

**Il Registro  
dei pegni mobiliari  
non possessori  
Una nuova  
banca dati informatica  
gestita dall'Agenzia  
delle Entrate**

DOI: 10.14609/Ti\_1\_22\_5i



*Vittorio Lucchese*

Settore Servizi di Pubblicità Immobiliare  
della DC SCCPI, Agenzia delle Entrate

**Parole chiave:** digitalizzazione, banche dati, Registro dei pegni mobiliari non possessori, garanzie sui crediti, pubblicità giuridica, Pubblica Amministrazione.

**Abstract** Il pegno mobiliare non possessorio è un nuovo istituto, introdotto con l'articolo 1 del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59, che permette di ampliare l'accesso al credito per gli imprenditori garantendo, mediante l'iscrizione nel Registro dei pegni mobiliari non possessori, l'opponibilità a terzi dei pegni dati in garanzia, senza spossessamento, in forza di un atto costitutivo. Il Registro dei pegni mobiliari non possessori è un registro informatizzato costituito presso l'Agenzia delle Entrate che, parallelamente al processo normativo, ha avviato la realizzazione della nuova banca dati e della piattaforma tecnologica per la gestione dei servizi per l'iscrizione e la consultazione del Registro, in modalità completamente telematica.

L'articolo, dopo un'introduzione sull'importanza della valorizzazione delle banche dati in possesso delle amministrazioni pubbliche in modalità digitale, con specifico riferimento alla certezza del diritto come incentivo allo sviluppo economico, si concentra sul nuovo istituto, a partire dal confronto con le principali esperienze internazionali nell'ambito delle garanzie mobiliari, e sulle fasi di realizzazione del Registro dei pegni, seguendone il completamento della normativa e la definizione delle soluzioni tecnologiche, con il coinvolgimento degli *stakeholder*, come esempio di *better regulation*. La realizzazione della piattaforma informatica di gestione è stata affidata all'Agenzia delle Entrate in forza dell'esperienza acquisita nei servizi di Pubblicità Immobiliare, modello di riferimento per il nuovo Registro e *best practice* nella pubblicità delle garanzie sui crediti. Da tale modello è stato mutuato, in particolare, il sistema telematico che integra la nuova banca dati del pegno con la registrazione degli atti costitutivi e i sistemi di pagamento nell'ottica della massima semplificazione per gli utenti, unita all'efficienza della gestione amministrativa.

**Il Registro  
dei pegni mobiliari  
non possessori  
Una nuova  
banca dati informatica  
gestita dall'Agenzia  
delle Entrate**

## 1 | INTRODUZIONE: VALORIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E CERTEZZA DEL DIRITTO

Prima di entrare nel merito del nuovo istituto giuridico del pegno mobiliare non possessorio, nel contesto del sistema delle garanzie, e di descrivere la struttura e il funzionamento del Registro dei pegni, che costituisce a tutti gli effetti una nuova banca dati telematica pubblica, nel presente capitolo introduttivo viene trattato in generale il tema delle banche dati pubbliche e della loro valorizzazione per favorire lo sviluppo economico e la certezza del diritto.

Uno dei principi guida del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2021-2023, pubblicato dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID, 2021), è, infatti:

*“Dati pubblici un bene comune: il patrimonio informativo della pubblica amministrazione è un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese e deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, in forma aperta e interoperabile”.*

La grande disponibilità di dati in possesso delle amministrazioni pubbliche, in molti casi pubblici in base ad una previsione legislativa, in particolare se forniti con requisiti tali da renderli facilmente fruibili da applicazioni *software*, può diventare strumento di sviluppo, creando e migliorando servizi pubblici e privati, costituendo la base per la creazione di valore aggiunto da parte delle imprese e fornendo un importante contributo a garantire la certezza del diritto.

### 1.1 | Le banche dati digitali delle amministrazioni pubbliche

Sul tema delle banche dati detenute dalle Pubbliche Amministrazioni è recentemente intervenuta la Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 *“relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (rifusione)”*, recepita in Italia dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 200.

La direttiva si propone di fornire norme per un'armonizzazione minima delle legislazioni nazionali relative al riutilizzo dei documenti del settore pubblico, contemperando i principi di diritto di accesso alle informazioni, protezione dei dati personali e tutela della libera concorrenza. Nella premessa della direttiva si rileva che il settore pubblico *“raccoglie, produce, riproduce e diffonde un'ampia gamma di informazioni in molti settori di attività”* in adempimento dei propri compiti di servizio pubblico, per fornire servizi di interesse generale, e che l'uso di tali informazioni per altri motivi costituisce *“riutilizzo”*. Nel contesto di una società basata sui dati, l'informazione del settore pubblico rappresenta una fonte straordinaria di dati, la cui fornitura in un formato elettronico di uso comune consente a cittadini e imprese di utilizzarli per creare prodotti e servizi innovativi, anche sfruttando le nuove tecnologie, quali l'intelligenza artificiale. Il concetto di apertura dei dati si intende generalmente riferito a dati in formati aperti che possono essere utilizzati, riutilizzati e condivisi liberamente da chiunque e per qualsiasi finalità. Le politiche relative all'apertura dei dati *“incoraggiano un'ampia disponibilità e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico a fini privati o commerciali”*, con vincoli minimi. Viene proposta, quindi, la creazione delle nuove banche dati secondo il principio *“open by design”*, assicurando la tutela dell'interesse pubblico, della pubblica sicurezza e della protezione dei dati personali.

La direttiva tratta poi le “serie di dati di elevato valore”, definite nell’articolo 2, numero 10, come *“documenti il cui riutilizzo è associato a importanti benefici per la società, l’ambiente e l’economia, in particolare in considerazione della loro idoneità per la creazione di servizi, applicazioni a valore aggiunto e nuovi posti di lavoro dignitosi e di alta qualità, nonché del numero dei potenziali beneficiari dei servizi e delle applicazioni a valore aggiunto basati su tali serie di dati”*. I criteri per identificare tale tipologia di dati, individuati nell’articolo 14, paragrafo 2, risiedono nella valutazione della loro potenzialità:

- a)** nell’apportare importanti benefici socio-economici o ambientali e servizi innovativi
- b)** nel beneficiare un numero elevato di utilizzatori, in particolare Piccole e Medie Imprese
- c)** nel contribuire a generare proventi
- d)** nell’essere combinati con altre serie di dati.

L’allegato I della direttiva elenca le categorie tematiche che rientrano di diritto nella definizione di “serie di dati di elevato valore”:

- 1)** dati geospaziali
- 2)** dati relativi all’osservazione della terra e all’ambiente
- 3)** dati meteorologici
- 4)** dati statistici
- 5)** dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese
- 6)** dati relativi alla mobilità.

Per la trattazione che segue si sottolinea la presenza dei dati relativi alle imprese che, si ritiene, comprendono le informazioni relative alle garanzie reali prestate dagli imprenditori.

Connesso e propedeutico al tema dei dati aperti è quello delle basi di dati di interesse nazionale, definite nell’articolo 60 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 “Codice dell’amministrazione digitale” come *“l’insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche amministrazioni, anche solo per fini statistici”*.

Il Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019 (AgID, 2017) ha individuato le banche dati di interesse nazionale e gli *open data*, accanto alle piattaforme abilitanti, tra le infrastrutture immateriali nel patrimonio digitale della PA, e posto l’obiettivo di favorire la disponibilità e lo scambio di dati, rendendo così possibile il rispetto del principio del *“once only”*. Il Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2021-2023 (AgID, 2021) pone, tra gli obiettivi, il graduale ampliamento delle basi dati di interesse nazionale.

<b>BASI DATI DI INTERESSE NAZIONALE</b>	
<b>Denominazione Banca dati</b>	<b>Titolare</b>
<b>Basi dati di interesse nazionale individuate dal CAD (art. 60, comma 3-bis)</b>	
Repertorio nazionale dei dati territoriali (RNDT)	AgID
Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)	Ministero dell'Interno
Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)	ANAC
Casellario giudiziale	Ministero della Giustizia
Registro delle imprese	UnionCamere
Archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo	Ministero dell'Interno
Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA)	Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero della Salute
Anagrafe delle aziende agricole	Regioni e Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali
<b>Basi di dati disciplinate dal contesto normativo del CAD e da dl 179/2012</b>	
Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane (ANNCSU)	ISTAT e Agenzia delle Entrate
Base dati catastale	Agenzia delle Entrate
Indice delle Pubbliche amministrazioni (IPA)	AgID
Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata di professionisti e imprese (INI-PEC)	Ministero dello Sviluppo Economico
<b>Basi dati ulteriori individuate da AgID nel Piano triennale</b>	
Pubblico registro automobilistico (PRA)	ACI
Anagrafe tributaria	Agenzia delle Entrate
Catalogo dei dati delle Pubbliche amministrazioni	AgID
Catalogo dei servizi a cittadini e imprese	AgID
Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI)	Ministero dello Sviluppo Economico

**Tabella 1** - Basi dati di interesse nazionale - *Fonte: AgID, 2017*

In Tabella 1 sono riportate le basi dati di interesse nazionale come definite da AgID (2017). Si rileva la mancanza della banca dati della pubblicità immobiliare, pur non interamente informatizzata, come ampiamente illustrato in Grassi *et alii* (2021), che si ritiene fondamentale per la certezza dei diritti di proprietà immobiliare e per le garanzie sugli immobili. Si ipotizza, inoltre, che anche la banca dati costituita dal Registro dei pegni non possessori, quando sarà attivata, possa rientrare tra le banche dati inserite nel terzo gruppo nella tabella, ovvero quelle ulteriori individuate da AgID.

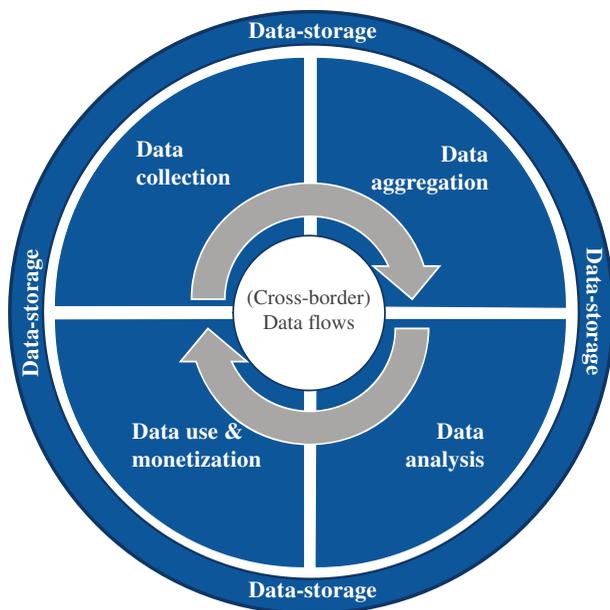
Dal punto di vista tecnologico, le Linee Guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico (AgID, 2020), emanate da AgID in attuazione dell'articolo 52, comma 7 del CAD, forniscono

alle Pubbliche Amministrazioni indicazioni per processi standardizzati ed interoperabili di produzione e rilascio dei dati pubblici su scala nazionale. Si soffermano, in particolare, oltre che sugli aspetti organizzativi finalizzati alla qualità dei dati, sui modelli per i dati aperti e per i metadati, i quali ricoprono un ruolo essenziale per abilitare la ricerca, la scoperta, l'accesso e quindi il riuso dei dati stessi.

## 1.2 | Valorizzazione delle banche dati per lo sviluppo economico

Il valore economico dei dati, in particolare relativamente alle banche dati informatizzate, è sempre più in crescita nell'attuale contesto economico e di sviluppo tecnologico, per quanto di difficile valutazione. In uno studio dell'*Organisation for Economic Co-operation and Development*<sup>1</sup> (Nguyen, Paczos, 2020), vengono proposte delle linee di ricerca ed individuati criteri finalizzati alla determinazione del valore economico dei dati, mediante un'analisi basata principalmente sul settore privato in prospettiva globale. Viene proposto un modello di "catena del valore dei dati" ("*data value chain*"), individuando quattro fasi del processo di creazione di valore dai dati, anche in riferimento alla possibilità di flussi di dati transfrontalieri:

- 1) raccolta
- 2) aggregazione
- 3) analisi
- 4) uso e monetizzazione.



