CAMERA DEI DEPUTATI N. 4749

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PETRINI, FREGOLENT, CARELLA, FRAGOMELI, LODOLINI, MORETTO, SCHIRÒ, PREZIOSI, PAOLA BOLDRINI, PICCIONE, PELILLO, AMATO, MARCHETTI, MARCHI, PATRIARCA, SALVATORE PICCOLO, SGAMBATO

Disposizioni in materia di cessione agevolata dei crediti deteriorati esistenti nel sistema bancario

Presentata il 22 novembre 2017

ONOREVOLI COLLEGHI ! — I crediti deteriorati delle banche (*non-performing loans* – NPL) sono esposizioni verso soggetti che, a causa di un peggioramento della loro situazione economica e finanziaria, non sono in grado di adempiere, in tutto o in parte, alle proprie obbligazioni contrattuali.

La profonda e prolungata recessione che ha colpito l'economia italiana e la lunghezza delle procedure di recupero dei crediti, anche in considerazione della vetustà della normativa vigente contenuta nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, hanno concorso a determinare un elevato livello di crediti deteriorati nel sistema bancario italiano.

Secondo la Banca d'Italia, alla data del 31 dicembre 2016 i crediti deteriorati delle banche ammontavano a 349 miliardi di euro, al lordo delle svalutazioni già contabilizzate. Di questi, 215 miliardi di euro riguardavano debitori insolventi (sofferenze cosiddette *bad loans*). I crediti deteriorati al netto delle svalutazioni erano pari a 173 miliardi di euro; le sofferenze nette a 81 miliardi di euro (rispettivamente pari al 9,4 e al 4,4 per cento dei prestiti netti). Le sofferenze fanno capo per circa tre quarti alle imprese, per la parte restante alle famiglie. Il valore stimato delle garanzie reali detenute dalle banche a fronte delle sofferenze è pari a 92 miliardi di euro.

Elevati livelli di crediti deteriorati possono penalizzare l'offerta di credito in quanto riducono la profittabilità delle banche e richiedono accantonamenti di bilancio onerosi, vincolando elevate quote del capitale per il maggior rischio delle attività deteriorate; inoltre i crediti deteriorati innalzano il costo della raccolta di capitale per il maggior rischio percepito dagli investitori in relazione all'esistenza di ingenti volumi di crediti deteriorati.

Conseguenza diretta è quella di generare malfunzionamenti nel meccanismo di allocazione del credito, limitando la possibilità di accesso delle imprese e delle famiglie ai finanziamenti, con evidenti ripercussioni sul sistema economico nel suo complesso e sulla crescita del Paese.

Fino a qualche anno fa, gli assetti organizzativi delle banche nel comparto creditizio erano definiti prevalentemente in funzione dell'erogazione dei prestiti e del monitoraggio della relazione creditizia.

L'attenzione dedicata alla fase di recupero del credito era invece assai inferiore. A questa fase, evidentemente ritenuta poco profittevole e con connotazioni puramente amministrative, sono stati spesso assegnati risorse e personale insufficienti. Con l'acuirsi della crisi economica e finanziaria, il processo, tipicamente caratterizzato da un basso livello di informatizzazione, assenza di basi di dati ben organizzate e modalità di lavorazione prevalentemente cartacee, ha registrato difficoltà nel gestire un incremento del flusso di partite anomale; si è così verificato un allungamento dei tempi di lavorazione, con impatti negativi anche sulla capacità di recupero, che è strettamente connessa con la tempestività delle azioni avviate dall'intermediario.

Per affrontare il fenomeno dei crediti deteriorati occorre comprenderne le cause, che le evidenze scientifiche indicano principalmente nella recessione e nella lentezza delle procedure di recupero.

Politiche creditizie imprudenti, pratiche di tolleranza eccessiva nei confronti dei debitori inadempienti, erogazioni in conflitto di interessi o apertamente fraudolente costituiscono altrettante aggravanti, che spiegano la differenza tra le banche più « virtuose » e quelle meno « virtuose ».

