

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4769

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BUSIN, FEDRIGA, ALLASIA, ALTIERI, ATTAGUILE, BORGHESI, BOSSI, CAPARINI, CASTIELLO, GIANCARLO GIORGETTI, GRIMOLDI, GUIDESI, INVERNIZZI, MARTI, MOLTENI, PAGANO, PICCHI, GIANLUCA PINI, RONDINI, SALTAMARTINI, SIMONETTI**

Disposizioni per favorire la definizione transattiva delle posizioni debitorie in sofferenza nei riguardi delle banche e degli intermediari finanziari

*Presentata il 4 dicembre 2017*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il preoccupante livello di crediti in sofferenza presenti nei bilanci delle banche del nostro Paese ci impone di trovare un'efficace soluzione che possa, da un lato, giovare agli istituti di credito, in modo da risanarne la situazione patrimoniale, e, dall'altro, tutelare i debitori, soprattutto individui e piccole imprese, i quali, in conseguenza della grave crisi che li ha colpiti, si trovano ancora in gravissime difficoltà finanziarie, tali da spingerli talvolta a gesti estremi.

In base ai dati forniti dalla Banca d'Italia, nel dicembre 2016, dei 173 miliardi di euro di crediti deteriorati netti, 81 erano classificati come sofferenze, 85 come inadempienze probabili e 7 come esposizioni

scadute o sconfinanti deteriorate; nello scorso giugno, Carmelo Barbagallo, Capo del Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, ha affermato che tra il 2007 e il 2016 il tasso di incremento delle sofferenze registrato dagli intermediari significativi è stato, in media, superiore al 500 per cento ed è risultato particolarmente elevato (superiore al 350 per cento) anche tra gli intermediari più virtuosi.

Restano dunque alte le criticità nell'intero sistema bancario, non soltanto italiano, tanto che il 20 marzo scorso la Banca centrale europea (BCE) ha pubblicato il testo definitivo delle nuove linee guida per le banche in materia di crediti deteriorati,

contenute nell'«*Addendum* alle linee guida della BCE per le banche sui crediti deteriorati (NPL)», in cui pone l'accento «sulla necessità di effettuare accantonamenti e cancellazioni per i crediti deteriorati in maniera tempestiva, al fine di contribuire a rafforzare i bilanci bancari e permettere agli intermediari di concentrarsi (nuovamente) sulla loro attività principale, costituita in particolare dal finanziamento dell'economia». Il fine è quello di aumentare «i livelli minimi di accantonamento prudenziale» a copertura dei crediti deteriorati per evitare il loro accumulo prolungato nei bilanci bancari.

La BCE chiede agli istituti di credito dell'eurozona la copertura totale dei crediti deteriorati (*non performing loans* – NPL) portando al 100 per cento gli accantonamenti sui crediti deteriorati di nuova classificazione a partire dal prossimo gennaio. La misura interesserà, quindi, anche i crediti deteriorati già presenti nei bilanci degli istituti – che in totale, nella zona euro, sono pari a quasi 1.000 miliardi di euro – nel caso in cui venga cambiato lo *status* di questi ultimi da *performing loans* a NPL (poiché la classificazione precedente, a partire dal 1° gennaio 2018, non sarà più rilevante).

Sicuramente i nuovi provvedimenti avranno effetto anche sulle sofferenze già in essere, perché la stessa banca centrale ha già richiesto alle banche che hanno un elevato ammontare di crediti deteriorati nei bilanci di presentare, nel primo semestre di quest'anno, un piano strategico per la loro riduzione e la stessa sessione di vigilanza della BCE potrebbe portare a ulteriori provvedimenti entro la fine del primo trimestre del prossimo anno.

Alla luce, quindi, delle nuove linee guida della BCE sugli *stock* di crediti deteriorati e dell'elevato numero di tali crediti presente nei bilanci delle nostre banche, di molto superiore, in percentuale sul totale attivo, rispetto alla media europea, le problematiche che presto si presenteranno nel nostro sistema bancario saranno un effetto negativo sui piani industriali di risanamento delle nostre banche, dovuto alla riduzione della capacità di erogare credito,

che condannerebbe gli istituti già in difficoltà, e un'ulteriore contrazione della capacità di spesa e di investimento delle imprese e delle famiglie, che comprometterebbe la già debole ripresa economica.

