

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1246

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VACCARI, UBALDO PAGANO**

Disposizioni per favorire la definizione transattiva delle posizioni debitorie classificate come crediti in sofferenza o ad inadempienza probabile

*Presentata il 23 giugno 2023*

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Stando agli ultimi dati di settore, lo *stock* complessivo di crediti deteriorati, ovvero tutte quelle posizioni di credito per le quali vi sia problematicità nella loro restituzione da parte del debitore, in Italia ha raggiunto e superato, nel 2022, i 350 miliardi di euro, di cui 90 rimasti nei bilanci bancari e 260 ceduti alle società di cartolarizzazione. Negli ultimi sei anni, spinte dalla pressione imposta dalla normativa europea al fine di ridurre la massa ingente di crediti deteriorati, le banche italiane sono state indotte a cedere massivamente questi crediti a società di cartolarizzazione. Tali cessioni massive hanno obbligato i principali istituti di credito a ricapitalizzarsi per un valore che si aggira intorno ai 100 miliardi di euro, costo sopportato dagli azionisti a beneficio di coloro che li hanno acquistati, operatori in

larga parte svincolati dalle norme di vigilanza bancaria. A ciò si aggiunga che le perdite, derivanti da queste operazioni, registrate nei bilanci bancari hanno avuto un impatto rilevante anche per l'Erario per effetto della riduzione del reddito imponibile che ne è conseguito. Stime accademiche attendibili valutano tale perdita erariale pari a 60 miliardi di euro. Il problema pertanto non è stato risolto, semmai solo spostato in capo ad altri soggetti, e rischia di raggiungere cifre *record* aggravate dal venir meno delle misure di contenimento assunte dal Governo italiano per contenere il persistere della pandemia di COVID-19. Anche le operazioni di cartolarizzazione non usciranno indenni dagli effetti dello scenario economico *post* COVID-19, soprattutto quelle realizzate con le garanzie pubbliche per le quali la contrazione dei tassi

di recupero attesi si tramuterà in aggravio del debito pubblico, in una preoccupante spirale. Anche su questo punto stime accademiche attendibili valutano in 12 miliardi di euro le perdite potenziali delle garanzie rilasciate dallo Stato (le GACS).

È necessario, pertanto, attivare misure straordinarie adeguate a realizzare un'efficace riduzione di tali partite anomale sia per la stabilità del sistema creditizio italiano che per il rilancio del sistema economico e produttivo nazionale, e soprattutto per la sopravvivenza di moltissime famiglie.

La presente proposta di legge, composta da nove articoli, mira a contenere, se non a risolvere, la problematica, proponendo, all'articolo 2, la possibilità riconosciuta al debitore di concordare con l'intermediario finanziario, verso cui ha un debito in sofferenza, o classificato come inadempienza probabile (i cosiddetti *unlikely to pay* – UTP), una transazione stragiudiziale per la restituzione a saldo e stralcio di quanto dovuto, versando un importo non inferiore al valore netto di bilancio della propria esposizione. I commi in cui si esplica la normativa proposta descrivono nel dettaglio la procedura e le modalità di perfezionamento dell'accordo transattivo. La norma prevede inoltre la possibilità, entro tempistiche precise, che il debitore possa esdebitarsi pagando il medesimo prezzo concordato dal creditore cedente al cessionario. L'importanza di tale disposizione, e soprattutto la sua rilevanza economica e sociale, è facilmente intuibile, considerando che questa soluzione eliminerebbe realisticamente il debito, invece di spostarne il diritto di pretesa in capo ad altro soggetto. In altri termini il problema viene definitivamente a risolversi. In chiusura vi è un ulteriore comma che prende in considerazione lo specifico caso in cui il credito oggetto di accordo sia stato cartolarizzato in una operazione con garanzia statale sui titoli *senior* (GACS) prevedendo che tale garanzia resti valida ed efficace e vada ad aumentare la copertura dei crediti residui, nei limiti che il Ministero dell'economia e delle finanze andrà a fissare con apposito decreto.

L'articolo 9 prevede, al comma 1, che la legge proposta entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Conseguentemente all'articolo 2, comma 8, viene previsto che con decreto ministeriale siano disciplinate le modalità applicative volte a regolarizzare, senza penalizzazioni per le parti, le posizioni definite nel periodo dalla data di pubblicazione della legge alla data di emanazione del decreto stesso.

