

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Armenia sulla cooperazione e sulla mutua assistenza in materia doganale. C. 3511 Governo (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	70
Norme per la limitazione degli sprechi, l'uso consapevole delle risorse e la sostenibilità ambientale. Testo unificato C. 3057 e abb. (Parere alla XII Commissione) (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria e rinvio</i>)	74

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141. Atto n. 256 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	82
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del relatore</i>)	86
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dal deputato Pesco e altri</i>)	91
ALLEGATO 3 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dalla deputata Sandro Savino e altri</i>) ..	95
ALLEGATO 4 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dai deputati Paglia e Fassina</i>)	98
ALLEGATO 5 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dal deputato Baldassarre e altri</i>) ..	101
ALLEGATO 6 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dal deputato Pili</i>)	104

SEDE CONSULTIVA

Martedì 8 marzo 2016. — Presidenza del presidente Maurizio BERNARDO. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze, Enrico Morando.

La seduta comincia alle 15.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Armenia sulla cooperazione e sulla mutua assistenza in materia doganale.

C. 3511 Governo.

(Parere alla III Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Renzo CARELLA (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai fini dell'espressione del parere alla III Commissione Affari esteri, il disegno di legge C. 3511, recante ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Armenia sulla cooperazione e sulla mutua assistenza in materia doganale, fatto a Yerevan il 6 marzo 2009.

In linea generale evidenzia innanzitutto come l'Accordo impegni le parti a fornirsi, attraverso le rispettive autorità doganali, su richiesta o spontaneamente, reciproca

assistenza e cooperazione, al fine di assicurare il pieno rispetto della legislazione doganale e come, attraverso la realizzazione di un'efficace azione di prevenzione, accertamento e repressione delle violazioni di tale normativa, l'Accordo sia finalizzato anche a rendere più trasparente l'interscambio commerciale bilaterale.

Al riguardo l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) allegata al disegno di legge di ratifica evidenzia come l'Accordo risponda alla necessità di disporre di un quadro giuridico completo nell'ambito della lotta alle frodi doganali, cui ricondurre ogni forma di cooperazione amministrativa in tale settore doganale tra le Amministrazioni dei due Paesi, nonché all'esigenza di facilitare l'attività degli operatori privati che svolgono attività con l'Armenia.

Con riferimento al contenuto dell'Accordo, esso si compone di un preambolo e di 23 articoli.

Nell'evidenziare come il provvedimento rechi misure in materie di interesse della Commissione Finanze, rileva come il preambolo contenga, tra i vari aspetti e motivi della cooperazione doganale, la considerazione della necessità di sviluppare le relazioni commerciali ed economiche tra i due Paesi e la convinzione che le azioni di contrasto alle infrazioni doganali e gli sforzi per assicurare l'esatta riscossione dei diritti e delle altre tasse all'impostazione o all'esportazione può essere resa più efficace attraverso la cooperazione tra le loro Amministrazioni doganali.

Illustra quindi l'articolo 1, il quale reca le definizioni che specificano l'esatto significato dei termini utilizzati nel testo dell'Accordo, mentre l'articolo 2 ne delimita il campo di applicazione, che riguarda, ai sensi del paragrafo 1, la mutua assistenza amministrativa tra le Parti per: assicurare la corretta applicazione della legislazione doganale; prevenire, accertare e reprimere le infrazioni doganale; la consegna e notifica di decisioni amministrative e documenti relativi all'applicazione della legislazione doganale. Il medesimo paragrafo 1 individua nelle Ammi-

nistrazioni doganali delle due Parti le Autorità competenti per la sua applicazione.

In tale contesto il paragrafo 3 salvaguarda gli obblighi doganali dell'Italia in ragione della sua appartenenza all'Unione europea.

L'articolo 3 prevede lo scambio di informazioni tra le Amministrazioni doganali ai fini dell'esatta percezione di diritti e tasse doganali; la determinazione del valore in dogana di merci; la classificazione delle merci e la loro origine; l'applicazione di misure di divieto e restrizione all'importazione ed esportazione; il traffico illecito di armi, opere d'arte e merci soggette ad aliquote di dazio o imposte elevate; informazioni statistiche.

L'articolo 4 riguarda invece lo scambio d'informazioni circa la legittimità delle operazioni di importazione ed esportazione delle merci.

Ai sensi dell'articolo 5, ciascuna Amministrazione doganale si impegna ad esercitare sorveglianza e a fornire informazioni su persone, merci e mezzi di trasporto che sono, o che si presume siano, coinvolti in violazioni alla normativa doganale, come pure di nuovi metodi o mezzi impiegati per commettere infrazioni alla legislazione doganale.