Si rende pertanto necessario prevedere soluzioni alternative per riassorbire tale preoccupante ammontare di crediti deteriorati delle banche e degli intermediari finanziari al fine di aiutare questi ultimi, come già detto, nel risanamento dei bilanci, ma al contempo di non condannare alla «morte civile» i debitori in difficoltà. Si tenga conto, infatti, che, fatti salvi i grandi debitori, tra cui figurano anche importanti aziende, investitori e gruppi industriali dei più svariati comparti della nostra economia, molti debitori insolventi sono persone che, di fronte alla gravissima crisi finanziaria ed economica del 2008, non sono riuscite a restituire mutui per l'acquisto dell'abitazione. Il 78 per cento degli immobili all'asta ha infatti valore inferiore a 125.000 euro e il 91 per cento ha valore inferiore a 250.000 euro. Secondo dati dell'Autorità bancaria europea, nel 2016 in Italia le famiglie titolari di esposizioni debitorie in sofferenza o incaglio sono state il 12,9 per cento del totale delle famiglie titolari di rapporti bancari, contro una media europea del 4,9 per cento; nello stesso anno sono andati all'asta circa 270.000 immobili di famiglie indebitate (ossia l'1,53 per cento delle case di proprietà) e si stima che nei prossimi anni si arriverà a circa 450.000 unità, pari al 2,65 per cento delle case di proprietà.

Un'altra categoria consistente di debitori insolventi è rappresentata da piccoli imprenditori costretti a rivolgersi agli istituti di credito per ritardi negli incassi, imputabili spesso a pubbliche amministrazioni troppo lente nei rimborsi e nei pagamenti dei fornitori.

La presente proposta di legge, composta da undici articoli, vuole contribuire alla risoluzione di queste problematiche, proponendo, all'articolo 2, la possibilità di concordare tra i debitori insolventi e la banca o l'intermediario finanziario creditore «una transazione stragiudiziale per la restituzione, a saldo di quanto dovuto, di

un importo non superiore al valore netto di bilancio delle loro singole esposizioni, come risultanti dal bilancio (...) al 31 dicembre 2016 ». Le esposizioni, come definite dall'articolo 1, corrispondono a quelle classificate in sofferenza, secondo la vigente normativa della Banca d'Italia, e risultanti tali presso la Centrale dei rischi alla stessa data del 31 dicembre 2016.

I commi da 1 a 4 dell'articolo 2 descrivono la procedura e le modalità di perfezionamento dell'atto di transazione che può essere proposto dai titolari delle posizioni a sofferenza a seguito di comunicazione, da parte della banca o dell'intermediario finanziario, del valore contabile dei crediti vantati verso il debitore con l'indicazione di relativi accantonamenti stanziati.

È previsto che la banca o l'intermediario non possa rifiutare la proposta transattiva qualora l'importo offerto in pagamento dal debitore coincida con il valore netto di bilancio di ciascun credito. L'atto, a pena di nullità, deve essere redatto in forma scritta e deve prevedere l'espressa rinuncia, da parte dell'istituto bancario o dell'intermediario, al maggior credito e a tutte le garanzie personali e reali costituite sui beni del debitore o di terzi garanti. Inoltre l'atto è esente delle imposte di bollo e di registro e gli oneri per la cancellazione di ipoteche sono interamente a carico della banca o dell'intermediario. L'ultimo comma dell'articolo 2 detta, infine, norme in materia di atti dispositivi del patrimonio, che il debitore non può eseguire senza l'autorizzazione del creditore. Quest'ultimo, però, può negare l'autorizzazione solo qualora l'atto dispositivo possa compromettere la capacità patrimoniale del debitore di onorare i pagamenti previsti dall'accordo transattivo.

Gli articoli seguenti disciplinano le sanzioni da irrogare alla banca o all'intermediario in caso di violazione delle disposizioni della legge o di violazione degli obblighi di diligenza o trasparenza (articolo 3) ed escludono la deducibilità delle eventuali svalutazioni e perdite subite nei quattro anni successivi qualora la banca o l'intermediario non aderisca alla proposta di transazione o di ripristino non novativo del contratto (articolo 5).

