

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4571

## PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato **FABRIZIO DI STEFANO**

Disposizioni per la prevenzione dell'emergenza abitativa conseguente ai procedimenti di esecuzione forzata e per la valorizzazione del patrimonio immobiliare

*Presentata il 3 luglio 2017*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Tra le difficoltà del sistema bancario italiano, l'elevata consistenza dei crediti deteriorati è uno dei fattori più critici.

Negli ultimi anni, piuttosto che mettere in condizioni di sicurezza i bilanci delle banche prima dell'entrata in vigore delle norme sul *bail-in*, le politiche del Governo italiano in materia bancaria hanno aggravato la situazione.

Il problema dei crediti deteriorati che grava sul sistema bancario del nostro Paese deriva, infatti, dalla valutazione che ne è stata fatta in occasione del fallimento pilotato delle quattro banche (Banca delle Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di risparmio di Ferrara e Cassa di risparmio della provincia di Chieti), che risale al mese di novembre del 2015: da allora non si è ancora trovata una soluzione.

Il tema dei *non performing loans* è esploso infatti in occasione del decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, con il quale sono

state « salvate » le quattro banche menzionate. I valori di riferimento utilizzati per la svalutazione dei crediti deteriorati delle stesse banche sono stati inopportunosamente estesi a tutto il resto del sistema bancario, causando il diffondersi di una psicosi generale che ha spinto a volersi liberare di tali crediti subito e a qualsiasi prezzo.

I dati del nostro Paese sono evidenti: in Italia la quota del risparmio delle famiglie investita in obbligazioni emesse dalle banche è notevolmente più elevata che nella media dell'area dell'euro. Da quando le borse hanno riaperto nel 2016, si è assistito a un crollo continuo: l'indice azionario del settore bancario ha perduto circa il 37 per cento.

Lo Stato continua, quindi, a « salvare » le banche con i soldi pubblici, senza alcun riscontro concreto per la collettività. Ciò è avvenuto non solo per le quattro banche menzionate, fallite nel novembre 2015, ma anche per il Monte dei Paschi di Siena, per cui sono stati impiegati 20 miliardi di euro

nello scorso dicembre 2016 e per le due banche venete: dopo tanti omaggi al mercato e calcoli complicati, alla fine «paga sempre Pantalone». Da ultimo, il salvataggio della Banca popolare di Vicenza e della Veneto Banca verrà a costare immediatamente 5,2 miliardi di euro, ai quali si aggiunge una garanzia di 12 miliardi di euro. Alla banca Intesa Sanpaolo, che prende in carico le attività «buone», il Tesoro ha girato un bonifico di 4,8 miliardi di euro: il resto serve per gli esuberi di personale e per la *bad bank* nella quale raccogliere sofferenze e crediti deteriorati.

Quello delle banche italiane sembra un romanzo a puntate, che dà l'impressione di non finire mai e ogni capitolo del quale sembra essere accompagnato dalla stessa serie di errori, omissioni e conflitti di interessi.

«Non si poteva fare altrimenti», continua a ripetere il Ministro dell'economia e delle finanze Pier Carlo Padoan.

La presente proposta di legge offre invece una modalità alternativa di intervento dello Stato nel sistema bancario, definendo un meccanismo virtuoso per aiutare le banche in difficoltà a smaltire crediti deteriorati, provando a mettere a sistema quanto di più prezioso hanno le banche per la collettività: gli immobili.

Attualmente, il complesso delle sofferenze nette del sistema bancario è assistito per oltre i tre quarti del suo importo da garanzie reali il cui controvalore appare, in media, capiente; si tratta in larga maggioranza di garanzie di primo grado, più agevoli da escutere. Per la parte assistita da garanzie reali, il 43 per cento è garantito da immobili residenziali; la quota assistita da immobili di tipo industriale, che potrebbero incontrare maggiori difficoltà di alienazione, è pari al 10 per cento.

La grande maggioranza degli immobili che sono all'asta oggi, infatti, è costituita da immobili residenziali di piccolo taglio. In base alle elaborazioni di Astasy, il 78 per cento delle esecuzioni immobiliari ha avuto ad oggetto immobili il cui valore di base non superava 125.000 euro, mentre un'altra quota del 13 per cento delle aste ha

riguardato immobili di valore compreso tra 125.000 e 250.000 euro, il che significa che il 91 per cento delle aste ha avuto per oggetto case destinate a nuclei familiari.

In molti casi si tratta di case di abitazione principale e quindi di famiglie che hanno tutto l'interesse a restare nell'immobile e con le quali potrebbe essere trovato un accordo sul pagamento di un canone di locazione più basso di quella che era la rata del loro mutuo, magari con un'ipotesi di riscatto nel lungo periodo. I numeri in gioco sono estremamente elevati. Nel 2016 sono state 267.323 le aste giudiziarie su immobili posti a garanzia di crediti insoluti (esecuzioni immobiliari) condotte nei vari tribunali di tutta Italia, in aumento del 18,33 per cento dalle 225.891 aste del 2015. Se esaminiamo la distribuzione geografica, 10 sole province, su un totale di 110, riuniscono quasi il 30 per cento del totale delle aste su base nazionale: in testa sono Milano (4,47 per cento), Roma (4,29 per cento) e Bergamo (4,08 per cento).