L'articolo 6 prevede lo scambio di informazioni sulle attività, in essere o progettate, che possono costituire infrazione doganale; in tale contesto il paragrafo 2 prevede che le informazioni siano fornite in originale solo nei casi in cui le copie conformi siano insufficienti e che gli originali medesimi debbano essere restituiti non appena possibile.

L'articolo 7 consente la sostituzione dei documenti previsti dall'Accordo in esame con informazioni computerizzate, salvo la trasmissione dei corrispondenti documenti all'Amministrazione eventualmente richiedente.

Passa quindi a illustrare gli articoli 8, 9 e 10, i quali prevedono particolari forme di cooperazione dirette, tra l'altro, rispettivamente, a prevenire l'importazione, esportazione e transito illeciti di merci, mezzi di trasporto, passeggeri, consegne

postali e valori monetari; il traffico illecito di merci e di beni artistici, nonché il contrabbando ed il traffico di stupefacenti.

Con l'articolo 11 ciascuna Parte si impegna, sulla base della segnalazione dell'altra Parte, a sorvegliare – in entrata e in uscita dal proprio territorio – persone che, si sospetta, abbiano commesso reati doganali, nonché mezzi di trasporto e merci segnalati o sospettati di essere strumento per, o oggetto di, traffici illeciti.

L'articolo 12 prevede la possibilità che le Parti ricorrano, in conformità con le rispettive legislazioni nazionali, allo strumento della consegna controllata in caso di infrazioni doganali relative a stupefacenti, sostanze psicotrope e precursori, armi e munizioni, gas velenosi, materiali nucleari ed esplosivi. Il medesimo strumento può essere adottato anche in caso di contrabbando di valori artistici.

L'articolo 13 prescrive, al paragrafo 1, l'impegno di ciascuna amministrazione doganale, dietro richiesta dell'altra, ad avviare indagini su operazioni doganali che sono o sembrano in contrasto con la legislazione doganale dell'altra Parte contraente e prevede, altresì, al paragrafo 3, la possibilità che i funzionari dell'amministrazione richiedente assistano a tali indagini. La possibilità e le modalità di invio di funzionari dell'Amministrazione doganale di una Parte a deporre in qualità di esperti o testimoni davanti alle competenti Autorità dell'altra Parte sono previste dall'articolo 14; in tale contesto il paragrafo 2 prevede la possibilità che il funzionario si rifiuti di fornire elementi di prova, dichiarazioni o pareri se autorizzato o obbligato a farlo in virtù della normativa del proprio Stato o di quella dello Stato richiedente.

Illustra quindi l'articolo 15, il quale disciplina l'uso e la tutela delle informazioni ricevute nell'ambito dell'assistenza amministrativa prevista dall'Accordo. Al riguardo rileva come il paragrafo 2 precisi che tali informazioni non devono essere utilizzate per scopi diversi da quelli previsti dall'Accordo; tali limitazioni non si applicano quando le informazioni in questione riguardano il traffico di sostanze

stupefacenti. Tuttavia il paragrafo 3 specifica che l'appartenenza dell'Italia alla Unione europea fa sì che, qualora richieste dalla Commissione europea o da altri Stati membri dell'Unione, le informazioni ricevute possano senz'altro a questi essere trasmesse, al di là dei limiti fissati nel paragrafo 2.

L'articolo 16 stabilisce che lo scambio di dati personali è subordinato alla condizione che le Parti contraenti assicurino a tali dati un livello di protezione giuridica almeno equivalente a quello previsto nel territorio della Parte contraente che li fornisce. Inoltre il paragrafo 2 specifica che i dati personali sono forniti unicamente all'amministrazione doganale e che la loro fornitura ad altra autorità è subordinata all'autorizzazione dell'amministrazione doganale che li fornisce.

L'articolo 17 individua le procedure e le formalità che devono essere rispettate dalle amministrazioni doganali nella formulazione e nell'esecuzione delle richieste.

L'articolo 18 disciplina i casi in cui l'assistenza può essere rifiutata o differita, con particolare riguardo all'eventualità in cui essa pregiudichi la sovranità, la sicurezza o altri interessi essenziali della Parte richiedente, oppure comporti la violazione di leggi o regolamenti, di segreti commerciali o professionali, nonché un segreto d'ufficio o di Stato. In tali casi l'amministrazione doganale richiedente è tenuta a notificare all'altra i motivi del rifiuto.