**Figura 1** - *Global data value chain*  
Fonte: Nguyen, Paczos, 2020

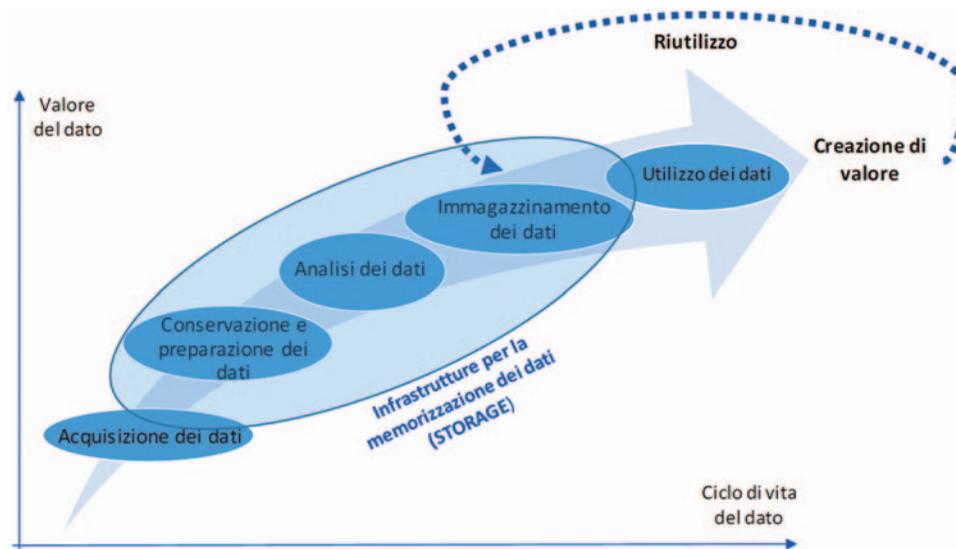
In Figura 1 viene mostrata una rappresentazione grafica della catena del valore, sulla quale lo studio sottolinea l'importanza dell'assenza di barriere al flusso transfrontaliero di dati, considerando che generalmente la prima fase (*data collection*) avviene a livello locale, mentre le altre hanno bisogno di poter aggregare e analizzare dati spesso provenienti da diversi Paesi. Inoltre lo studio considera il *cloud computing* come tecnologia abilitante per questo processo.

In tale contesto, sarebbe opportuno un approfondimento sulla remunerazione di tutti i soggetti coinvolti con vari ruoli nel processo della catena del valore, senza trascurare il fondamentale contributo fornito dagli attori della raccolta dei dati, fase non immediatamente remunerativa, senza la quale l'intero ciclo non avrebbe inizio.

Trasferendo tale ragionamento nell'ambito delle banche dati pubbliche torna il concetto, accennato nel Paragrafo 1.1, di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico a fini privati o commerciali.

<sup>1</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Sarebbe opportuno valutare una equa distribuzione della remunerazione dell'utilizzo di dati pubblici, soprattutto nei casi di riutilizzo ad alto rendimento, valorizzando il decisivo contributo della raccolta dei dati, che nella generalità dei casi avviene in contesti diversi da quelli di uso e monetizzazione. Il valore economico dei dati pubblici viene sottolineato anche in *European Commission* (2020), nell'ambito del processo di digitalizzazione, con specifico riferimento ai settori più rilevanti.



**Figura 2** - La catena del valore nei Big Data - Fonte: AgCOM, 2018

A livello nazionale, AgCOM (2018) ha proposto un diverso modello di “Catena del valore” con riferimento ai *big data*, di cui gli *open data* pubblici sono un sottoinsieme, pur con finalità e utilizzi notevolmente diversi (Arcella, 2018), incentrato sul ruolo delle infrastrutture per la memorizzazione dei dati. La modalità di memorizzazione dei dati deve essere adeguatamente progettata, poiché ha un rilevante impatto sulla velocità e l'efficienza dell'accesso ai dati e, quindi, del loro utilizzo. AgCOM (2018) sottolinea, inoltre, che i benefici dell'uso dei *big data* si estendono anche al settore pubblico, in termini di miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse, nella creazione e miglioramento dei servizi e, si potrebbe aggiungere, di supporto ai processi di *policy making*.

### 1.3 | Valorizzazione delle banche dati per la certezza del diritto

Oltre al valore economico intrinseco dei dati e, in particolare, del loro riutilizzo in analisi ed aggregazioni che costituiscono valore aggiunto, alcune banche dati detenute dalle Pubbliche Amministrazioni costituiscono un fattore abilitante per lo sviluppo economico, nella misura in cui contribuiscono a garantire la certezza del diritto.

Arcella (2018) evidenzia in tal senso l'importanza dell'informazione pubblica, “*intesa come quel complesso di informazioni presenti nei registri di pubblicità legale*”, citando la sentenza del 9 marzo 2017 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, relativa alla causa C-398/15, che ha giudicato il valore dell'informazione pubblica prevalente sul diritto all'oblio, in relazione ad alcuni dati personali nell'ambito di un fallimento societario. La certezza del diritto nelle relazioni economiche che coinvolgono le società richiede la

conoscibilità anche di taluni dati personali da parte dei terzi a tutela dei loro interessi e, quindi, dell'iniziativa economica.

Tra le banche dati finalizzate alla certezza del diritto si possono certamente citare il Registro delle imprese, le banche dati catastale e ipotecaria e, di particolare interesse del presente lavoro, i Registri delle garanzie, che assumono una particolare importanza per la finalità di aumentare l'accesso al credito. La guida *"Secured Transactions, Collateral Registries and Movable Asset-Based Financing"*, pubblicata dalla Banca Mondiale nel 2019, è dedicata a tale tematica, analizzata a livello mondiale, ponendo molti spunti di riflessione basilari per la presente trattazione. Partendo dall'assunto che *"L'accesso al credito è fondamentale per la crescita economica ed è il motore per lo sviluppo del settore privato"* (World Bank, 2019), vengono analizzate le opportunità offerte da riforme delle garanzie mobiliari, con particolare attenzione all'implementazione di registri, possibilmente informatizzati, delle garanzie. Alcune analisi sono rivolte in particolare ai Paesi in via di sviluppo, ma, come si vedrà, anche in Italia l'auspicata riforma è tuttora in corso di completamento.

"Le riforme legislative e regolamentari promuovono un accesso al credito responsabile e inclusivo con:

- *aumento del livello di credito: il credito al settore privato in percentuale del prodotto interno lordo è in media del 60% rispetto al solo 30-32% dei Paesi con strutture inefficienti*
- *aumento del numero dei beneficiari del credito: l'introduzione dei registri delle garanzie aumenta dell'otto per cento il numero delle imprese che hanno accesso al credito*
- *diminuzione del costo del credito: le riforme del Registro delle garanzie comportano una riduzione del tre per cento dei tassi di interesse e una proroga di sei mesi delle scadenze dei prestiti."* (World Bank, 2019, pag. 4).

REFORM COMPONENTS	PILLAR I	PILLAR II	PILLAR III	PILLAR IV
	LAW	REGISTRY	CAPACITY	MABL PRODUCTS
<b>STEP 1</b> Diagnostics	Examination of the current laws and financing devices	Assessment of the current registries and their functionalities	Awareness raising regarding the challenges under the current framework	Analysis of current credit products, present usage and potential for these products and new ones after the reform
<b>STEP 2</b> Solution Design	Harmonization and modernization of the legal framework in accordance with global best practices	Development and operationalization of a centralized, electronic notice-based registry	Awareness raising, partnerships with banks and government and consensus building	Assistance to government institutions and public and private sector banks on developing profitable and sustainable MABL products for SMEs
<b>STEP 3</b> Implementation	Consultations, advice on laws and regulations, and drafting assistance	Improve registry design & launch	Workshops, conferences, media outreach, and training events	In-house assistance to lenders in choosing, developing and offering MABL products for SMEs

**Tabella 2** - I quattro pilastri e le fasi attuative di un tipico progetto di riforma delle garanzie non possessorie ipotizzato dalla Banca Mondiale - **Fonte:** World Bank, 2019

Le esperienze di riforma attuate, secondo lo studio, hanno portato ad un maggiore accesso al credito, ad un costo inferiore, con un impatto positivo su crescita economica e produttività, come nella maggior parte dei Paesi OCSE e ad alcuni Paesi emergenti, come Messico e Colombia.

Vengono poi definiti quattro “pilastri” di tali riforme, illustrati nella Tabella 2:

- 1) la diagnostica del regime giuridico con l’obiettivo di individuare gli impedimenti all’accesso al credito garantito
- 2) l’emanazione di una legge sulle garanzie mobiliari
- 3) l’istituzione di un registro delle garanzie mobiliari
- 4) sviluppo e impiego di prodotti “*movable asset-based lending*” (MABL), sostenuti dal quadro giuridico riformato.

Come si vedrà nel Capitolo 2, si tratta sostanzialmente delle linee di azione che hanno portato in Italia alla riforma legislativa del 2016, con l’istituzione del pegno non possessorio e del relativo registro.

Nel seguito del documento vengono poi individuate delle *best practice* per i registri delle garanzie mobiliari, tra cui:

- unità o centralizzazione del Registro, per rendere più efficace la pubblicità, superando a livello legislativo l’eventuale pluralità di registri specializzati, in alcuni casi ad esclusione dei beni mobili registrati, considerando che a livello tecnologico certamente non si riscontrano difficoltà nella creazione di un registro unificato
- scopi limitati agli obiettivi della legge, ovvero dare pubblicità alle garanzie e costituire una base per garantire la priorità accordata al creditore a favore del quale è iscritta, senza richiedere l’indicazione di ulteriori dati non strettamente necessari
- processo decisionale di accettazione degli atti basato su regole certe e, se possibile, completamente automatizzato; su questo punto è necessario notare che, in base al principio della libertà negoziale tra le parti e in considerazione degli ordinamenti dei vari stati, fermo restando il principio di massima automatizzazione, spesso si rende necessario un controllo giuridico sostanziale che può essere assistito dagli strumenti tecnologici disponibili, ma non può essere affidato interamente ad una macchina;<sup>2</sup> più semplice è la completa automatizzazione della ricerca in fase di consultazione del Registro, possibilmente basata sui dati del soggetto concedente la garanzia
- controllo della qualità dei dati immessi nel Registro e della corretta associazione degli eventi modificativi al documento iniziale
- velocità ed immediatezza della registrazione e della consultazione, disponibilità e accessibilità continua del servizio (24 ore su 24 e 7 giorni su 7), semplicità di utilizzo
- minimizzazione dei costi, sia per l’iscrizione dei singoli atti nel Registro, che dovrebbero essere limitati al costo di mantenimento del Registro stesso, sia relativamente alla tassazione connessa
- sicurezza e integrità dei dati, senza possibilità di modificare i dati inseriti in un momento successivo.

Un registro delle garanzie gestito come banca dati pubblica, scegliendo al meglio le tecnologie digitali a supporto, è, quindi, una componente fondamentale di un moderno sistema di “*secured transaction*”.

<sup>2</sup> Si veda la concreta applicazione nel Registro dei pegni non possessori italiano nel capitolo 3.

Tra le nuove tecnologie, seguendo ancora *World Bank* (2019), viene proposta la *Distributed Ledger Technology* (DLT), registrazione e condivisione dei dati su più archivi di dati (o registri), che consente di registrare, condividere e sincronizzare transazioni e dati su una rete distribuita di diversi partecipanti alla rete. Tuttavia, secondo il rapporto, la maggior parte dei vantaggi di tale tecnologia, tra cui la prevenzione di cancellazioni involontarie delle registrazioni, la certezza ed affidabilità nell'identificazione dei soggetti che intervengono, possono essere ottenuti anche con altre tecnologie più "tradizionali".

## 2 | IL PEGNO MOBILIARE NON POSSESSORIO

Dopo aver trattato, nel primo capitolo, l'importanza delle banche dati informatizzate per lo sviluppo economico e, in particolare, per la certezza del diritto, anche con specifico riferimento ai registri delle garanzie, prima di analizzare nel dettaglio il Registro dei pegni non possessori, occorre descrivere il nuovo istituto del pegno mobiliare non possessorio, introdotto dal decreto legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119.

Si tratta di una nuova forma di garanzia, connotata dai caratteri della specialità rispetto alla figura generale del pegno e riservata agli imprenditori iscritti nel Registro imprese, limitatamente ai crediti inerenti l'esercizio dell'impresa, concessi a loro o a terzi.

Nel seguito vengono proposti un breve *benchmark* internazionale e un inquadramento del sistema delle garanzie dell'ordinamento italiano, per poi introdurre l'istituto del pegno non possessorio, seguendone il lungo processo attuativo.

### 2.1 | Breve *benchmark* internazionale

Nel Paragrafo 1.3 è stato affrontato in prospettiva globale il ruolo dei registri informatizzati delle garanzie come banche dati finalizzate alla certezza del diritto, accennando il tema delle connesse riforme legislative. Nel presente paragrafo ci si concentra sugli aspetti normativi, a partire dal principale riferimento internazionale sul tema, ovvero le "*Legislative Guide on Secured Transactions*" della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL)<sup>3</sup>, per operare un confronto con la situazione italiana antecedente alla riforma del 2016, scendendo poi più nel dettaglio sulle previsioni in materia di due ordinamenti vicini a quello italiano.