Pertanto, oggi più che mai, è necessario intervenire per migliorare il sistema creditizio italiano alleviando la situazione di persistente morosità con misure correttive capaci, da un lato, di aumentare e di migliorare il recupero del credito e, dall'altro, di aiutare chi non è più in grado di adempiere alle proprie obbligazioni finanziarie, per cause non dipendenti dalla propria volontà e dal proprio comportamento, riprendendo quale metro di valutazione la meritevolezza del debitore.

Il sistema economico del Paese non funziona se tutti, sia i privati, sia la pubblica amministrazione, non adempiono responsabilmente alle obbligazioni assunte in ogni ambito: nei rapporti fiscali, in quelli tra le imprese (*business to business*) e in quelle tra esse e i consumatori (*business to consumer*). L'elevata mole di crediti deteriorati oggi esistente in Italia dimostra la debolezza del sistema economico. Ma se da un lato è necessario agire in modo risoluto con chi non intende pagare, dall'altro è necessario operare con tutte le misure di sostegno possibili in favore di chi vuole pagare anche se con difficoltà.

Tutto questo, però, deve essere regolato in modo giusto e con equità, facendo in modo che possano accedere alle forme di sostegno solo i debitori che, per motivi oggettivi e soggettivi, documentabili e riscontrabili nelle loro dichiarazioni finanziarie e reddituali, si sono trovati in difficoltà rientrando perciò nella definizione prevista dalla cosiddetta legge sul sovraindebitamento, la legge 27 gennaio 2012, n. 3, la quale prevede, all'articolo 6, comma 2, lettera *a)*, che il sovraindebitamento è « la situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente ».

La *ratio* posta a base della presente proposta di legge, quindi, oltre a rispecchiarsi nel principio di meritevolezza, trova il suo fondamento anche, sotto il profilo

dell'opportunità, sul piano dell'esercizio della libertà economica.

Infatti la banca, nel rispetto del principio costituzionale della libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione, deve essere libera di perseguire i propri scopi nel modo che ritiene più opportuno, non potendo essere vincolata in alcun modo nelle proprie scelte imprenditoriali da norme sproporzionatamente penalizzanti, anche qualora andassero in qualche modo a vantaggio dei debitori morosi. Sarebbe pertanto assurdo, oltre che incostituzionale, obbligare le banche a cedere i propri crediti deteriorati a debitori privati al prezzo previsto per una cessione a un intermediario professionista, come ipotizzano alcuni progetti di legge presentati nel corso di questa legislatura.

La presente proposta di legge concede al debitore gravato da un debito che non è in grado di onorare la possibilità di addivenire a una transazione con la banca, concretizzando così un doppio vantaggio nel complesso dell'operazione: sia il ritorno *in bonis* di molti debitori, i quali potrebbero nuovamente avvicinarsi al sistema bancario per nuovi investimenti produttivi che stimolerebbero anche la crescita e il prodotto interno lordo, sia il miglioramento del senso di fiducia verso le banche che si libererebbero dal peso dei crediti deteriorati con tutto vantaggio per un'altra categoria, soprattutto in quest'ultimo periodo meritevole di tutele maggiori, cioè i risparmiatori.

Più nello specifico, con l'approvazione del testo proposto si avrebbe il vantaggio che il valore della transazione non sarebbe legato obbligatoriamente al prezzo di cessione massiva da parte della banca; inoltre, vi sarebbero risparmi di spesa e di tempo dovuti all'incasso di tali somme rispetto a un eventuale recupero stragiudiziale e poi giudiziale, che spesso gli istituti bancari affidano a soggetti esterni con ulteriore aggravio di costi.

Con l'introduzione di queste novità s'intende cambiare il rapporto tra gli intermediari finanziari e i consumatori garantendo maggiore trasparenza tra le parti e addivenendo, ove se ne ravvisino le condizioni, ad accordi transattivi, in quanto è pacifico che un accordo transattivo sarà il migliore risultato possibile per le parti.