L'articolo 19 stabilisce al paragrafo 1 che ciascuna Amministrazione doganale rinunci a tutte le rivendicazioni per il rimborso dei costi derivanti dall'esecuzione dell'Accordo, fatta eccezione per le spese per esperti, testimoni e interpreti/traduttori che non siano funzionari governativi. Peraltro il paragrafo 2 stabilisce che le spese elevate e non usuali eventualmente derivanti dal soddisfacimento di una richiesta formulata da una delle Parti all'altra saranno oggetto di concertazione tra le Parti medesime.

L'articolo 20 detta le procedure che le amministrazioni doganali devono seguire per risolvere i problemi connessi con la pratica attuazione dell'Accordo; il para-

grafo 2, in particolare, istituisce, inoltre, una Commissione mista composta da un eguale numero di rappresentanti autorizzati dalle Amministrazioni doganali delle Parti contraenti ed assistiti da esperti, che si riunirà a turno nell'uno e nell'altro Stato, alla quale è affidato l'esame delle questioni connesse con la cooperazione e la mutua assistenza. In tale contesto il paragrafo 3 precisa che la risoluzione delle controversie in merito all'interpretazione e all'applicazione dell'Accordo avverrà per via diplomatica o tramite consultazioni.

L'articolo 21 individua l'ambito territoriale di applicazione dell'Accordo nei territori doganali delle due Parti.

L'articolo 22 prevede il riesame dell'Accordo, su richiesta di una delle Parti, dopo cinque anni dall'entrata in vigore del medesimo, salvo reciproca notifica della non necessità di tale riesame.

L'articolo 23 prevede al paragrafo 1 che l'Accordo entri in vigore il primo giorno del secondo mese dalla data di ricezione della seconda notifica. Il paragrafo 2 precisa che esso ha durata illimitata ma è denunciabile in qualsiasi momento con notifica per via diplomatica, che avrà effetto dopo sei mesi, fatti salvi i procedimenti in corso al momento della cessazione, che saranno comunque portati a termine. Il paragrafo 3 specifica che i procedimenti in corso al momento della cessazione dell'Accordo saranno comunque portati a termine in conformità all'Accordo stesso.

Passando quindi a illustrare il contenuto del disegno di legge di ratifica, che si compone di quattro articoli, gli articoli 1 e 2 contengono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica dell'Accordo e l'ordine di esecuzione del medesimo.

L'articolo 3 prevede che, dall'attuazione dell'Accordo, derivi un onere di 19.120 euro, ad anni alterni, a decorrere dal 2015 e a 11.380 euro, ad anni alterni, a decorrere dal 2016, interamente riconducibili, secondo quanto indicato dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge, a spese di missione di funzionari. A tali oneri, in base al comma 1, si provvede, nella misura di euro 19.120 a decorrere dall'anno 2015,

mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2015, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Il comma 2 stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze, come previsto dalla legge di contabilità generale dello Stato, è tenuto al monitoraggio degli oneri e, a fronte di scostamenti, provvede per gli oneri relativi alle spese di missione mediante riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente aventi natura di spese rimodulabili ai sensi dell'articolo 21, comma 5, lettera *b*), della citata legge n. 196, destinate alle spese di missione nell'ambito del programma « Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità » e, comunque, della missione « Politiche economico-finanziarie e di bilancio ». La norma specifica che, per il medesimo anno in cui si verifica lo scostamento, sarà ridotto di pari importo il limite del 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009, posto alle spese per missioni delle pubbliche amministrazioni dall'articolo 6, comma 12, dal decreto-legge n. 78 del 2010. Ai sensi del comma 3 il Ministro dell'economia e è chiamata a riferire al Parlamento in merito alle cause dei predetti scostamenti e alle misure adottate.

Il comma 5 precisa che agli oneri eventualmente derivanti dalle disposizioni dell'articolo 19, paragrafo 2, dell'Accordo (riferibili a spese elevate e non usuali eventualmente derivanti dal soddisfacimento di una richiesta formulata da una delle Parti all'altra) si farà fronte con apposito provvedimento legislativo. L'articolo 4 regola l'entrata in vigore del provvedimento.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per la giornata di domani.

Norme per la limitazione degli sprechi, l'uso consapevole delle risorse e la sostenibilità ambientale. Testo unificato C. 3057 e abb.

(Parere alla XII Commissione).

(Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Sara MORETTO (PD), *relatrice*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai fini del parere alla XII Commissione Affari sociali, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-*bis* del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, il testo unificato delle proposte di legge C. 3057 Gadda, C. 3167 Mongiello, C. 3196 Faenzi, C. 3237 Sberna, C. 3274 Nicchi, C. 3248 Mantero, C. 3191 Causin e C. 3163 Galati, recante norme per la limitazione degli sprechi, l'uso consapevole delle risorse e la sostenibilità ambientale, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente.