Per questo, la presente proposta di legge persegue l'obiettivo di prevenire l'insorgere di una situazione di emergenza abitativa e di disagio sociale determinata dal crescente numero di unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata conseguente al recupero dei crediti deteriorati da parte degli istituti di credito. A questo fine si prevede l'istituzione di un fondo in grado di investire – con specifiche modalità e su richiesta degli stessi istituti di credito in difficoltà – negli immobili oggetto di espropriazione forzata che sono posti a garanzia dei crediti deteriorati.

In particolare, al fine di tutelare i soggetti economicamente o socialmente deboli (individuati in base a criteri la cui determinazione è rimessa a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) dal rischio di perdere la disponibilità dell'abitazione o dell'immobile commerciale nel quale è esercitata un'attività professionale fondamentale per il sostentamento della persona e del nucleo familiare, il fondo potrà concedere in locazione a canone agevolato le unità immobiliari acquistate.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Finalità, definizioni e ambito di applicazione).*

1. La presente legge è volta a prevenire l'insorgere di una situazione di emergenza abitativa e di conseguente disagio sociale determinata dal crescente numero di unità immobiliari sottoposte a espropriazione forzata in conseguenza del recupero dei crediti deteriorati da parte degli istituti di credito nel contesto dell'attuale congiuntura economica negativa.

2. Ai fini della presente legge, per « istituti di credito » si intendono le banche e i gruppi bancari interessati da procedure di risanamento, risoluzione o sostegno economico-finanziario pubblico straordinario ai sensi della normativa vigente, selezionati secondo i criteri definiti con il decreto di cui all'articolo 2, comma 2.

3. Ai fini della presente legge, per « crediti deteriorati » si intendono esclusivamente i crediti iscritti nel bilancio e classificati come crediti in sofferenza da parte degli istituti di credito.

4. La presente legge si applica a tutte le unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata senza distinzione di categoria catastale.

## ART. 2.

*(Fondo patrimonio Italia).*

1. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, per gli anni 2017, 2018 e 2019, il Fondo patrimonio Italia, di seguito denominato « Fondo », con una dotazione minima di 500 milioni di euro per ciascun anno. La dotazione del Fondo è destinata all'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previo parere

delle competenti Commissioni parlamentari, sono definiti i limiti di investimento delle risorse del Fondo, secondo criteri volti alla riduzione dei rischi di credito, di concentrazione e di mercato e nel rispetto di parametri di sostenibilità per la finanza pubblica e di equilibrio finanziario nella gestione del Fondo medesimo, nonché i criteri per l'individuazione delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata da acquistare ai sensi dell'articolo 3. Con il medesimo decreto sono altresì stabiliti i criteri per la selezione degli istituti di credito ammessi e le modalità di presentazione della richiesta di intervento del Fondo ai sensi dell'articolo 3.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i criteri e le modalità per la gestione e la valorizzazione delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata acquisite dal Fondo, con priorità per la loro utilizzazione per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1. Con il medesimo decreto sono altresì indicati i criteri per l'individuazione dei soggetti economicamente o socialmente deboli, ai fini dell'applicazione delle misure di tutela da parte del Fondo.

#### ART. 3.

*(Modalità di individuazione delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata e richiesta di intervento).*

1. Gli istituti di credito che intendono chiedere l'intervento del Fondo allegano alla richiesta l'elenco delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata che sono poste a garanzia dei propri crediti deteriorati, indicando la classificazione con cui il credito è iscritto nel bilancio, i dati identificativi dell'unità immobiliare, com-

preendenti la sua localizzazione, la tipologia, i dati catastali e il valore aggiornato all'ultimo trimestre, nonché i dati identificativi della procedura esecutiva instaurata, il valore dell'unità immobiliare stimato dal consulente tecnico d'ufficio, la data e il prezzo base della successiva asta.

2. Gli istituti di credito indicano altresì i dati identificativi delle ipoteche iscritte a proprio favore sulle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata e i dati identificativi dei soggetti debitori o garanti proprietari delle stesse.

3. Gli istituti di credito, contestualmente alla presentazione della richiesta di intervento del Fondo, ne inviano comunicazione scritta a tutti i debitori e i garanti dei crediti per i quali chiedono l'intervento del Fondo. La comunicazione deve contenere l'avvertenza, espressa in modo chiaro e comprensibile, che il destinatario della comunicazione può opporsi all'intervento del Fondo inviando comunicazione scritta all'istituto di credito e in copia al Fondo stesso entro trenta giorni dalla ricezione della comunicazione.

4. L'intervento del Fondo è precluso nel caso in cui il debitore o il garante proprietario dell'unità immobiliare oggetto di espropriazione forzata, ai sensi del comma 3 e nel termine ivi previsto, comunichi la propria opposizione, senza obbligo di motivazione.

5. Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine indicato al comma 3, il Fondo valuta la conformità della richiesta alle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, nonché l'opportunità dell'operazione, esaminando, ove ritenuto necessario, separatamente ogni unità immobiliare oggetto di espropriazione forzata, anche avvalendosi della consulenza di professionisti esterni. A seguito di tale valutazione, il Fondo comunica all'istituto di credito richiedente il rigetto o l'accoglimento della richiesta di intervento.

6. L'eventuale accoglimento della richiesta di intervento può riguardare tutte le unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata o parte di esse, sulla base della valutazione dell'opportunità dell'intervento

effettuata in relazione a ciascuna unità immobiliare.

ART. 4.

*(Modalità di intervento per l'acquisto delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata).*

1. Qualora accolga la richiesta di intervento presentata dall'istituto di credito ai sensi dell'articolo 3, il Fondo comunica le condizioni di acquisto delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata.

2. Il Fondo può acquistare in blocco tutte le unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata iscritte nell'elenco di cui all'articolo 3, comma 1, secondo le modalità di cui al comma 5 del presente articolo, o partecipare alle singole aste giudiziarie secondo le modalità di cui al comma 6 del presente articolo.

3. Nella valutazione della migliore modalità di acquisto delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata, il Fondo effettua ogni analisi ritenuta necessaria e, in particolare, tiene conto del numero complessivo delle unità immobiliari, del valore di ciascuna unità stimato dalla consulenza tecnica d'ufficio depositata nella relativa procedura esecutiva o concorsuale, del prezzo base della successiva asta, nonché della presenza di altri creditori intervenuti.

4. Il Fondo può partecipare alle aste soltanto dal secondo esperimento di vendita e con un prezzo non superiore al valore stimato dalla consulenza tecnica d'ufficio, ridotto del 25 per cento.

5. Il Fondo, ove lo ritenga opportuno, può procedere all'acquisto in blocco di più unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata. In tale caso, l'istituto di credito, a proprie spese, entro il settimo giorno successivo alla data dell'asta, comunica agli organi giudiziari di ciascuna procedura esecutiva o concorsuale l'intervento del Fondo finalizzato all'acquisto delle unità immobiliari oggetto di vendita giudiziaria e coadiuva il Fondo per gli adempimenti relativi al saldo del prezzo e all'emissione del decreto di trasferimento della proprietà delle unità immobiliari al Fondo stesso. Tutte le

unità immobiliari devono essere acquistate a un prezzo pari all'offerta minima presentata nell'ultima asta alla quale il Fondo non ha partecipato. Tale asta non può comunque essere antecedente all'esperimento di vendita di cui al comma 4.

6. Il Fondo, ove lo ritenga opportuno, può acquistare singolarmente ciascuna unità immobiliare oggetto di espropriazione forzata partecipando separatamente ad ogni asta, nel rispetto del comma 4 e delle disposizioni vigenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, mediante partecipazione diretta ovvero tramite professionisti esterni, enti pubblici, società strumentali o istituzioni finanziarie controllate dallo Stato o da altri enti pubblici. Tali aste non possono comunque essere antecedenti all'esperimento di vendita di cui al comma 4.

#### ART. 5.

*(Gestione e valorizzazione delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata acquistate).*

1. Il Fondo provvede alla gestione ordinaria e straordinaria e alla valorizzazione delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata acquistate, in conformità a quanto disposto dal decreto di cui all'articolo 2, comma 3.

2. Il Fondo può delegare le attività di cui al comma 1 a professionisti esterni, enti pubblici, società strumentali o istituzioni finanziarie controllate dallo Stato o da altri enti pubblici.

#### ART. 6.

*(Locazione a canone agevolato).*

1. Per garantire l'attuazione delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, e per tutelare i soggetti economicamente o socialmente deboli, individuati in base ai criteri previsti dal decreto di cui all'articolo 2, comma 3, dal rischio di perdita della disponibilità dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale o dell'immobile commerciale nel quale è esercitata un'attività professionale fondamentale per il so-

stentamento del soggetto e del suo nucleo familiare, il Fondo può concedere in locazione a canone agevolato le unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata da esso acquistate. Nel concedere in locazione le unità immobiliari è data priorità all'originario proprietario o al soggetto che occupava con titolo idoneo le unità immobiliari stesse.

ART. 7.

*(Vendita delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata acquistate).*

1. Il Fondo, nel rispetto di quanto stabilito dal decreto di cui all'articolo 2, comma 3, può procedere alla vendita delle unità immobiliari oggetto di espropriazione forzata da esso acquistate, effettuando, ove opportuno, attività dirette alla valorizzazione delle unità immobiliari per la realizzazione del massimo valore di vendita.

2. Il Fondo, nella determinazione delle attività di valorizzazione e delle decisioni di vendita di cui al comma 1, considera, oltre alla realizzazione del massimo valore di vendita, anche le esigenze sociali del territorio nel quale sono ubicate le singole unità immobiliari.