Gli "obiettivi chiave" individuati nelle "*Legislative Guide on Secured Transactions*" (UNCITRAL, 2010), che costituiscono nella generalità dei casi gli indirizzi dei processi di riforma, sono:

- a)** "Promuovere il credito a basso costo aumentando la disponibilità di credito garantito"<sup>4</sup>
- b)** "Consentire ai debitori di utilizzare l'intero valore inerente alle loro attività a sostegno del credito"
- c)** "Consentire alle parti di ottenere i diritti di garanzia in modo semplice ed efficiente"
- d)** "Garantire la parità di trattamento delle diverse fonti di credito e delle diverse forme di garanzia"
- e)** "Rendere valide le garanzie non possessorie su tutti i tipi di asset"

<sup>3</sup> *United Nations Commission on International Trade Law.*

<sup>4</sup> Su tale punto, come già visto nel Paragrafo 1.3, a partire da UNCITRAL (2010) è generalmente accettata una tariffazione che consenta il recupero dei costi, come previsto dalla legge italiana. Altri Paesi, come ad esempio il Messico, hanno optato per l'accesso completamente gratuito, come si può verificare sul sito <http://www.rug.gob.mx/Rug/home/inicio.do>.

- f)** “Migliorare la certezza e la trasparenza prevedendo la registrazione di una notifica in un registro generale delle garanzie”
- g)** “Stabilire regole di priorità chiare e prevedibili”
- h)** “Facilitare l’effettiva applicazione dei diritti dei creditori garantiti”
- i)** “Consentire alle parti la massima flessibilità nel negoziare i termini del loro contratto di garanzia”
- j)** “Bilanciare gli interessi dei soggetti coinvolti in una transazione garantita”
- k)** “Armonizzare le leggi sulle transazioni garantite, incluse le norme sui conflitti tra legislazioni”<sup>5</sup>.

Risulta evidente il ruolo svolto da tali obiettivi nel guidare il legislatore italiano nella riforma avviata con il decreto legge 3 maggio 2016, n. 59.

Nel confronto della legislazione italiana con quella di altri Paesi risulta di interesse, nell’ottica della riforma, fotografare la situazione precedente al 2016, ovvero nel contesto in cui la riforma è avvenuta, almeno a livello legislativo. Si noti che, in attesa dell’attuazione operativa, tale situazione non si discosta da quella attuale.

Brodi (2016) ha proposto un confronto normativo pre-riforma basato sui dati rilevati nel rapporto *Doing business 2016* della Banca Mondiale<sup>6</sup>, che viene riportato in Tabella 3.

Tra i dati rilevati per l’analisi dell’indicatore “*Getting credit*”, la tabella si sofferma su quattro elementi, individuati come criticità nel sistema italiano, in cui sono assenti e a cui si è già fatto cenno nei precedenti paragrafi:

- a)** garanzie mobiliari non possessorie
- b)** Registro unificato delle garanzie mobiliari
- c)** creditori garantiti sempre preferiti ai privilegiati in una procedura concorsuale
- d)** escussione stragiudiziale della garanzie.<sup>7</sup>

Sul punto c) occorre rilevare che la priorità generalizzata per i creditori garantiti, che, per esempio esplicito fornito in *World Bank (2016)*, avrebbero priorità sugli eventuali crediti fiscali e crediti dei dipendenti del soggetto sottoposto a procedura concorsuale, può certamente generare criticità dal punto di vista della giustizia distributiva. Brodi (2016), nel presentare tale problematica, propone che la legislazione faccia particolare attenzione ai cosiddetti “*non adjusting creditors*”, che comprendono i creditori “accidentali”, come ad esempio i titolari di un diritto di risarcimento di un danno, o soggetti “poco sofisticati”, come, ad esempio, il dipendente di un’impresa al quale spetti il corrispettivo per il proprio lavoro, in ogni caso soggetti non capaci o non portati nella particolare situazione a stimare adeguatamente la “rischiosità” della controparte per adottare eventuali tutele.

<sup>5</sup> Traduzione dell’autore dal paragrafo D.2 dell’Introduction di UNCITRAL (2010).

<sup>6</sup> I Rapporti possono essere consultati sul sito <https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment>. In particolare, *World Bank (2016)* riporta l’analisi relativa all’Italia nel 2016.

<sup>7</sup> Così sintetizzate in Brodi (2016).

	Italia	Germania	Francia	Regno Unito	Spagna	Olanda	Belgio	Stati Uniti
<b>Garanzie mobiliari non possessorie</b>	no	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
<b>Registro unificato garanzie mobiliari</b>	no	no	sì	no	sì	no	no	sì
<b>Creditori garantiti sempre preferiti ai privilegiati in una procedura concorsuale</b>	no	sì	no	sì	sì	sì	sì	sì
<b>Escussione stragiudiziale garanzia</b>	no	sì	sì	sì	no	no	no	sì

**Tabella 3** - Confronto normativo internazionale sulle garanzie non possessorie prima del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59

*Fonte: Brodi, 2016, sulla base dei dati del Rapporto Doing business 2016 della Banca Mondiale*

Tornando ai quattro elementi evidenziati, l'intervento legislativo del 2016 non ha adeguato completamente l'ordinamento italiano. Di particolare importanza, come rilevato, tra gli altri, da Castellano (2016), è che, pur con un nuovo strumento decisamente ampliativo delle garanzie mobiliari non possessorie, non è stata effettuata una riforma complessiva e strutturata, per cui, ad esempio, si riscontra ancora la mancanza della previsione di un registro unico delle garanzie e la coesistenza di differenti istituti può generare dubbi interpretativi, mancando così la certezza sulla priorità del soddisfacimento delle garanzie.

### 2.1.1. | I casi di Francia e Belgio

Scendendo ad un maggior dettaglio di approfondimento, vengono nel seguito brevemente descritti gli strumenti analoghi al pegno non possessorio presenti in due Paesi europei, la Francia e il Belgio, scelti per la similitudine degli specifici strumenti, ma anche per la vicinanza degli ordinamenti, in ambito *civil law*.

- In Francia dal 2006 esiste il “*gage sans dépossession*”<sup>8</sup>, introdotto con il decreto n. 2006-1804 del 23 dicembre 2006, in attuazione dell'articolo 2338 del *Code Civil*. Il decreto dispone che l'iscrizione del pegno sia effettuata su richiesta del creditore su un registro speciale tenuto dal cancelliere del Tribunale commerciale nella cui giurisdizione è registrato il costituente o, se non è soggetto all'obbligo di registrazione, nella cui giurisdizione si trova la sede o il domicilio.

<sup>8</sup> Per approfondimenti sul pegno mobiliare francese si può consultare il sito <https://www.cngtc.fr/fr/fichier-national-des-inscriptions-des-gages-sans-depossession.html>.

È necessario depositare nel registro uno degli originali dell'atto costitutivo e un modello di domanda con i dati relativi a: soggetti (creditore e debitore), atto costitutivo, credito garantito, tasso di interesse, eventuale patto commissorio, identificazione dell'oggetto e categoria merceologica di riferimento. Il Consiglio nazionale dei cancellieri delle Corti commerciali tiene il registro elettronico nazionale, consultabile *online*, indicando l'identità del depositante e la categoria del bene impegnato. Il pegno, registrato, è valido per cinque anni e, se la registrazione non viene rinnovata prima della scadenza, il cancelliere deve cancellarlo automaticamente con un'annotazione. Per la nomenclatura delle categorie merceologiche utilizzata dalla Francia per descrivere i beni oggetto di pegno, si rinvia al Paragrafo 3.1.2.

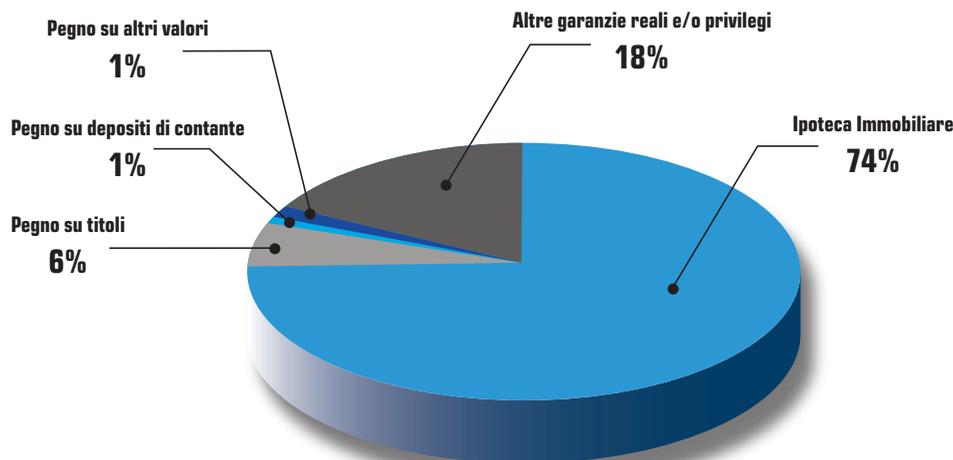
- In Belgio si è verificato un percorso di riforma delle garanzie mobiliari simile e pressoché parallelo nei tempi a quello italiano. La legge di riferimento, dell'11 luglio 2013, è stata successivamente modificata dalla legge del 25 dicembre 2016 e il "*Registre National des Gages*" (gestito dalla *Direction de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du Service Public Fédéral de Finances*) è entrato in vigore il 1° gennaio 2018 e permette di registrare pegni non possessori e riserve di proprietà<sup>9</sup>. I contratti di pegno vengono registrati dal creditore o da un suo rappresentante, le riserve di proprietà dal venditore. Per registrare un nuovo pegno bisogna trasmettere i dati dei soggetti, indicare i beni gravati da pegno, i crediti e il credito massimo garantito. Il bene oggetto di pegno viene descritto in un campo libero da compilare sull'applicazione *web*, senza specifiche prescrizioni, non essendo prevista, ad esempio, l'indicazione della categoria merceologica, elemento caratterizzante del sistema italiano di identificazione dei beni (confronta Paragrafo 3.1.2).

La consultazione può essere effettuata da chiunque, con pagamento di una tariffa, operando una ricerca per debitore (o per acquirente sotto riserva di proprietà). I dati della persona che effettua la consultazione vengono registrati e possono essere verificati dal debitore. Inoltre è prevista una responsabilità esplicita per l'utilizzo abusivo e commerciale dei dati raccolti dalla consultazione del registro.

<sup>9</sup> Il sito istituzionale è consultabile all'indirizzo <https://pangafin.belgium.be/#?lang=FR>.

## 2.2 | Il contesto del sistema delle garanzie in Italia

Il sistema delle garanzie, ovvero “l'insieme degli strumenti forniti dall'ordinamento, per mitigare il rischio di inadempimento di un credito” (Brodi, 2016), in Italia, prima dell'entrata in vigore del citato decreto, vedeva un netto predominio dello strumento dell'ipoteca, come risulta evidente dal Grafico 1.



**Grafico 1** - Composizione di garanzie reali e/o privilegi vs. clientela

**Fonte:** Banca d'Italia. Elaborazioni su matrice dei conti, giugno 2015, in Brodi, 2016

Seguendo l'analisi proposta da Brodi (2016), si sottolinea l'importanza di carattere strutturale del ruolo svolto dalle garanzie per promuovere il buon funzionamento del mercato del credito, per almeno due obiettivi:

- 1) la limitazione dei fenomeni di razionamento del credito, considerando che, sin dal primo accordo di Basilea (Comitato di Basilea, 1988), le banche devono detenere un patrimonio proporzionale alle attività ponderate secondo il rischio creditizio, ovvero alla rischiosità dei prestiti concessi, quindi la mitigazione del rischio di inadempimento da parte dei creditori si traduce in un minor assorbimento del capitale di rischio per le banche e, di conseguenza, in una maggiore disponibilità di capitali destinabili all'economia reale<sup>10</sup>
- 2) la compressione dei tassi di interesse, dipendenti dal grado di rischio del credito<sup>11</sup>.

Nel sistema italiano delle garanzie vengono individuate quattro importanti criticità, approfondendo le già citate elaborazioni del rapporto “Doing business” del 2016:

- l'assenza di garanzie mobiliari non possessorie, criticità superata a livello legislativo e regolamentare, ma non ancora a livello operativo, in mancanza di alcuni degli ulteriori provvedimenti attuativi previsti

<sup>10</sup> Si rileva, tuttavia, che gli stessi accordi di Basilea attribuiscono alle garanzie reali un ruolo limitato nella riduzione del rischio, anche in considerazione che tali accordi si riferiscono potenzialmente a tutti i Paesi del mondo, con situazioni fortemente differenziate relativamente alla certezza del diritto, elemento fondamentale per la funzione di mitigazione del rischio svolta dalle garanzie.