È anche previsto che il creditore non possa rifiutare la proposta qualora l'importo offerto coincida con il valore netto di bilancio dell'esposizione maggiorato del 10 per cento. L'accordo, a pena di nullità, deve prevedere espressamente la rinuncia da parte del creditore al maggior credito e a tutte le garanzie rilasciate dal debitore o da terzi garanti, al fine di garantire un effettivo *fresh restart*. D'altronde se « la banca di cui sono debitore per 100.000 euro vende il mio debito ad un fondo di investimento che glielo paga 10.000 euro perché non dovrebbe accettare che io le paghi la stessa cifra, o qualcosa in più, per liberarmi da quel debito per il quale la mia banca ha già stabilito di perdere 90.000 euro » ?

La proposta di legge istituisce di fatto una forma di remissione del debito che consentirebbe a larga parte del ceto debitorio finanziario, che conta una platea di oltre 11 milioni di individui tra privati ed imprese, di essere riammessi nel circuito del credito, uscire dalla morsa dei fallimenti e delle esecuzioni immobiliari e far ripartire consumi e investimenti a beneficio del prodotto interno lordo e della ripresa economica del Paese. Si tratterebbe tra l'altro di una misura straordinaria e non più ripetibile, essendo limitata ai soli crediti classificati a sofferenza o *unlikely to pay* al 30 giugno 2023, anche per evitare « arbitraggi » comportamentali sia dei creditori che dei debitori, che avrebbe il grande beneficio di rimettere il maggior numero possibile di debitori nella condizione di tornare a produrre reddito, consumare e pagare le tasse.

Altri due benefici sarebbero immediati: si prosciugherebbe la palude di 10 milioni di cittadini esclusi dal credito bancario, e come

tali soggetti ai ricatti del credito gestito dalle mafie e dell'usura; si sgonfierebbe un contenzioso giudiziario enorme (esecuzioni, fallimenti) promosso dalle società di recupero credito, contenzioso che oggi intasa i tribunali italiani.

All'articolo 2 è regolamentata espressamente la possibilità di cessione a terzi del credito con diritto in capo al debitore, obbligatoriamente informato dal creditore della offerta di acquisto, di proporre il pagamento del prezzo offerto dal cessionario con ciò esdebitandosi. Le tempistiche, tanto dell'obbligo di informativa al debitore che della possibilità riconosciuta a questi di proporre il rimborso, sono molto strette e non inficiano in alcun modo le trattative tra cedente e cessionario, che tra l'altro in media durano diversi mesi. Inoltre nei contratti di cessione è sempre prevista la possibilità, a favore del cessionario, di restituire entro un termine prefissato al cedente quelle posizioni che dopo la cessione si siano rilevate qualitativamente diverse da quanto inizialmente dichiarato dal cedente, con restituzione a questi della posizione e rimborso del prezzo. Pertanto tale previsione non ha alcun effetto sulla profittabilità o meno di un'operazione di cessione, anzi la incentiva.

L'articolo 4 disciplina specificatamente la possibilità, per i crediti ipotecari rimborsabili con pagamenti rateali e con durata superiore a due anni, che il debitore concordi il ripristino non novativo del contratto con una rateizzazione massima di venti anni, limitando il debito residuo in linea capitale ad una somma non superiore al valore netto di bilancio al 30 giugno 2023 maggiorato del 10 per cento.

In tutto il processo di cartolarizzazione dei *non-performing loan* (NPL) e degli UTP, dal 2016 in poi lo Stato italiano ha pagato un prezzo enorme per permettere le cartolarizzazioni stesse e il salvataggio delle banche. Ma i cittadini italiani (imprese e famiglie) debitori incolpevoli non hanno tratto nessun beneficio da questo sacrificio che ha sottratto 60 miliardi di euro alle casse dello Stato. La presente proposta di legge utilizza il sacrificio erariale (come succede peraltro nel resto d'Europa) non soltanto a favore di enti finanziari, ma anche dei cittadini ita-

liani, debitori incolpevoli. Per incentivare gli intermediari finanziari e gli operatori del recupero crediti ad aderire alla proposta del debitore è prevista l'integrale deducibilità fiscale delle perdite, con una maggiorazione del 5 per cento. Per la stessa finalità non sono previste agevolazioni fiscali, con impossibilità di deduzione della perdita, nel caso in cui l'intermediario o l'operatore del recupero crediti non aderisca all'istanza del debitore ovvero decida di cederlo a terzi. Tra l'altro all'articolo 6 è precisato che, per i crediti per i quali sia stata proposta una transazione da parte del debitore e il creditore l'abbia rifiutata, questi non potrà cedere il credito a terzi, nei tre anni successivi, per un importo inferiore al suo valore netto di bilancio, in modo da indurre gli intermediari a valutare la proposta di transazione con maggiore attenzione e apprezzamento.