Dal lato delle banche e quindi, in via indiretta anche a tutela dei risparmiatori, in termini economici e patrimoniali, la transazione stragiudiziale sarà sicuramente migliore rispetto alle lungaggini legate ai tentativi di composizione giudiziaria e avrà il pregio di ridare dignità a tanti debitori emarginati dalla crisi ma meritevoli di aiuto e di sostegno.

Ovviamente tale previsione legislativa, al contempo, non deve destabilizzare il sistema bancario attuale né il mercato delle cessioni di crediti deteriorati, che – ricordiamo –, trattandosi di un'attività economica imprenditoriale, è soggetto a logiche diverse da quelle cui risponde la condotta dell'individuo consumatore (essendo presenti il rischio d'impresa, la gestione economica eccetera). Perciò è necessario che la transazione effettuata con il debitore/consumatore relativamente a un credito deteriorato, prima che l'istituto finanziario decida per la cessione a terzi, sia regolamentata lasciando una giusta discrezionalità all'istituto in merito alla percentuale di stralcio e al valore di realizzo del credito, anche in considerazione del fatto che ogni posizione debitoria è diversa dalle altre.

Solo in questo modo, grazie al dialogo tra parti normalmente contrapposte, può realizzarsi il bene comune.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Definizione).

1. Ai fini della presente legge, per « posizioni a sofferenza » si intendono i rapporti giuridici tra banche o intermediari finanziari individuati ai sensi dell'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e i loro debitori, classificati a sofferenza, secondo le vigenti disposizioni della Banca d'Italia, e risultanti tali alla data del 31 dicembre 2016 presso la Centrale dei rischi della Banca d'Italia.

Art. 2.

(Procedura ed effetti dell'accordo transattivo).

1. Qualora una banca o un intermediario finanziario intenda cedere a terzi, in tutto o in parte, una posizione a sofferenza, deve darne previa comunicazione scritta al debitore. Il debitore può proporre alla banca o all'intermediario finanziario, nel termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione, un'istanza di transazione parametrata alla propria capacità di spesa desumibile dall'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e dalle dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni o, in alternativa, attestata dal debitore stesso mediante dichiarazione ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

2. Il creditore è tenuto a fornire una risposta scritta al debitore, entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza di cui al comma 1, sia in caso di approvazione del piano da formalizzare con atto di transazione, sia in caso di diniego.

3. Qualora il creditore non ottemperi all'obbligo di risposta scritta di cui al comma

2 entro il termine ivi previsto, si applicano le sanzioni stabilite dalla Banca d'Italia con proprio provvedimento, adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Qualora il creditore trasmetta la risposta scritta di cui al comma 2 oltre il termine ivi previsto, ma comunque prima della contestazione della violazione, la sanzione è applicata in proporzione ai giorni di ritardo.

4. L'atto di transazione, a pena di nullità, deve essere stipulato in forma scritta e deve sempre prevedere l'espressa rinuncia del creditore al maggior credito e a tutte le garanzie personali e reali costituite sui beni del debitore o di terzi garanti, con efficacia decorrente dalla data dell'ultimo effettivo pagamento a saldo previsto dall'accordo transattivo. Gli oneri per l'eventuale cancellazione di ipoteche, ai sensi del presente comma, sono interamente a carico dell'intermediario finanziario creditore.

5. Con il pagamento integrale di quanto concordato dalle parti nell'atto di transazione, il debitore è liberato da tutte le obbligazioni verso il creditore.