<sup>11</sup> Sui contrastanti orientamenti in dottrina su tali temi, si veda la Nota 13 in Brodi (2016).

- la mancanza di un registro unico nazionale delle garanzie mobiliari, che non sarà completamente superata con l'attivazione del Registro pegni non possessori, rimanendo in vigore una pluralità di registri e modalità di costituzione di garanzie mobiliari<sup>12</sup>
- la complessa graduazione delle cause di prelazione, con particolare riferimento ai privilegi, su cui le differenti previsioni normative possono generare incertezze<sup>13</sup>
- l'assenza di meccanismi stragiudiziali di escussione della garanzia, con conseguenti tempi molto lunghi per la soddisfazione dei prestatori: su questa criticità è intervenuto il decreto legge n. 59/2016 che, pur mantenendo il divieto di patto commissorio, ha disciplinato i requisiti in base ai quali il creditore può appropriarsi dei beni oggetto di pegno, introducendo il cosiddetto "patto marciano"<sup>14</sup>.

Tali considerazioni portano a ritenere il pegno non possessorio nel contesto italiano come un fattore importante per l'aumento dell'accesso al credito da parte delle imprese, introdotto in un momento di crisi ed ancora più importante nel momento attuale, a seguito della ulteriore crisi derivante dalle misure di risposta agli eventi pandemici e al ritorno a livelli rilevanti di inflazione dopo almeno due decenni.

Considerando la rappresentazione del Grafico 1 ed auspicando analoghi studi successivi all'attivazione effettiva del pegno non possessorio, si sottolinea che l'obiettivo non dovrebbe essere sostituire con il pegno non possessorio alcuni degli strumenti di garanzia già utilizzati, ma aumentare nel complesso i beni che si possono concedere in garanzia. Si auspica, quindi, la tendenza all'aumento del credito concesso, nella prospettiva della crescita economica, pur con un'inevitabile redistribuzione dei pesi dei vari strumenti.

Tuttavia, in tema di concessione del credito bancario, si sottolinea la recente innovazione costituita dalle *Guidelines on loan origination and monitoring* (European Banking Authority, 2020), emanate dall'EBA nel maggio 2020, recepite in Italia dalla Banca d'Italia per banche ed intermediari finanziari con nota n. 13 del 20 luglio 2021, con valore di orientamenti di vigilanza. Tali "Orientamenti in materia di concessione e monitoraggio dei prestiti" (la traduzione "orientamenti" potrebbe apparire fuorviante, trattandosi spesso di statuizioni di carattere prescrittivo), dopo aver introdotto elementi di *governance* interna degli istituti di credito e requisiti in materia di rischio del credito e dei soggetti che lo richiedono, tratta le valutazioni del merito creditizio per le varie categorie di clienti/richiedenti. Per i prestiti a microimprese e piccole imprese, di particolare interesse in relazione al pegno non possessorio (soprattutto le piccole imprese), stabilisce che:

*"119. Gli enti dovrebbero considerare quali principali fonti di rimborso il flusso di cassa generato dalle operazioni ordinarie del cliente e, ove applicabile nell'ambito delle finalità del contratto di prestito, gli*

<sup>12</sup> Alcune delle altre forme pubblicitarie delle garanzie mobiliari saranno accennate nel Paragrafo 2.11.

<sup>13</sup> Per approfondimenti, si veda, *ex multis*, il Capitolo 5 di Brodi (2016) e il Capitolo 7 di Campobasso (2018).

<sup>14</sup> Con il "patto commissorio", ritenuto illecito, costituendo causa di nullità del contratto in base all'articolo 2744 del Codice Civile, in caso di inadempimento, il creditore acquisisce la proprietà del bene dato in garanzia nel suo intero valore. Invece, con il "patto marciano", ritenuto lecito, il creditore acquisisce il valore del bene corrispondente al credito, stimato in modo equo, a garanzia dei diritti del debitore, e restituisce al debitore la parte di valore eccedente.

*eventuali proventi derivanti dalla cessione delle attività.*

*120. Nel valutare il merito creditizio del cliente, gli enti dovrebbero porre enfasi su una stima realistica e sostenibile del reddito e del flusso di cassa futuro del cliente, e non sulla garanzia reale disponibile. La garanzia reale non dovrebbe essere di per sé un criterio dominante per l'approvazione di un finanziamento e non può di per sé giustificare l'approvazione di un contratto di prestito. La garanzia reale dovrebbe essere considerata la seconda via d'uscita dell'ente in caso di default o di deterioramento significativo del profilo di rischio e non la fonte primaria di rimborso, ad eccezione di quando il contratto di prestito prevede che il rimborso del prestito si basi sulla vendita dell'immobile dato in garanzia o sulla liquidità fornita a garanzia.”<sup>15</sup>*

La netta prevalenza del criterio della stima del reddito e dei flussi di cassa rispetto alle garanzie reali, da più parti ritenuto rivoluzionario, probabilmente a causa di prassi non corrette, in realtà è nella natura stessa della valutazione del merito creditizio da parte delle banche, rilevando le garanzie nei soli casi di inadempienza del debitore, casi evidentemente non virtuosi per il buon funzionamento del mercato del credito e, in generale, per lo sviluppo economico.

Il pegno non possessorio, tuttavia, legato, come si vedrà, all'attività delle imprese, anche con la caratteristica della rotatività, dovrebbe proprio riguardare la parte “buona” dei crediti, ponendo come garanzia quella parte di azienda impiegata nei processi di produzione e trasformazione che si traducono in reddito e flussi di cassa.

## 2.2.1 | Precedenti esempi di garanzie mobiliari non possessorie

Nell'ordinamento italiano esistono precedenti esempi di pegno senza spossessamento, come il “pegno sui prosciutti a denominazione di origine tutelata”, introdotto dall'articolo 1 della legge 24 luglio 1985, n. 401, e il pegno non possessorio sui “prodotti lattiero-caseari”, previsto dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 122. Più recentemente, il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27<sup>16</sup>, ha introdotto il pegno rotativo sui prodotti DOP e IGP. In particolare, l'articolo 78, comma 2-*duodecies*, ha previsto che:

*“I prodotti agricoli e alimentari a denominazione d'origine protetta o a indicazione geografica protetta, inclusi i prodotti vitivinicoli e le bevande spiritose, possono essere sottoposti a pegno rotativo, attraverso l'individuazione, anche per mezzo di documenti, dei beni oggetti di pegno e di quelli sui quali il pegno si trasferisce nonché mediante l'annotazione in appositi registri”*

Le modalità di registrazione sono state stabilite con il decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 23 luglio 2020<sup>17</sup>, che, all'articolo 2, prevede che ogni operazione sia annotata su apposito registro conservato a cura del creditore. Resta la possibilità dell'annotazione telematica

<sup>15</sup> Paragrafo 5.2, recante “Valutazione del merito creditizio del cliente”, in *European Banking Authority* (2020).

<sup>16</sup> Cosiddetto “decreto cura Italia”, recante misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

<sup>17</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 215 del 29 agosto 2020.

negli appositi registri presso il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) per l'olio d'oliva e i prodotti vitivinicoli<sup>18</sup>. Negli stessi registri viene annotata la cancellazione totale o parziale o la modifica, che può essere realizzata mediante la stipulazione di un patto di rotatività in cui le parti stabiliscono *“la sostituzione delle unità di prodotto sottoposte a pegno”* (articolo 1, comma 2)<sup>19</sup>.

Tra gli altri interventi legislativi che hanno avuto luogo negli anni nel medesimo ambito, senza carattere di riforma complessiva ed organica del sistema, si citano anche:

- l'articolo 46 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il *“Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia”* (TUB), come modificato dall'articolo 8 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342, che ha introdotto un privilegio speciale a garanzia di finanziamenti a medio e lungo termine da parte delle banche sui beni mobili destinati all'esercizio dell'impresa, non iscritti nei pubblici registri, la cui opponibilità non è subordinata allo spossessamento, ma alla trascrizione dell'atto da cui risulta il privilegio nel registro di cui all'articolo 1524, comma 2, del Codice Civile (apposito registro tenuto nella cancelleria del tribunale nella giurisdizione del quale ha sede l'impresa finanziata o il soggetto che ha concesso il privilegio)
- i decreti legislativi 21 maggio 2004, n. 170<sup>20</sup> e 24 marzo 2011, n. 48<sup>21</sup>, in materia di garanzie finanziarie.

### 2.3 | Il nuovo istituto del pegno mobiliare non possessorio in Italia

Nel contesto descritto si inserisce dapprima la previsione normativa e poi il lungo processo di attuazione, nel momento in cui si scrive in fase di completamento, del pegno mobiliare non possessorio, istituito dall'articolo 1 del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119. I criteri a cui è ispirata tale riforma sono sintetizzati nel Comunicato del Governo alla Presidenza del Senato per la conversione in legge del decreto (Senato, 2016, p. 6):

- a)** superamento del requisito dello spossessamento quale presupposto di opponibilità ai terzi del diritto di prelazione e sua sostituzione con un regime di pubblicità personale;*
- b)** introduzione di un apposito registro informatizzato al fine di consentire le operazioni di consultazione, iscrizione, annotazione, modifica, rinnovo ed estinzione delle garanzie, stabilendosi che la garanzia prenda grado e sia opponibile ai terzi dal momento della sua iscrizione nel registro;*
- c)** affievolimento del principio di specialità e previsione dell'ammissibilità di una garanzia mobiliare avente ad oggetto beni individuati anche per tipologie o categorie funzionali (ad esempio beni in corso di lavorazione, riserve di magazzino, eccetera) e in relazione al loro valore, fermo restando il requisito della determinabilità per l'ipotesi di beni futuri;*

<sup>18</sup> Registri telematici istituiti nell'ambito del SIAN con il decreto del MIPAAF 20 marzo 2015, n. 293 e il decreto del MIPAAF 23 dicembre 2013, n. 16059.

<sup>19</sup> Secondo fonti di stampa (Ranerelli, 2022), nel primo anno di operatività sono stati registrati al SIAN pegni su crediti per 60 milioni di Euro.

<sup>20</sup> Recante l'attuazione della direttiva 2002/47/CE, in materia di contratti di garanzia finanziaria.

<sup>21</sup> Recante l'attuazione della direttiva 2009/44/CE che modifica la direttiva 98/26/CE concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli e la direttiva 2002/47/CE relativa ai contratti di garanzia finanziaria per quanto riguarda i sistemi connessi e i crediti.

- d) previsione dell'ammissibilità di una garanzia mobiliare costituita per uno o più crediti, determinati o determinabili anche in relazione a rapporti futuri, ferma restando la specifica indicazione dell'ammontare massimo garantito;*
- e) accettazione del principio per cui, salvo diverso accordo delle parti, il soggetto costituente la garanzia ha la facoltà di utilizzare, nel rispetto della destinazione economica, i beni oggetto di garanzia; la facoltà d'uso si estende anche alla disposizione del bene, con surrogazione reale della prelazione dai beni originali a quelli risultanti all'esito degli atti di disposizione;*
- f) maggiore semplicità ed efficacia delle tecniche di realizzo dei diritti del creditore, previa adozione di specifiche misure volte alla tutela degli interessi del debitore concedente”.*

In attuazione dei criteri citati, l'articolo 1, comma 1, del decreto prevede che:

*“Gli imprenditori iscritti nel registro imprese possono costituire un pegno non possessorio per garantire i crediti concessi a loro e a terzi, presenti o futuri, se determinati o determinabili e con la previsione dell'importo massimo garantito, inerenti l'esercizio dell'impresa”.*

Si tratta dunque di una nuova forma di garanzia, come già accennato, connotata dal carattere della specialità rispetto alla figura generale del pegno di cui agli articoli 2784 e seguenti del Codice Civile, caratterizzato dallo spossessamento del bene dato in garanzia, da cui si discosta in maniera significativa, anche assumendo caratteri propri di altre forme di garanzia esistenti, quali l'ipoteca, il privilegio mobiliare convenzionale e il privilegio di cui all'articolo 46 del Testo Unico bancario. Per un'ampia trattazione di tali aspetti si rinvia a Campobasso (2018) che propone, tra l'altro, nel capitolo 10, delle ipotesi sull'applicabilità in via residuale, prevista dall'articolo 10-bis della norma istitutiva, della disciplina generale del pegno al pegno non possessorio.