L'articolo 7, a titolo cautelativo per il creditore, contempla anche l'ipotesi in cui il debitore non ottemperi a quanto concordato transattivamente. In tal caso, l'accordo decade e il creditore ha diritto a pretendere l'intero importo del debito originario.

In ultimo è prevista, all'avvenuto pagamento del debito, l'esdebitazione del debitore e la sua cancellazione automatica dalla Centrale dei rischi della Banca d'Italia, come tra l'altro già avviene di norma, a seguito di definizione tanto a saldo dell'intero credito quanto a stralcio concordato dello stesso.

Lo Stato italiano ha pagato molto caro, e molto pagherà ancora nei prossimi anni, per permettere il processo di cartolarizzazione dei crediti. Il Parlamento ha quindi pieno diritto, e anche oggettivo dovere, per responsabilità verso chi lo ha eletto, di riformare il sistema delle cartolarizzazioni. Per la prima volta con questa norma vengono presi in considerazione non soltanto gli interessi dei creditori, ma anche quelli dei debitori (imprese e famiglie italiane), come nel resto d'Europa. I benefici dell'entrata in vigore di tale normativa, che come si è più volte rimarcato introduce una misura straordinaria e irripetibile, sono innumerevoli. Senza tale misura si rischia di perdere una reale opportunità per ridare stimolo all'economia reale e sgravare famiglie, imprese e banche da un peso divenuto troppo gravoso che rallenterà lo svi-

luppo del « sistema Italia ». Invece, se si avesse il coraggio di introdurre una normativa come quella qui proposta, essa potrebbe costituire il volòno per un vero rilancio del Paese.

Questa impostazione è stata recentemente anche suggerita a livello europeo dall'Asso-

ciazione europea delle associazioni dei consumatori (BEUC) e, a livello nazionale, dall'Associazione nazionale dei costruttori edili nell'audizione del 2 febbraio 2021 presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

*(Definizioni e ambito di applicazione)*

1. Ai fini della presente legge sono considerate « posizioni deteriorate » i rapporti giuridici tra le banche o gli intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, le società di cui alla legge 30 aprile 1999, n. 130, nonché le agenzie di recupero dei crediti di cui all'articolo 115 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, di seguito complessivamente denominati « creditori », da una parte, e i loro debitori, classificati a sofferenza o a inadempienza probabile secondo le vigenti disposizioni della Banca d'Italia e risultanti tali alla data del 30 giugno 2023 presso la Centrale dei rischi della stessa Banca d'Italia, dall'altra parte.

### Art. 2.

*(Accordo transattivo)*

1. Qualora un creditore intenda cedere a terzi, in tutto o in parte, una posizione deteriorata di cui all'articolo 1, deve darne previa comunicazione scritta al debitore. Se questa comunicazione non avviene la cessione eventualmente perfezionata è inefficace.

2. Il debitore, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, può chiedere al creditore, tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento o posta elettronica certificata o in altra forma scritta, entro i successivi trenta giorni, di concordare una transazione stragiudiziale finalizzata al pagamento, a saldo e stralcio di quanto dovuto dal debitore, per un importo non inferiore al valore contabile netto dell'esposizione come risultante dall'ultimo bilancio approvato.

3. Il creditore, decorso il termine di cui al comma 2, in assenza della richiesta di tran-

sazione stragiudiziale da parte del debitore, può procedere alla cessione a terzi, in tutto o in parte, del credito di cui all'articolo 1, singolarmente o nell'ambito di operazioni di cessione massiva. In tale caso il creditore, entro quindici giorni dall'accordo tra cedente e cessionario, è tenuto a comunicare per iscritto al debitore, pena l'inefficacia della cessione, il prezzo di cessione concordato con il cessionario. Il debitore che riceve la comunicazione di cui al presente comma ha diritto di pagare al creditore cedente l'equivalente del prezzo comunicatogli entro trenta giorni dalla comunicazione del medesimo. Il pagamento così avvenuto libera il debitore da tutte le sue obbligazioni verso il creditore e tutte le garanzie a suo tempo prestate cessano di avere efficacia.

4. Il debitore può presentare al creditore la richiesta di cui al comma 2 anche in assenza della comunicazione di cui al comma 1.

5. Il creditore è tenuto a dare risposta in forma scritta alla richiesta del debitore di cui ai commi 2 o 4 entro trenta giorni dalla sua ricezione, comunicando il valore contabile netto del credito vantato verso il debitore. Il creditore non può rifiutare la proposta transattiva qualora l'importo offerto in pagamento dal debitore coincida con il valore netto di bilancio di ciascuno dei crediti maggiorato del 10 per cento.