Nel caso di crediti ipotecari classificati in sofferenza per i quali fosse già previsto un pagamento rateale di durata superiore a tre anni, l'articolo 4 prevede, infatti, anche la possibilità di ripristino non novativo, con accordo tra le parti e tramite nuova rateizzazione di durata non superiore a venti anni, con limitazione del debito residuo di parte capitale a una somma non superiore al valore netto di bilancio, sempre riferito alla data del 31 dicembre 2016.

L'articolo 6 detta norme in materia di cessione a terzi dei crediti su cui interviene l'accordo transattivo e l'articolo 7 stabilisce il diritto della banca o dell'intermediario a pretendere l'intera somma del debito originario in caso di mancato o tardivo assolvimento, da parte del debitore, degli obblighi di versamento rateale.

Si stabilisce, all'articolo 8, che l'avvenuto pagamento del debito secondo le norme stabilite dalla legge comporti la conseguente esdebitazione del debitore e l'automatica cancellazione della sua posizione dalle segnalazioni della Centrale dei rischi.

Infine, per evitare il ricorso all'usura o fenomeni di estorsione, l'articolo 9 reca una norma che facoltizza le associazioni o le fondazioni anti-*racket* e anti-usura a prestare garanzia in favore dei debitori in condizioni di difficoltà economica o impediti dall'accedere al credito ordinario a causa di atti pregiudizievoli o di valutazioni negative di merito creditizio.

La presente proposta di legge, dunque, così concepita, risolverebbe le criticità di entrambe le parti coinvolte (banche creditrici e soggetti debitori), creando indubbiamente vantaggi contemporanei sui due fronti.

Dal lato dei creditori:

a) si risanerebbero i bilanci degli istituti di credito perché questi, in luogo di cedere i crediti deteriorati ai fondi speculativi, potrebbero transigere, a condizioni molto più convenienti, direttamente con i debitori, nell'ambito di una normativa precisa e con qualche beneficio contabile: una parte consistente dei debiti è già stata ammortizzata dalle banche e oggi i debiti nei loro bilanci valgono fra il 30 e il 60 per cento del loro valore nominale, mentre i

fondi speculativi internazionali sono disposti a pagarli solo al 15-18 per cento;

b) si eviterebbe di sottoporre le nostre banche al ricatto dei fondi speculativi internazionali e si rimetterebbero le stesse in condizioni più favorevoli riguardo alla capacità di erogare credito alle famiglie e alle imprese (così come sarebbe anche nelle intenzioni già riportate della BCE, ma con uno strumento non penalizzante).

Dal lato dei debitori:

a) si permetterebbe a centinaia di famiglie e di piccole imprese di tornare *in bonis*, con la cancellazione dei loro nomi dalla Centrale dei rischi e la riammissione nel circuito del credito legale. È importante sottolineare che si eviterebbe a questi piccoli debitori di perdere la casa o l'azienda e di essere sottoposti a persecuzioni giudiziarie da parte dei creditori (sequestro dei conti correnti, sequestro del quinto dello stipendio, impossibilità di accedere al credito eccetera), con conseguente sviluppo del lavoro nero e alimentazione del fenomeno dell'usura;

b) come sta avvenendo per la « rottamazione » delle cartelle esattoriali, si stima che una parte consistente di quel 18,3 per cento dei debitori che detiene l'88,3 per cento del debito aderirà alla proposta, con corrispettiva copertura del credito netto delle banche.