Il pegno non possessorio, inoltre, è riservato agli imprenditori iscritti nel Registro delle imprese ed è limitato ai crediti inerenti l'esercizio dell'impresa, concessi a loro o a terzi. Dal lato soggettivo si deduce, quindi, che nel contratto di pegno potranno comparire debitore e terzo datore di pegno ed entrambi i soggetti dovranno essere imprenditori iscritti nel Registro delle imprese. Nulla viene specificato sui creditori, per cui, oltre agli istituti finanziari, non si può escludere che altri imprenditori, o anche persone fisiche, possano concedere crediti con il pegno non possessorio come strumento di garanzia.

Dal lato oggettivo, dopo gli esempi citati nel Paragrafo 2.2.1, perlopiù circoscritti a particolari settori, si ha l'auspicato ampliamento della garanzia non possessoria a tutti i beni, pur mantenendo la restrizione finalistica dell'esercizio dell'impresa, ad esclusione dei beni mobili registrati, già soggetti ad altre forme di garanzia non possessoria assistita da adeguate forme di pubblicità. Innovazione fondamentale è la previsione che il debitore, salvo diverso accordo tra le parti, possa disporre dei beni gravati da pegno anche alienandoli o trasformandoli; in questi ultimi casi, la garanzia si trasferisce rispettivamente sul corrispettivo dell'alienazione o sul bene sostitutivo acquistato con tale corrispettivo, ovvero sul bene risultante dall'operazione di trasformazione, senza che ciò comporti costituzione di nuova garanzia. È quindi ammessa la cosiddetta “rotatività” dei beni oggetto del pegno, a cui si è già accennato nel Paragrafo 2.2.1 in relazione al cosiddetto pegno rotativo agricolo, peraltro previsto normativamente in un momento successivo, ma già operativo.

Dal punto di vista procedurale, il decreto prevede che il bene viene dato in pegno in base ad un atto

costitutivo ed iscritto al Registro dei pegni mobiliari non possessori per garantire l'opponibilità verso i terzi. Finalità del Registro è dunque la pubblicità dichiarativa, che sostituisce lo spossessamento caratteristica del pegno "tradizionale", consentendo quindi di continuare ad utilizzare il bene oggetto di pegno per l'attività di impresa. Gli aspetti procedurali saranno debitamente approfonditi nel Capitolo 3.

Infine, altro importante elemento di innovazione contenuto nel decreto è relativo al recupero del credito in caso di inadempienza del debitore. Quando si verifica un evento che determina l'escussione del pegno, il creditore, previo avviso scritto al datore della garanzia e agli eventuali titolari di un pegno non possessorio trascritto successivamente, ha facoltà di escutere la garanzia in via stragiudiziale, fermo il diritto del debitore di agire giudizialmente per far valere profili di illegittimità della liquidazione.

Ci sarebbero molti altri spunti per una dettagliata analisi dell'innovatività del nuovo istituto nell'ordinamento italiano, ma non è questa la sede per ulteriori approfondimenti giuridico-civilistici, su cui c'è ormai ampia letteratura, pur non essendoci ancora riferimenti giurisprudenziali, che potranno intervenire con l'operatività del Registro dei pegni.

## 2.4 | Fasi di realizzazione: regolamento, provvedimenti e sviluppi tecnologici

Dopo aver presentato ed inquadrato nel contesto nazionale ed internazionale il nuovo istituto del pegno non possessorio, occorre, prima di descrivere compiutamente il Registro dei pegni, dar conto del lungo e complesso processo attuativo della norma, tale per cui nel momento in cui si scrive il Registro non è ancora attivo.

### 2.4.1 | Il Regolamento attuativo

Il comma 4 dell'articolo 1 del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59 prevede che *"Il pegno non possessorio ha effetto verso i terzi esclusivamente con l'iscrizione in un registro informatizzato tenuto dall'Agenzia delle Entrate"*. Ed a norma del comma 6:

*"Le operazioni di iscrizione, consultazione, modifica, rinnovo o cancellazione presso il registro, gli obblighi a carico di chi effettua tali operazioni nonché le modalità di accesso al registro stesso sono regolati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, prevedendo modalità esclusivamente informatiche. Con il medesimo decreto sono stabiliti i diritti di visura e di certificato, in misura idonea a garantire almeno la copertura dei costi di allestimento, gestione e di evoluzione del registro."*

Dalla risposta all'interrogazione parlamentare presso la VI Commissione Permanente (Finanze) del 5 giugno 2019 (Camera dei Deputati, 2019), si ha notizia dell'affidamento, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), all'Agenzia delle Entrate dell'attività istruttoria preliminare e della predisposizione di un primo schema di regolamento attuativo, che ha costituito la base per le interlocuzioni tra i Ministeri concertanti e le osservazioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. È stato così predisposto il testo condiviso, unitamente alle relazioni correlate (Analisi di impatto regolamentare, Analisi tecnica normativa, Relazione illustrativa e Relazione tecnica), sottoposto ai pareri del Garante per la protezione dei dati personali, reso il 21 giugno 2018 e

consultabile in Garante per la protezione dei dati personali (2018), e del Consiglio di Stato, che, con Provvedimento del 14 dicembre 2018, ha sospeso l'adozione del parere richiesto. Il Consiglio di Stato ha infatti richiesto al MEF un supplemento di istruttoria, richiedendo, in particolare, l'audizione degli *stakeholder*, per una migliore valutazione dell'impatto del regolamento "considerato l'impatto della normativa sul traffico dei beni di impresa, gli effetti della garanzia nonché le esigenze di certezze sottese alla circolazione del bene vincolato". Nella medesima audizione, vengono date ulteriori informazioni relative alla realizzazione del sistema informatico di gestione del Registro dei pegni mobiliari non possessori, nonché dei connessi adempimenti fiscali, le cui attività erano state avviate dall'Agenzia delle Entrate già dal 2016, in parallelo con le citate attività istruttorie, e le cui tempistiche di conclusione sarebbero state previste nel Regolamento.

Nell'ambito del supplemento di istruttoria, il 10 dicembre 2019 l'Agenzia delle Entrate, come riportato in FiscoOggi (2019) ha presentato i principali elementi procedurali e di flusso previsti nello schema di regolamento agli *stakeholder*, in particolare rappresentanti del mondo imprenditoriale e creditizio, degli ordini professionale ed enti istituzionali, che sono stati invitati a trasmettere osservazioni.

A seguito delle consultazioni e delle ulteriori elaborazioni ed interlocuzioni, il 14 dicembre 2020 il Consiglio di Stato ha adottato il parere favorevole, permettendo quindi l'emanazione del decreto 25 maggio 2021, n. 114 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero della Giustizia, recante il "Regolamento concernente il registro dei pegni mobiliari non possessori", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 190 del 10 agosto 2021 ed entrato in vigore dal 25 agosto 2021.

## 2.4.2 | Specifiche tecniche, sistema informatico e provvedimenti attuativi

Il citato Regolamento ha previsto l'adozione di ulteriori provvedimenti attuativi. È stato emanato il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 12 ottobre 2021, recante l'«Approvazione della nomenclatura delle categorie merceologiche dei beni oggetto di pegno mobiliare non possessorio», previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera l), numero 7 del Regolamento, nell'ambito delle informazioni da fornire nella domanda di iscrizione al Registro per l'individuazione del bene oggetto di pegno (si veda il Paragrafo 3.1.2).

Il Regolamento prevede, inoltre, all'articolo 7, che:

- «1. Con provvedimento interdirigenziale, adottato dal direttore dell'Agenzia delle entrate di concerto con il Ministero della giustizia, sono approvate le specifiche tecniche per la redazione delle domande e dei correlati titoli, nonché per la relativa trasmissione al conservatore.
2. Con il medesimo provvedimento sono stabilite le modalità per la registrazione dei titoli, secondo le procedure telematiche di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, sentito il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sono stabilite le modalità di versamento dei tributi e dei diritti dovuti».

Tra gli altri, elemento decisivo è certamente l'elaborazione delle specifiche tecniche, al cui contenuto sarà dedicato ampio spazio nel Capitolo 3. L'Agenzia, come riportato in Lucchese (2022), in un'ottica di *better regulation*, ha adottato anche per le specifiche tecniche la *best practice* del confronto con gli

*stakeholder* esterni, coinvolgendo anche i rappresentanti delle *software house*, potenzialmente coinvolte nella realizzazione di servizi e prodotti informatici dedicati al Registro dei pegni. Le specifiche tecniche sono poi state notificate alla Commissione Europea (Direzione Generale del Mercato Interno, dell'Industria, dell'Imprenditoria e delle PMI) ai sensi della Direttiva (UE) 2015/1535<sup>22</sup>, dando la possibilità alla stessa Commissione e a tutti i soggetti, anche istituzionali, interessati di intervenire nel processo legislativo con specifici contributi.

Come noto anche in base alle indicazioni fornite nell'interrogazione parlamentare del 9 febbraio 2022 (Camera dei Deputati, 2022), a valle del consolidamento delle specifiche tecniche, parallelamente l'Agenzia delle Entrate ha realizzato il sistema informatico, con il *partner* tecnologico Sogei, e sta completando gli atti preordinati all'emanazione dei previsti provvedimenti e all'organizzazione dell'Ufficio Unico Nazionale che, ai sensi dell'articolo 1 del Regolamento, è responsabile della tenuta del Registro dei pegni mobiliari non possessori.

### 2.4.3 | L'attuazione del Registro dei pegni: metodologie, criticità e prospettive

Esaminare processi attuativi di carattere normativo, procedurale, organizzativo e tecnologico fa sorgere riflessioni sulla complessità dell'attività amministrativa, che richiede la convergenza di fattori diversi e di procedure la cui responsabilità è affidata a diversi centri decisionali. In questa sede non si entra nel merito della scelta, evidenziata da studi che hanno trattato il tema dal punto di vista giuridico, di introdurre un nuovo istituto giuridico con un decreto legge, strumento per casi di urgenza, prevedendo al contempo un regolamento attuativo che coinvolge una molteplicità di strutture amministrative. Si sottolinea, tuttavia, l'opportunità di individuare modalità di applicazione della cosiddetta "*performance di filiera*", per favorire nelle amministrazioni pubbliche la condivisione di obiettivi orientati al risultato verso l'esterno, all'impatto sui cittadini in termini di qualità e tempi.

Dal punto di vista metodologico, come sottolineato da Grassi *et alii* (2021) a pagina 21, si ribadisce, al contempo, l'importanza dell'approccio del *project management* per affrontare progetti complessi coinvolgendo tutti i soggetti interessati, analizzando e programmando tutte le attività da svolgere, valutando fin dall'inizio i rischi.

Nel procedimento attuativo presentato, si evidenzia, come *best practice*, nell'Analisi di impatto regolamentare, il coinvolgimento degli *stakeholder* esterni, strumento orientato alla *better regulation*, nell'ottica della previsione, con il contributo di tutti, dei principali rischi legati all'operatività di un nuovo servizio in fase di realizzazione e segno di apertura della Pubblica Amministrazione verso la collettività amministrata.

<sup>22</sup> In Commissione Europea (2022) è consultabile una sintesi dei principali elementi e delle motivazioni che chiariscono il progetto, disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, con il testo esteso delle specifiche tecniche.

### 3 | IL REGISTRO DEI PEGNI MOBILIARI NON POSSESSORI

Nell'ambito della pubblicità giuridica, in particolare relativamente alle garanzie, in Italia il sistema della pubblicità immobiliare costituisce una *best practice*, sia come riferimento per la certezza del diritto, sia per il consolidato sistema informatico, tra i primi ad essere introdotti nella Pubblica Amministrazione, giungendo alla realizzazione del "modello unico informatico", applicazione *ante litteram* del principio del *once only*<sup>23</sup>. Si ritiene che la realizzazione del sistema informatico di gestione del Registro dei pegni sia stata affidata dal legislatore all'Agenzia delle Entrate proprio in ragione delle evidenti analogie con il consolidato modello delle iscrizioni delle ipoteche nei Registri di pubblicità immobiliare.

Prima di entrare nei dettagli procedurali del Registro, si sottolinea, come chiave di lettura dei paragrafi che seguono, la stretta connessione tra il diritto e la sua "concretizzazione" mediante le applicazioni informatiche, che devono essere progettate con competenza e grande attenzione ai dettagli, per evitare che gli algoritmi possano inconsapevolmente ledere dei diritti sostanziali degli utenti.

Su questo tema, si richiama l'importanza del rispetto dei diritti della persona nei processi decisionali automatizzati, sanciti dall'articolo 22 del *General Data Protection Regulation (GDPR)*<sup>24</sup> e sottolineati dai recenti interventi giurisprudenziali in materia di "amministrazione algoritmica", da parte del Consiglio di Stato, che ha affermato il principio di "non esclusività della decisione algoritmica", dovendo comunque esistere un contributo umano, almeno di controllo e validazione<sup>25</sup>. Come emergerà nel seguito della trattazione, la realizzazione del Registro dei pegni ricerca l'equilibrio tra la massima automazione dei processi ed il necessario intervento umano, soprattutto nel controllo giuridico.