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

7. Qualora il creditore non ottemperi, entro il termine di cui al comma 5, alla richiesta di cui ai commi 2 o 4, ovvero qualora fornisca un'informazione non veritiera rispetto al valore contabile del credito di cui al comma 5, il medesimo è soggetto alle sanzioni stabilite dalla Banca d'Italia, con proprio provvedimento, ovvero dal Ministero

dell'interno, con proprio decreto, per quanto di propria competenza.

8. Qualora il credito oggetto dell'accordo transattivo rientri in una cartolarizzazione per la quale sia stata concessa la garanzia dello Stato per le *tranche senior*, ai sensi del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2016, n. 49, la copertura della garanzia dello Stato resta invariata e va ad aumentare la copertura dei crediti residui del portafoglio cartolarizzato entro i limiti fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con il medesimo decreto sono disciplinate le modalità applicative volte a regolarizzare, senza penalizzazioni per le parti, le posizioni definite nel periodo compreso tra la data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* e la data di emanazione del decreto stesso.

#### Art. 3.

*(Limiti agli atti dispositivi del debitore)*

1. Al debitore non è consentito, senza l'autorizzazione scritta del creditore, di effettuare atti dispositivi del proprio patrimonio mobiliare o immobiliare detenuto alla data della richiesta di cui ai commi 2 o 4 dell'articolo 2 fino al momento in cui non ha ultimato i pagamenti previsti nell'accordo transattivo di cui al medesimo articolo. Al creditore è consentito negare l'autorizzazione di cui al presente comma solo qualora l'atto dispositivo preannunciatogli dal debitore possa compromettere la sua capacità patrimoniale di onorare i pagamenti previsti dall'accordo transattivo. Il debitore, in caso di diniego dell'autorizzazione da parte del creditore, può ricorrere al giudice ordinario con procedimento d'urgenza ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile.

#### Art. 4.

*(Crediti ipotecari e ripristino non novativo)*

1. Per tutti i crediti di cui all'articolo 1, per i quali era contrattualmente previsto un

pagamento rateale con durata residua superiore a due anni, il creditore 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 non superiore a venti anni, limitando il debito residuo in linea capitale a una somma non superiore al valore netto del medesimo credito come risultante dall'ultimo bilancio approvato alla data del 30 giugno 2023, aumentato del 10 per cento.

2. Si applicano in ogni caso gli articoli 15 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601.

#### Art. 5.

##### *(Disposizioni in materia fiscale)*

1. Qualora il creditore non aderisca all'accordo transattivo proposto dal debitore ai sensi dell'articolo 2, eventuali perdite registrate sul relativo credito nei tre periodi d'imposta successivi non sono deducibili ai fini fiscali.

2. Le maggiori perdite del creditore 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 del 5 per cento.

3. Qualora il credito oggetto della proposta di accordo transattivo rigettato sia ceduto a terzi, la perdita risultante dalla differenza tra il valore proposto dal debitore e l'eventuale minore prezzo di cessione realizzato sul relativo credito ceduto non è deducibile ai fini fiscali.

4. La sopravvenienza attiva risultante dalla radiazione della quota di debito rinunciata in sede di accordo transattivo è esente da imposta sul reddito del debitore.

#### Art. 6.

##### *(Cedibilità a terzi dei crediti e diritti del debitore)*

1. I crediti per i quali siano stati proposti da parte del debitore un accordo transattivo ai sensi dell'articolo 2 o il ripristino di cui



all'articolo 4, in caso di rifiuto del creditore, per i tre anni successivi al rifiuto non possono essere ceduti a terzi, a qualunque titolo, per un importo inferiore al loro valore netto come risultante dall'ultimo bilancio approvato alla data del 30 giugno 2023.

Art. 7.

*(Inadempimento del debitore)*

1. In tutti i casi in cui, in presenza di un accordo transattivo formalizzato tra creditore e debitore ai sensi della presente legge, ovvero del ripristino del contratto di finanziamento ipotecario di cui all'articolo 4, il debitore non provvede al pagamento di quanto dovuto entro trenta giorni dalle singole scadenze previste dall'accordo transattivo o dall'accordo di ripristino, il relativo accordo decade e il creditore ha diritto di pretendere l'intero importo del debito originario, al netto dei pagamenti già effettuati dal debitore in attuazione dell'accordo che sono imputati a deconto del credito originario, e non si applica il divieto di cessione di cui all'articolo 6.

Art. 8.

*(Esdebitazione e cancellazione  
dalla Centrale dei rischi)*

1. L'avvenuto pagamento del debito ai sensi della presente legge comporta l'automatica cancellazione della posizione in sofferenza del debitore segnalata nella Centrale dei rischi della Banca d'Italia.

Art. 9.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*19PDL0042460\*