In Spagna, ad esempio, attraverso la definizione di un codice di « buone prassi », è stata trovata una soluzione simile a quella

che si avanza con la presente proposta di legge. Le famiglie in difficoltà nel pagamento delle rate del mutuo possono proporre un piano di ristrutturazione del debito contratto per l'acquisto della prima casa che preveda la sospensione dell'ammortamento del capitale per quattro anni e, durante questo periodo, un tasso di interesse pari all'euribor, aumentato di 25 punti base. Il periodo di rimborso può essere allungato fino a quaranta anni. Se, malgrado queste misure, l'importo annuo delle rate del mutuo non si abbassa al di sotto del 60 per cento del reddito familiare (che è condizione e obiettivo al tempo stesso del piano di ristrutturazione), può essere chiesta anche una riduzione della parte capitale del debito. Quando non ricorrono queste condizioni può essere concordata una procedura attraverso la quale il cliente può saldare le sue pendenze con la banca cedendo l'abitazione. La banca è tenuta ad accettare l'offerta e la consegna dell'abitazione comporta la cancellazione totale del debito garantito e di ogni altra pretesa nei confronti sia del debitore sia di eventuali terzi che avessero fornito altre garanzie reali o personali.

Anche nel nostro Paese sarebbe quindi auspicabile l'introduzione di una soluzione alternativa in grado di risolvere questo ormai annoso problema dei crediti in sofferenza nei bilanci bancari, che molto probabilmente si trasformeranno in crediti deteriorati, ed evitare dissesti nel settore bancario e nell'economia reale ad esso strettamente legata, soprattutto in Italia.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Definizione).*

1. Ai fini della presente legge sono considerate posizioni a sofferenza i rapporti giuridici tra le banche o gli intermediari finanziari iscritti nell'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, 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 stessa Banca d'Italia.

## ART. 2.

*(Accordo transattivo).*

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le banche e gli intermediari finanziari comunicano in forma scritta ai debitori titolari di posizioni a sofferenza il valore netto di bilancio delle loro singole esposizioni così classificate, come risultanti dal bilancio della banca o dell'intermediario stesso al 31 dicembre 2016, con l'indicazione dei relativi accantonamenti stanziati per le previsioni di perdita alla medesima data.

2. Entro trenta giorni dalla ricezione della comunicazione il debitore può chiedere alla banca o all'intermediario finanziario, tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento o posta elettronica certificata ovvero in forma scritta, di concordare una transazione stragiudiziale per la restituzione, a saldo e stralcio di quanto dovuto, di un importo non superiore al valore netto di bilancio comunicato. La banca o l'intermediario finanziario non può rifiutare la proposta di transazione qualora l'importo offerto in pagamento dal debitore sia almeno pari al valore netto di bilancio di ciascuno dei crediti. Le parti possono

stabilire un ulteriore termine, di durata pari al termine stabilito al primo periodo, per concordare modifiche al contenuto della transazione.

3. L'atto di transazione, a pena di nullità, deve essere sempre stipulato in forma scritta e deve 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 della banca o dell'intermediario finanziario creditore.

4. L'atto di transazione è esente dalle imposte di bollo e di registro.

5. Successivamente alla stipulazione dell'atto di transazione di cui al comma 3, il debitore non può effettuare, 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 2, finché non abbia completato i pagamenti previsti nell'accordo transattivo. Il creditore può negare l'autorizzazione di cui al presente comma solo qualora l'atto dispositivo preannunciato dal debitore possa comprometterne la 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.

#### *(Sanzioni).*

1. Qualora la banca o l'intermediario finanziario non ottemperi agli obblighi previsti dall'articolo 2, commi 1 e 2, ovvero vi provveda oltre il termine ivi indicato, ovvero fornisca informazioni non veritiere rispetto ai dati iscritti nel bilancio, si applicano le sanzioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, sentita la Banca d'Italia, entro

trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 4.

*(Ripristino non novativo).*

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 alla transazione di cui all'articolo 2 con pagamento in un'unica soluzione a saldo e stralcio, il ripristino non novativo del contratto di finanziamento ipotecario con rateizzazione concordata di durata non superiore a venti anni, limitando il debito residuo in linea capitale a una somma non superiore al valore netto di bilancio di tale credito al 31 dicembre 2016. Il ripristino del contratto di finanziamento ai sensi del presente comma comporta, salvo che il creditore 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. 5.

*(Disposizioni tributarie).*

1. Le maggiori perdite della banca o dell'intermediario finanziario derivanti dall'accordo transattivo o dal ripristino non novativo di cui agli articoli 2 e 4 sono interamente deducibili ai fini fiscali nell'esercizio in cui sono state effettivamente registrate, con una maggiorazione del 20 per cento da dedurre in quote costanti nello stesso esercizio e nei quattro esercizi successivi.