#### 3.1 | Compilazione della domanda e dati: dal diritto al sistema informatico e viceversa

Per l'alimentazione del Registro, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 3 del Regolamento, la parte che richiede l'iscrizione nel Registro dei pegni, o il suo rappresentante, deve presentare al conservatore, per via telematica, il titolo costitutivo del pegno non possessorio, unitamente ad una domanda sottoscritta digitalmente. Quando l'iscrizione è richiesta da un rappresentante al conservatore è presentata anche la procura sottoscritta digitalmente.

Analoghe modalità sono previste per le domande di rinnovazione, cancellazione e modifica dei pegni, con l'obbligo di dichiarare l'iscrizione originaria di riferimento.

<sup>23</sup> Per un'ampia trattazione, si vedano Grimaldi *et alii* (2010) e Grassi *et alii* (2021).

<sup>24</sup> Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016.

<sup>25</sup> Si veda il punto 15.2 nella Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 8472 del 13 dicembre 2019.

### 3.1.1 | I soggetti

Nel Paragrafo 2.3 si è già discusso dei soggetti coinvolti nel rapporto di garanzia (creditore, debitore e terzo datore). Operativamente, nella domanda di iscrizione sono indicati, in conformità al titolo:

- le generalità del creditore, del debitore e dell'eventuale terzo datore di pegno, con indicazione del cognome, del nome, del luogo e della data di nascita, per gli imprenditori individuali, ovvero della denominazione o ragione sociale e della sede per le persone giuridiche, le società e gli altri enti che svolgono attività d'impresa
- il codice fiscale delle parti
- il luogo e il numero di iscrizione nel Registro imprese del debitore e del datore del pegno
- il domicilio del creditore, del debitore e del terzo datore del pegno
- l'indirizzo di posta elettronica certificata del debitore, del datore del pegno e del creditore
- la data del titolo costitutivo del pegno non possessorio, l'importo massimo garantito, la descrizione del credito garantito presente o futuro.

### 3.1.2 | I beni e le categorie merceologiche

Principale caratteristica innovativa delle domande di iscrizione al Registro dei pegni è certamente l'elemento oggettivo, ovvero la descrizione dei beni oggetto di pegni, ai fini della loro identificazione. Vista la volatilità degli oggetti (in confronto, ed esempio, agli immobili) e delle loro trasformazioni, l'identificazione e gli elementi per seguire le vicende modificative sono fondamentali per mitigare la "fragilità" della movimentazione e trasformazione, insita nell'istituto del pegno sui beni mobili. Sintetizzando i contenuti dell'articolo 3, comma 2, del Regolamento, gli elementi obbligatori nella domanda relativamente alla descrizione dei beni sono:

- l'indicazione dei beni o crediti gravati con la descrizione degli elementi che ne permettono l'identificazione, tra cui la categoria merceologica, l'ubicazione, se indicata nel titolo, gli estremi identificativi delle eventuali azioni o partecipazioni gravate, il valore complessivo, la destinazione economica
- l'indicazione della facoltà, ove prevista, per il creditore di locare il bene oggetto di pegno o di appropriarsene al verificarsi degli eventi che ne determinano l'escussione e dell'eventuale volontà delle parti di non consentire la trasformazione del bene
- l'eventuale indicazione che l'acquisto del bene già gravato da pegno mobiliare non possessorio è stato finanziato con un credito garantito da riserva di proprietà o da altro pegno non possessorio
- la dichiarazione del debitore e, se diverso, del datore del pegno che i beni o i crediti oggetto di pegno, nonché il credito garantito, sono destinati ovvero inerenti l'esercizio dell'impresa
- la dichiarazione dell'esistenza o meno di precedente garanzia sui beni o i crediti dati in pegno
- le condizioni contrattuali che disciplinano il patto di rotatività, ove previsto.

Dato identificativo primario ed innovativo nel sistema di regolazione dei pegni mobiliari non possessori, su cui si basano anche i criteri di consultazione, come si vedrà nel Paragrafo 3.3, è rappresentato dalle categorie merceologiche, introdotte dall'articolo 1, comma 2, dalla norma primaria,<sup>26</sup> la cui nomenclatura è riportata in Tabella 4.

<b>NOMENCLATURA delle CATEGORIE MERCEOLOGICHE *</b>	
<b>01</b>	ANIMALI VIVI E PRODOTTI DEL REGNO ANIMALE
<b>02</b>	PIANTE E PRODOTTI DEL REGNO VEGETALE
<b>03</b>	GRASSI, OLI E CERE ANIMALI O VEGETALI
<b>04</b>	PRODOTTI DELLE INDUSTRIE ALIMENTARI, BEVANDE E TABACCHI LAVORATI
<b>05</b>	MINERALI E LORO PRODOTTI
<b>06</b>	PRODOTTI DELLE INDUSTRIE CHIMICHE O DELLE INDUSTRIE CONNESSE
<b>07</b>	MATERIE PLASTICHE, GOMMA E LORO LAVORATI
<b>08</b>	PELLI, CUOIO, PELLICCE E LORO LAVORATI
<b>09</b>	LEGNO E SUOI LAVORATI
<b>10</b>	PRODOTTI DELL'INDUSTRIA CARTARIA E PRODOTTI A STAMPA
<b>11</b>	MATERIE TESSILI E LORO MANUFATTI
<b>12</b>	CALZATURE ED ALTRI ACCESSORI DI ABBIGLIAMENTO
<b>13</b>	MATERIALI LAPIDEI, CERAMICI, VETRI E LORO PRODOTTI
<b>14</b>	PREZIOSI, BIGIOTTERIA E MONETE
<b>15</b>	METALLI COMUNI E LORO LAVORATI
<b>16</b>	MACCHINARI INDUSTRIALI, MACCHINE ED APPARECCHI MECCANICI ED ELETTRONICI
<b>17</b>	MACCHINE, MACCHINARI E ATTREZZATURE PER IL TRASPORTO
<b>18</b>	STRUMENTI ED APPARECCHI DI OTTICA E MISURA; STRUMENTI MEDICO-CHIRURGICI; OROLOGERIA; STRUMENTI MUSICALI
<b>19</b>	ARMI, MUNIZIONI, LORO PARTI ED ACCESSORI
<b>20</b>	MOBILI E COMPLEMENTI DI ARREDO
<b>21</b>	OGGETTI PER SPORT O DIVERTIMENTO, LORO PARTI ED ACCESSORI
<b>22</b>	OGGETTI D'ARTE, DA COLLEZIONE O DI ANTICHITA'
<b>23</b>	BENI IMMATERIALI
<b>24</b>	BENI FINANZIARI
<b>25</b>	ALTRI BENI
*N.B. «Il pegno non possessorio può essere costituito su beni mobili, anche immateriali, destinati all'esercizio dell'impresa e sui crediti derivanti da o inerenti a tale esercizio, a esclusione dei beni mobili registrati» (articolo 1, comma 2 del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito dalla legge 30 giugno 2016, n. 119)	

Tabella 4 - Nomenclatura delle categorie merceologiche

Fonte: Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 12 ottobre 2021

La nota, riportata dal Provvedimento, è significativa in quanto sottolinea la funzione e, quindi, il limite intrinseco della nomenclatura, che fornisce gli elementi per la descrizione del bene e, di conseguenza, per la consultazione del registro, ma non definisce quali beni possono essere oggetto di pegno, aspetto che resta, evidentemente, disciplinato dalla norma primaria e, più in generale, dalla normativa civilistica vigente.

Analizzando la nomenclatura, si riscontra una chiara articolazione in:

- beni materiali (da 1 a 22)
- beni immateriali e finanziari (23 e 24)
- altri beni, per i quali le specifiche tecniche impongono la compilazione di un breve campo descrittivo ai fini dell'individuazione.

La nomenclatura dei beni materiali è debitrice della classificazione delle merci utilizzata in ambito doganale, dettate dal "Regolamento (CEE) 23 luglio 1987, n. 2658 del Consiglio relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune" (GU L 256 del 7 settembre 1987, pagina 1), aggiornato dalle Note esplicative della nomenclatura combinata dell'Unione Europea (GU C 076 del 4 marzo 2015, pagina 1) che, tuttavia, pur essendo quasi integralmente ripresa, non viene adottata, anche in considerazione delle diverse finalità delle due classificazioni. In particolare, la classificazione delle merci del citato Regolamento si articola in quattro successivi livelli di dettaglio:

**1)** sezione

**2)** capitolo

**3)** voce

**4)** sottovoce

La nomenclatura introdotta per il pegno riprende le voci delle "Sezioni" introducendo alcune modifiche per adattare alle specifiche finalità. Non si può escludere che eventuali dubbi interpretativi possano essere superati facendo riferimento alle specificazioni di dettaglio presenti nella classificazione doganale.

Per quanto riguarda i beni immateriali e finanziari, considerando che il pegno non possessorio è riservato alle imprese, risulta evidente il riferimento alle previsioni dell'articolo 2424 del Codice Civile, sui bilanci delle società.

Le categorie merceologiche, così definite, potranno costituire un riferimento anche per analisi statistiche, individuando i segmenti di mercato maggiormente interessati dal nuovo strumento di garanzia e confrontando, per i singoli settori, l'uso del nuovo strumento del pegno non possessorio con gli altri strumenti di garanzia presenti.

Riprendendo le considerazioni presentate nel Paragrafo 2.1 sul confronto tra il nuovo istituto italiano e gli altri analoghi presenti negli altri paesi, nel seguito vengono citati tre esempi di classificazione, che, essendo precedenti rispetto alla recentissima classificazione italiana, hanno certamente costituito un riferimento nella fase istruttoria.

Come già accennato nel Paragrafo 2.1.1, nel *gage sans dépossession* belga non sono citate le categorie merceologiche, mentre è previsto come elemento obbligatorio nella descrizione dell'oggetto esclusivamente un campo libero, di lunghezza estesa fino a 100.000 caratteri. Anche nell'analogo esempio dei Paesi Bassi non sono presenti categorizzazioni dei beni oggetto di pegno.

La situazione maggiormente assimilabile alle previsioni normative italiane è il *gage sans dépossession* francese, con l'elencazione di diciassette categorie merceologiche, riportata nello schema che segue:

1	Animaux <i>Animali</i> ;
2	Horlogerie et Bijoux <i>Orologi e gioielli</i> ;
3	Instruments de musique <i>Strumenti musicali</i> ;
4	Matériels, mobiliers et produits à usage professionnel non visés dans les autres catégories <i>Materiali, mobili e prodotti ad uso professionale non inclusi nelle altre categorie</i> ;
5	Matériels à usage non professionnel autres qu'informatiques <i>Materiali ad uso non professionale, esclusi quelli informatici</i> ;
6	Matériels liés au sport <i>Materiali legati allo sport</i> ;
7	Matériels informatiques et accessoires <i>Materiali informatici e accessori</i> ;
8	Meubles meublants <i>Mobili per l'arredamento</i> ;
9	Meubles incorporels autres que parts sociales <i>Beni immateriali, escluse le azioni societarie</i> ;
10	Monnaies <i>Monete</i> ;
11	Objets d'art, de collection ou d'antiquité <i>Opere d'arte, da collezione o di antiquariato</i> ;
12	Parts sociales <i>Azioni societarie</i> ;
13	Produits de l'édition, de la presse ou d'autres industries graphiques <i>Prodotti dell'editoria, della stampa o altri dell'industria grafica</i> ;
14	Produits liquides non comestibles <i>Prodotti liquidi non commestibili</i> ;
15	Produits textiles <i>Prodotti tessili</i> ;
16	Produits alimentaires <i>Prodotti alimentari</i> ;
17	Autres <i>Altri</i> .

**Tabella 5** - Nomenclatura delle categorie merceologiche del *Gage sans dépossession* francese

**Fonte:** Arrêté du 1er février 2007<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Arrêté du 1er février 2007 relatif à la nomenclature visée à l'article 2 (6°) du décret n° 2006-1804 du 23 décembre 2006 pris pour l'application de l'article 2338 du code civil et relatif à la publicité du gage sans dépossession, in Journal officiel de la République française n°35 du 10 février 2007, consultabile sul sito <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000466263>.