6. Successivamente alla stipulazione dell'atto di transazione di cui al comma 4, il debitore non può compiere, senza l'autorizzazione rilasciata dal creditore in forma scritta, atti dispositivi del proprio patrimonio mobiliare o immobiliare, detenuto alla data dell'istanza di cui al comma 1, finché non abbia completato i pagamenti previsti nell'accordo transattivo. Il creditore può negare l'autorizzazione di cui al precedente periodo solo qualora l'atto dispositivo preannunciato dal debitore possa compromettere la sua capacità patrimoniale di eseguire i pagamenti previsti nell'accordo transattivo. Contro il diniego del creditore, il debitore può ricorrere al giudice ordinario con richiesta di provvedimento d'urgenza ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile.

Art. 3.

(Ripristino non novativo del contratto).

1. Per tutti i crediti ipotecari classificati a sofferenza alla data del 31 dicembre

2016, per i quali era originariamente previsto un pagamento rateale di durata non inferiore a tre anni, la banca o l'intermediario finanziario e il debitore possono concordare, in alternativa all'accordo transattivo di cui all'articolo 2, il ripristino non novativo del contratto di finanziamento ipotecario con rateizzazione concordata di durata non superiore a venti anni. Il ripristino del contratto di finanziamento ai sensi del presente comma comporta, salvo che il creditore non vi rinunci espressamente, l'applicazione, rispettivamente, degli articoli 48-*bis* o 120-*quinquiesdecies* del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Si applicano in ogni caso gli articoli 15 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601.

ART. 4.

(Effetti fiscali dell'accordo transattivo).

1. Qualora la banca o l'intermediario finanziario non aderisca all'istanza di transazione proposta dal debitore ai sensi dell'articolo 2, eventuali perdite registrate sul relativo credito nei quattro periodi d'imposta successivi non sono deducibili ai fini fiscali. In ogni caso, qualora il credito oggetto della proposta di transazione rigettata sia ceduto a terzi, non è deducibile ai fini fiscali la perdita risultante dalla differenza tra il valore proposto dal debitore e l'eventuale minor prezzo di cessione realizzato sul relativo credito ceduto.

2. Le maggiori perdite della banca o dell'intermediario finanziario derivanti dall'accordo transattivo di cui all'articolo 2 sono interamente deducibili ai fini fiscali nell'esercizio in cui sono state effettivamente registrate, con una maggiorazione compresa tra l'1 per cento e il 10 per cento in funzione lineare crescente della differenza tra il valore netto del credito oggetto di transazione, come iscritto nel bilancio al 31 dicembre 2016, e l'importo effettivamente versato dal debitore a seguito della transazione concordata.

ART. 5.

(Inadempimento del debitore).

1. In tutti casi in cui, in presenza di un accordo transattivo o di ripristino del contratto, stipulati tra la banca o l'intermediario finanziario e il debitore ai sensi della presente legge, il debitore non provvede al pagamento degli importi dovuti entro sessanta giorni dalla scadenza di ciascuna delle rate previste dall'accordo transattivo o dal ripristinato finanziamento ipotecario, la banca o l'intermediario finanziario ha diritto di pretendere l'intero importo del debito originariamente dovuto dal debitore.

2. Nei casi di inadempimento del debitore di cui al comma 1, la banca o l'intermediario finanziario ha diritto a dedurre ai fini fiscali, nel periodo d'imposta successivo, un importo pari al 50 per cento del valore del credito azionato.

ART. 6.

(Cancellazione della posizione dalla Centrale dei rischi della Banca d'Italia).

1. L'avvenuta estinzione del debito al completamento dei pagamenti previsto dall'accordo transattivo o dal ripristino del contratto ai sensi della presente legge comporta l'automatica cancellazione della posizione di sofferenza del debitore segnalata nella Centrale dei rischi della Banca d'Italia.

2. Per i fini di cui al comma 1, la banca o l'intermediario finanziario comunica tempestivamente la stipulazione dell'accordo transattivo o di ripristino del contratto, di cui rispettivamente agli articoli 2 e 3, alla Centrale dei rischi della Banca d'Italia, la quale attribuisce al debitore un codice di identificazione speciale, al fine di distinguerlo dai debitori ordinari.

17PDL0056930