2. A seguito dell'accordo transattivo o del ripristino non novativo di cui agli articoli 2 e 4 della presente legge, al debitore, sussistendone i presupposti, si applica l'articolo 88, comma 4-ter, del testo unico delle

imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

3. Qualora la banca o l'intermediario finanziario non aderisca all'istanza di transazione o di ripristino non novativo formulata dal debitore ai sensi degli articoli 2 e 4, le eventuali svalutazioni e perdite registrate nei quattro esercizi successivi sui relativi crediti non sono fiscalmente deducibili. In ogni caso, qualora il credito oggetto della proposta di transazione o di ripristino non novativo rigettata sia ceduto a terzi, non è fiscalmente deducibile la perdita risultante dalla differenza tra il valore proposto dal debitore e l'eventuale minor prezzo di cessione realizzato sul relativo credito ceduto.

#### ART. 6.

##### *(Cedibilità dei crediti a terzi).*

1. I crediti per i quali il debitore ha proposto alla banca o all'intermediario finanziario la transazione o il ripristino non novativo ai sensi degli articoli 2 e 4, per i tre anni successivi alla proposta, non possono essere ceduti a terzi, a qualunque titolo, per un importo inferiore al loro valore netto risultante nel bilancio al 31 dicembre 2016.

2. Qualora una banca o un intermediario finanziario intendano cedere a terzi, in tutto o in parte, un credito classificato a sofferenza, sia singolarmente sia nell'ambito di operazioni di cessione massiva, sono tenuti a informarne per scritto in tempo utile il debitore comunicandogli il prezzo di cessione concordato con il cessionario. Se tale comunicazione non è effettuata, la cessione è nulla.

3. Il debitore, entro trenta giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 2, può proporre alla banca o all'intermediario finanziario una transazione a saldo e a stralcio con pagamento entro centoventi giorni dalla ricezione della comunicazione stessa.

4. La banca o l'intermediario finanziario non può rifiutare la proposta di transazione se il valore offerto è pari o supe-

riore al prezzo di cessione comunicato ai sensi del comma 2.

5. Qualora la proposta di transazione sia accettata, l'avvenuto pagamento libera il debitore da tutte le sue obbligazioni verso il creditore e tutte le garanzie cessano di avere efficacia.

ART. 7.

*(Mancato o ritardato pagamento del debitore).*

1. In tutti casi in cui, in presenza di un accordo transattivo o di ripristino non novativo 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. In tal caso, non si applica il divieto di cessione di cui all'articolo 6.

ART. 8.

*(Esdebitazione).*

1. Gli accordi transattivi stipulati ai sensi della presente legge, se efficacemente adempiti, comportano la conseguente esdebitazione del debitore e l'automatica cancellazione della posizione di sofferenza del debitore segnalata nella Centrale dei rischi della Banca d'Italia.

ART. 9.

*(Rilascio di garanzia da parte di associazioni e fondazioni anti-usura).*

1. Al fine di evitare il ricorso all'usura, il debitore, persona fisica o titolare di impresa familiare, qualora sia privo di effettiva disponibilità economica e abbia difficoltà di accesso al credito ordinario a causa di atti pregiudizievoli a suo carico o di valutazioni negative del merito creditizio,

può chiedere la prestazione della garanzia per l'accordo transattivo o il ripristino non novativo del contratto, ai sensi della presente legge, da parte di associazioni o di fondazioni anti-*racket* o anti-usura che amministrano le risorse del Fondo di cui all'articolo 15 della legge 7 marzo 1996, n.108. Le associazioni o fondazioni di cui al primo periodo, che intendono effettuare la prestazione di garanzie ai sensi del presente articolo, comunicano previamente la propria disponibilità al Ministero dell'economia e delle finanze.

## ART. 10.

*(Disposizioni di attuazione).*

1. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, sentita la Banca d'Italia, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono adottate le disposizioni necessarie per l'attuazione della medesima legge.

## ART. 11.

*(Entrata in vigore).*

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

PAGINA BIANCA



\*17PDL0057450\*