Altro caso simile si può riscontrare nella più recente esperienza del Messico, in cui esiste il Registro Unico di Garanzie mobiliari (RUG), nel quale sono individuate nove categorie di beni assoggettabili a pegno, inserite nella procedura in un menù a tendina. Si tratta di:

1	Maquinaria y equipo <i>Macchinari e attrezzature;</i>
2	Vehículos de motor <i>Veicoli a motore;</i>
3	Ganado <i>Bestiame;</i>
4	Productos agrícolas <i>Prodotti agricoli;</i>
5	Bienes de consume <i>Beni di consumo;</i>
6	Inventario <i>Scorte di magazzino;</i>
7	Acciones y obligaciones, bonos, contratos de opción y futuros <i>Azioni e obbligazioni, titoli, contratti di opzione e futures;</i>
8	Derechos, incluyendo derechos de cobro <i>Diritti, inclusi i crediti commerciali;</i>
9	Otros <i>Altri.</i>

**Tabella 6** - Nomenclatura delle categorie merceologiche dei beni assoggettabili a pegno in Messico

*Fonte: Articolo 32, lett. B del Reglamento del Registro Público de Comercio<sup>28</sup>*

In entrambi gli esempi si riscontra la presenza di un certo numero di categorie di beni materiali e due voci relative ai beni immateriali e finanziari, oltre alla voce residuale relativa ai beni non compresi nelle categorie elencate.

### 3.1.3 | Legami tra soggetti e beni, domanda, titolo e redazione congiunta

Per la compilazione delle domande di iscrizione al Registro dei pegni, è necessario associare i beni, individuati mediante gli elementi descrittivi elencati, con i soggetti, di cui deve essere definito il ruolo nel rapporto di garanzia (creditore, debitore e terzo datore).

La domanda di iscrizione può essere effettuata, per via telematica, da:

- un notaio o altro pubblico ufficiale, generalmente redattore del titolo di riferimento
- da un richiedente diverso da pubblico ufficiale, che si può identificare in una delle parti comparenti nel titolo o in un suo rappresentante (in questo caso, come già indicato, sarà allegata una procura firmata digitalmente).

Nella domanda saranno inseriti anche i dati finalizzati al pagamento mediante addebito su conto corrente, in particolare il codice fiscale e il numero di conto corrente del richiedente firmatario della domanda, oltre all'indicazione dell'importo.

Il titolo per essere idoneo deve essere costituito da atto pubblico, scrittura privata autenticata o accertata giudizialmente, contratto sottoscritto digitalmente o provvedimento dell'autorità giudiziaria.

<sup>28</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento del Registro Público de Comercio, in Diario Oficial de la Federación: 23/09/2010, consultabile sul sito [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5160379&fecha=23/09/2010#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5160379&fecha=23/09/2010#gsc.tab=0).

Si noti l'innovazione del contratto tra le parti con sottoscrizione digitale, non previsto, ad esempio, tra le forme di titolo consentite nel sistema della pubblicità immobiliare. Alle parti è garantita la facoltà di redigere il titolo unitamente alla domanda, con sottoscrizione digitale dei contraenti<sup>29</sup>. Tale previsione, orientata alla semplificazione, ipotizzando un unico momento nel quale avviene il perfezionamento dell'accordo e l'invio della domanda di iscrizione, evidentemente non pregiudica in alcun modo la libertà negoziale delle parti nella redazione del titolo.

La Figura 3 mostra la differenza tra la "redazione congiunta" e la "redazione disgiunta". L'invio del titolo costitutivo e della domanda di iscrizione avviene sempre congiuntamente, come previsto dal comma 1 dell'articolo 3 del Regolamento, ma, se le parti esercitano la facoltà di redigere il titolo unitamente alla domanda, i due documenti, pur distinti, vengono redatti congiuntamente, ovvero condividono gli stessi dati, con il notevole vantaggio della certezza della corrispondenza dei dati stessi. In base alle specifiche tecniche, il *software* di compilazione produce separatamente i due documenti a partire dagli stessi dati, come è rappresentato nella sezione di destra della figura. Evidentemente, come si deduce dalle specifiche tecniche (consultabili in Commissione Europea, 2022), il titolo conterrà parti aggiuntive che si possono inserire nei campi liberi previsti dal *software*. Procedendo, invece, con la redazione disgiunta (sezione di sinistra della figura), i dati inseriti nel *software* confluiscono nella domanda, mentre il titolo sarà un *file* esterno allegato. Con questa procedura è più gravoso il controllo della conformità tra i contenuti della domanda di iscrizione e del titolo costitutivo, demandato al conservatore, come previsto dall'articolo 8 del Regolamento.

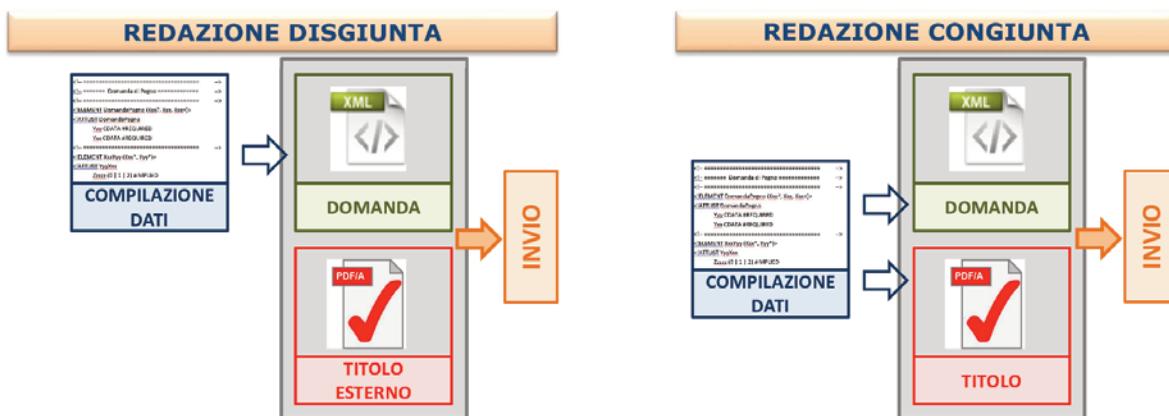


Figura 3 - Redazione congiunta e disgiunta di domanda e titolo - Fonte: elaborazione dell'autore

### 3.2 | Trasmissione, registrazione e iscrizione: l'integrazione dei flussi

Le domande, unitamente ai titoli costitutivi, vengono trasmesse tramite l'Area riservata dell'Agenzia delle Entrate, seguendo le relative regole di accesso ed autenticazione.

Mediante un processo automatico, il titolo costitutivo viene registrato, se richiesto, presso l'Ufficio del Registro indicato. Infine, titolo e domanda vengono resi disponibili al conservatore del Registro dei pegni mobiliari non possessori, che verifica la presenza delle condizioni richieste per il relativo inserimento nel registro e la conformità della domanda al titolo. Analizzando tale processo, si sottolinea

<sup>29</sup> Articolo 3, comma 5 del Regolamento.

che si tratta di un esempio di integrazione di flussi diversi, secondo il principio di *once only*, minimizzando quindi gli oneri informativi per il cittadino e realizzando un flusso automatizzato ed efficiente. Si potrebbe obiettare che si tratta pur sempre della trasmissione di dati ad un'unica Amministrazione, ma, conoscendo la storia dei servizi di riferimento, è noto che si tratta dell'integrazione di sistemi e processi diversi. Il riferimento per tale integrazione, sottolineato dall'articolo 7, è l'adempimento unico telematico realizzato e gradualmente perfezionato nel corso degli ultimi decenni in ambito immobiliare (Grimaldi *et alii*, 2010; Grassi *et alii*, 2021).

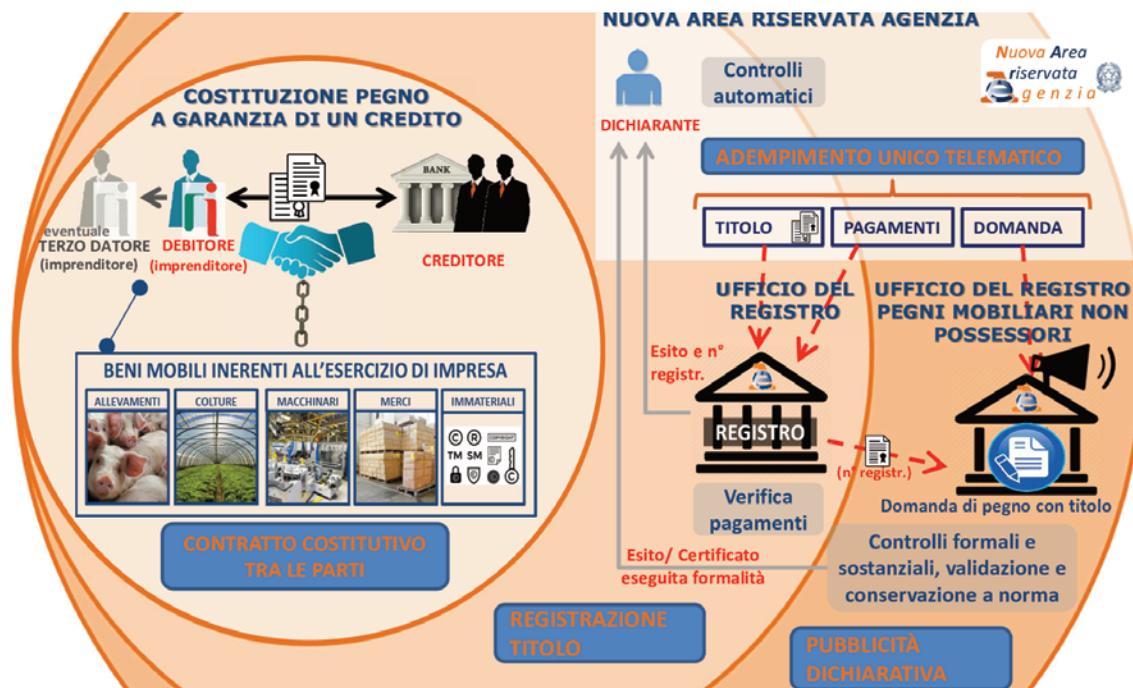


Figura 4 - Flusso di alimentazione del Registro dei pegni - Fonte: elaborazione dell'autore

Come nel processo della pubblicità immobiliare, l'automazione del processo lascia il posto allo specifico intervento umano del conservatore per le necessarie valutazioni giuridiche, assistite per quanto possibile dal sistema informatico predisposto dall'Agenzia delle Entrate. Il Regolamento stabilisce che il conservatore non può ricevere le domande e i titoli quando:

- sono non intelleggibili o in lingua diversa da quella italiana, salvo quanto previsto in tema di bilinguismo;
- non sono trasmessi per via telematica;
- il titolo non è costituito da atto pubblico, scrittura privata autenticata o accertata giudizialmente, contratto sottoscritto digitalmente o provvedimento dell'autorità giudiziaria;
- le domande di iscrizione non hanno i requisiti previsti dall'articolo 3, comma 2 del Regolamento, sinteticamente presentati nei paragrafi precedenti<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Articolo 8, comma 2 del decreto ministeriale 25 maggio 2021, n. 114.

Nell'articolazione del processo di afflusso tra attività automatiche ed attività umane, l'attività dell'Ufficio, finalizzata all'esecuzione delle formalità, ovvero al loro motivato rifiuto, segue giornalmente fasi di processo analoghe a quelle previste per la Pubblicità Immobiliare, con i controlli formali e sostanziali su titoli e domande, la numerazione automatica in base all'ordine di ricezione (UTC)<sup>31</sup> delle domande il cui controllo ha avuto esito positivo, la validazione e archiviazione, con predisposizione dei certificati di eseguita formalità e l'invio degli esiti, fino alla creazione del Registro dei pegni della giornata, reso visibile in consultazione ai fini della pubblicità dichiarativa.

Il conservatore, qualora rifiuti i titoli e le domande, nei casi sopra elencati, indica sulla domanda i motivi del rifiuto e la restituisce telematicamente alla parte richiedente (quindi con esito negativo). Contro il rifiuto del conservatore, la parte può avvalersi del procedimento stabilito nell'articolo 745, secondo comma, del Codice di Procedura Civile (volontaria giurisdizione).

Eseguita la formalità richiesta, il conservatore restituisce al richiedente il certificato con indicazione della data e del numero di iscrizione. Viene in ogni caso restituito l'esito, anche se negativo, oltre alla ricevuta di registrazione e pagamento, ove avvenuti correttamente.

Il Registro dei pegni, la raccolta delle domande e i titoli consegnati al conservatore sono conservati su supporto informatico in conformità alle disposizioni e secondo le regole tecniche stabilite dal Codice dell'Amministrazione Digitale.

### 3.3 | Consultazione telematica della nuova banca dati del Registro dei pegni

Per la consultazione del Registro, è prevista esclusivamente la modalità telematica: questo orientamento, risalente già alla norma primaria, riveste un carattere innovativo di semplificazione e velocizzazione dei rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione. In Grassi *et alii* (2021) c'è un'ampia trattazione dei servizi di consultazione della banca dati della Pubblicità Immobiliare, che presenta notevoli punti di contatto con la nuova banca dati del Registro dei pegni, ma con la presenza di un retaggio storico di volumi cartacei, risalenti anche all'Ottocento. Ebbene, il punto di arrivo della gestione informatica dei documenti di pubblicità immobiliare, giunti nei decenni ad un sistema di alimentazione quasi completamente informatizzato, rappresenta, in un certo senso, il punto di partenza della nuova banca dati del Registro dei pegni, banca dati "nativa digitale", che parte direttamente con afflusso e consultazioni completamente telematiche, con l'obiettivo dell'alta qualità di dati, garantita dai controlli automatici in ingresso.

Scendendo nel dettaglio documentale della consultazione, questa riguarda i servizi di visura e certificazione. In particolare:

- certificati per soggetto debitore o datore del pegno ovvero per soggetto debitore o datore del pegno e categoria merceologica, tutti comprensivi di copia delle formalità indicate nel certificato stesso
- copie autentiche delle formalità
- consultazione (visura) dell'elenco sintetico delle formalità per soggetto debitore o datore del pegno
- consultazione (visura) della raccolta delle domande per soggetto debitore o datore del pegno e categoria merceologica, comprendente tutte le formalità presenti nel Registro secondo i criteri indicati

<sup>31</sup> Tempo coordinato universale, acronimo rielaborato dall'inglese *Coordinated Universal Time*.

- consultazione (visura) di specifiche formalità, individuate con il relativo numero identificativo ed il nominativo di uno dei soggetti presenti, comprese le formalità accessorie direttamente correlate.

Non è prevista la consultazione dei titoli costitutivi, trattandosi, nella maggior parte dei casi, di accordi privati tra le parti. Tuttavia i titoli sono conservati per renderli disponibili all'ufficio, senza permetterne la visione a terzi. La ragione di questa scelta, nel contemperamento degli interessi in gioco, è da ricondurre all'esigenza di preservare eventuali segreti commerciali o ogni altra informazione riservata contenuta nell'accordo tra le parti, realizzabile mediante contratto privato, nell'ottica della minimizzazione degli oneri informativi e dei dati personali<sup>32</sup> da trasmettere alla Pubblica Amministrazione.

Analizzando la Tabella delle tariffe, allegata al Regolamento, in una prospettiva comparativa con le corrispondenti previsioni relative alla consultazione dei documenti di pubblicità immobiliare, si nota ancora una volta la semplificazione come principio ispiratore del regolatore. Come è noto, la digitalizzazione dei processi non sempre si accompagna ad una reale semplificazione degli stessi e la differenza spesso è nei dettagli. Le tariffe previste per la consultazione in pubblicità immobiliare sono a "formazione progressiva", ovvero, a partire da una richiesta iniziale, a seconda dei documenti che vengono visionati, la tariffa varia, senza poter effettuare l'intero pagamento al momento della richiesta. Il regolatore del Registro dei pegni ha invece strutturato, come si è visto, degli insiemi di documenti, da fornire in consultazione, con tariffa determinabile già al momento della richiesta, senza la necessità di successivi interventi di liquidazione da parte dell'ufficio, semplificando il processo. Importante sottolineare che la stessa logica vale, pur in assenza di appositi interventi normativi, nell'applicazione dell'imposta di bollo sui certificati, quantificabile già in fase di richiesta. La mancata previsione di questi dettagli avrebbe inciso negativamente sulla semplicità del processo, quasi vanificando i vantaggi dell'aver creato, come previsto dal legislatore, una banca dati interamente telematica.

### 3.4 | Il Registro dei pegni alla luce delle Linee Guida AgID sui dati del settore pubblico

Le "Linee Guida recanti regole tecniche per l'attuazione del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 e successive modifiche e integrazioni relativo all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico" (AgID, 2022) prevedono che:

*"I dati pubblici che rientrano nell'ambito di applicazione delle presenti linee guida devono essere messi a disposizione per il riutilizzo a fini commerciali e non commerciali:*

- *in formato leggibile meccanicamente, cioè, come da definizione presente nel Decreto, in "un formato di file strutturato in modo tale da consentire alle applicazioni software di individuare, riconoscere ed estrarre facilmente dati specifici, comprese dichiarazioni individuali di fatto e la loro struttura interna";*
- *in formato aperto, cioè, come da definizione dell'art. 1 comma 1 lettera l-bis) del CAD, in "un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi";*
- *accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione;*
- *gratuitamente o con i costi marginali sostenuti per la riproduzione, messa a disposizione e divulgazione*

<sup>32</sup> Regolamento (UE) 2016/697 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, articolo 5, paragrafo 1, lettera c).

*dei documenti, nonché per l'anonimizzazione di dati personali o per le misure adottate per proteggere le informazioni commerciali a carattere riservato;*

- *secondo i termini di licenze standard, disponibili in formato digitale;*
- *provvisi dei relativi metadati"* (AgID, 2022, paragrafo 4.1).

A conclusione della presentazione del Registro dei pegni, si nota che corrisponde a tutti i requisiti indicati nelle Linee Guida. In particolare, per quanto riguarda il formato, nella consultazione del Registro i dati sono resi disponibili sia in formato *pdf*, che garantisce la facilità di consultazione per il cittadino, con strumenti tecnologici di uso quotidiano, sia in formato *.xml*, che rispetta i requisiti delle Linee Guida (confronta Figura 2, pagina 27, in Agid, 2022), consentendo l'elaborazione dei dati da parte di specifici *software*.

Sui costi per gli utenti, come già detto in precedenza in relazione alle proposte di riforma di UNCITRAL (confronta Paragrafo 2.1), l'articolo 1, comma 6 del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59, prevede esplicitamente il limite posto dal recupero delle spese sostenute per la realizzazione e, nel medio-lungo termine, la manutenzione del Registro stesso. Inoltre, l'articolo 11 del Regolamento prevede l'aggiornamento periodico delle tariffe, al fine di mantenere l'equilibrio finanziario.

Infine, si sottolinea che le Linee Guida, nel Paragrafo 5.1.3, in relazione alla qualità dei dati, forniscono indicazioni sull'analisi e la bonifica dei dati stessi, proponendo l'incrocio con altre banche dati ed altri confronti. Il Registro dei pegni, essendo una nuova banca dati, è stato già progettato con opportuni blocchi nell'inserimento dei dati per garantirne la qualità, come già descritto nel corso dell'analisi. Ad esempio, nell'inserimento dei soggetti, viene automaticamente verificata la presenza del codice fiscale nella banca dati dell'Anagrafe Tributaria, evitando così di introdurre errori, tra l'altro, per un dato decisivo ai fini del valore della banca dati del Registro.

## 4 | CONCLUSIONI

Il Registro dei pegni non possessori crea le condizioni per fornire una nuova opportunità alle imprese e ai cittadini, con l'obiettivo di favorire la crescita economica, agevolando l'accesso al credito e assicurando la certezza del diritto nell'ambito delle garanzie.

Gestito come nuova banca dati dall'Agenzia delle Entrate, in modalità completamente telematica, il Registro dei pegni va ad arricchire il patrimonio informativo della Pubblica Amministrazione e, in virtù della sua completa e rigorosa strutturazione, si pone come modello di riferimento per un futuro Registro unico delle garanzie mobiliari, da più parti invocato.

La struttura del processo di aggiornamento della banca dati, mutuata dal "modello unico informatico" della Pubblicità Immobiliare, tende a realizzare l'equilibrio tra la massima automazione ed il necessario intervento umano professionale, a garanzia della responsabilità e correttezza giuridica, in linea con i recenti interventi giurisprudenziali in materia di "amministrazione algoritmica".

Dal punto di vista economico, si attendono i dati futuri sui concreti risultati dell'applicazione del nuovo istituto, per la valutazione *ex post* dell'impatto sul sistema delle garanzie e, in generale, sul sistema economico.

## BIBLIOGRAFIA

G. Arcella (2018), *L'atto notarile ed i big data: il valore dell'informazione dalla pubblica fede, ai dati statistici fino agli "oracoli" per gli smart contract* (dagli Atti del convegno "Atto notarile informatico: cosa cambia?", Torino, 16 giugno 2017), Biblioteca *online* della Fondazione Italiana del Notariato, 1(2018). (Disponibile *online*: <https://biblioteca.fondazione-notariato.it/art/atto-notarile-big-data-valore-informazione-pubblica-fede-dati-statistici-oracoli-per-gli-smart-contract.html>)

E. Brodi (2016), *Il sistema delle garanzie in Italia: una lettura economica delle disposizioni in materia di privilegio, pegno e ipoteca*, Banca d'Italia Occasional Paper, 356, ISSN 1972-6627 (stampa), ISSN 1972-6643 (*online*). (Disponibile *online*: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0356/index.html>)

Campobasso M. (2018), *Il pegno non possessorio. «pegno», ma non troppo*, Le nuove leggi civili commentate, 3, pp. 703-731. ISSN 0391-3740. (Disponibile *online*: [https://www.unirc.it/documentazione/materiale\\_didattico/1465\\_2018\\_457\\_29956.pdf](https://www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/1465_2018_457_29956.pdf))

G.G. Castellano (2016), *The new Italian law for non-possessory pledges: a critical assessment*, Butterworths Journal of international banking and financial law, 31(9), pp. 542-544. (Disponibile *online*: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2861923](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2861923))

European Commission (2020), *Shaping the digital transformation in Europe*, European Union, ISBN 978-92-76-19509-2, DOI: 10.2759/294260 (Disponibile *online*: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/shaping-digital-transformation-europe>)

V. Grassi, C. Grimaldi, V. Lucchese (2021), *Digitalizzazione degli archivi della Pubblicità immobiliare e ottimizzazione nella gestione della documentazione cartacea attraverso il modello delle sezioni stralcio*, Territorio Italia edizione 2021, 1, pp. 89-120, DOI: 10.14609/Ti\_1\_21\_4i (Disponibile *online*: [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/4042296/4\\_Grassi\\_interno\\_OK.pdf/a3712c17-9c49-9cd8-a783-3c931f201962](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/4042296/4_Grassi_interno_OK.pdf/a3712c17-9c49-9cd8-a783-3c931f201962))

C. Grimaldi, B.R. Briante, F. Fiore, E. Mamone, C. Peruzzi, R. Pirone (2010), *l'informatizzazione della pubblicità immobiliare, la banca dati e gli sviluppi futuri*. In *I servizi di pubblicità immobiliare*; IPSOA: Milano; pp. 85-99

D. Nguyen, M. Paczos (2020), *Measuring the economic value of data and cross-border data flows: A business perspective*, OECD Digital Economy Papers, 297, OECD Publishing, Paris, ISSN: 20716826 (*online*), DOI: 10.1787/20716826 (Disponibili *online*: <https://doi.org/10.1787/6345995e-en>)

UNCITRAL (2010), *Legislative Guide on Secured Transactions*, United Nations, New York. ISBN 978-92-1-133675-7. (Disponibile *online*: [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/09-82670\\_ebook-guide\\_09-04-10english.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/09-82670_ebook-guide_09-04-10english.pdf))

World Bank (2016), *Doing business 2016. Economy profile 2016. Italy*. The World Bank, Washington. DOI: 10.1596/978-1-4648-0667-4 (Disponibile *online*: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23258/DoingBusiness0d0efficiency000Italy.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)

## SITOGRAFIA

AgCOM (2018), *Big data Interim report nell'ambito dell'indagine conoscitiva di cui alla delibera n. 217/17/CONS*. Disponibile *online*: <https://www.agcom.it/documents/10179/10875949/Studio-Ricerca+08-06-2018/c72b5230-354d-444f-9e3f-5467ca450714?version=1.0> (data accesso: 31 agosto 2022)

AgID (2017), *Infrastrutture immateriali*. In *Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019*. Disponibile *online*: [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/04\\_infrastrutture-immateriali.html](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/04_infrastrutture-immateriali.html) (data accesso 31 agosto 2022)

AgID (2020), *Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*. Disponibile *online*: <https://docs.italia.it/italia/daf/lg-patrimonio-pubblico/it/stabile/index.html> (data accesso 24 agosto 2022)

AgID (2021), *Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2021-2023*, disponibile *online* (data accesso 24 agosto 2022)

AgID (2022), *Linee Guida recanti regole tecniche per l'attuazione del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 e s.m.i. relativo all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico* (versione per la consultazione). Disponibile *online*: [https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/64/LG-Open-Data\\_v.consultazione.pdf](https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/64/LG-Open-Data_v.consultazione.pdf) (data accesso 24 agosto 2022)