Il provvedimento si compone di 17 articoli, suddivisi in 4 capi: il Capo I (composto dagli articoli 1 e 2) reca le finalità e le definizioni; il Capo II (composto dagli articoli da 3 a 11), reca misure di semplificazione per la cessione gratuita degli alimenti ai fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi alimentari; il Capo III (composto dagli articoli da 12 a 16), contiene ulteriori misure per favorire la cessione gratuita di prodotti alimentari e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale; il Capo IV (composto dal solo articolo 17), reca misure in materia di appalti.

Illustra l'articolo 1, il quale indica le finalità del provvedimento, che intende ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari, farmaceutici o di altri prodotti, favorendo il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari, di prodotti farmaceutici e di altri prodotti, contribuendo alla limitazione degli impatti negativi sul-

l'ambiente e sulle risorse naturali mediante azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti, promuovere il riuso e il riciclo al fine di estendere il ciclo di vita dei prodotti, nonché contribuendo ad attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei cittadini e delle istituzioni.

Passa quindi a illustrare l'articolo 2, il quale reca le definizioni di alcuni termini utilizzati dall'intervento legislativo.

L'articolo 3 prevede, ai commi 1 e 2, che gli operatori del settore alimentare possono cedere gratuitamente le eccedenze alimentari ai soggetti cessionari (cioè a enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, incluse le ONLUS), i quali devono destinare le eccedenze alimentari ricevute, idonee al consumo umano, a favore di persone indigenti. Il comma 4 specifica che le eccedenze alimentari non idonee al consumo umano possono essere cedute per il sostegno vitale di animali e per la destinazione ad autocompostaggio o a compostaggio di comunità con metodo aerobico. Inoltre il comma 5 consente la cessione a titolo gratuito delle eccedenze di prodotti agricoli in campo o di allevamento idonei al consumo umano ed animale ai soggetti cessionari.

L'articolo 4 regola le modalità di cessione delle eccedenze alimentari, prevedendo ai commi 1 e 2 che esse sono consentite anche oltre il termine minimo di conservazione, purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione, e che le medesime eccedenza, nel rispetto dei requisiti di igiene e sicurezza e della data di scadenza, possono essere ulteriormente trasformate in prodotti destinati in via prioritaria all'alimentazione umana o al sostegno vitale di animali. Il comma 3 specifica che i prodotti finiti della panificazione e i derivati dagli impasti di farina che non necessitano di condizionamento termico, non venduti o non somministrati

entro le ventiquattrore successive alla produzione, che risultano eccedenti presso le rivendite di negozi, anche della grande distribuzione, i produttori artigianali o industriali, la ristorazione organizzata, inclusi gli agriturismi, e la ristorazione collettiva, possono essere donati ai soggetti cessionari.

Illustra quindi l'articolo 5, il quale stabilisce i requisiti di conservazione delle eccedenze alimentari oggetto di cessione gratuita, prevedendo al comma 1 che gli operatori del settore alimentare che effettuano tali cessioni, devono prevedere corrette prassi operative al fine di garantire la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti. In base ai commi 2 e 3 gli operatori del settore alimentare operano una selezione degli alimenti in base ai requisiti di qualità e igienico-sanitari, nel rispetto delle norme vigenti ed adottano le misure necessarie a evitare rischi di commistione o di scambio tra i prodotti destinati ai diversi impieghi previsti dall'articolo 3.

L'articolo 6 integra l'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 571 del 1982, al fine di prevedere che, qualora siano stati confiscati prodotti alimentari idonei al consumo umano o animale, il giudice penale ne dispone la cessione gratuita a enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, incluse le ONLUS.

L'articolo 7 modifica il comma 236 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), il quale prevede attualmente che le ONLUS le quali effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, ceduti dagli operatori del settore alimentare, nonché gli operatori del settore alimentare che cedono gratuitamente prodotti alimentari, devono garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti.

In tale contesto viene sostituito il riferimento esclusivo alle ONLUS con quello agli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, fermo restando che in tale ambito possono comunque essere comprese anche le medesime ONLUS.

Passa quindi a illustrare l'articolo 8, il quale prevede l'istituzione di un Tavolo permanente di coordinamento, con l'obiettivo di promuovere iniziative, indirizzi, modalità e strumenti per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti.

In particolare, ai sensi del comma 2 il Tavolo è chiamato a: *a)* formulare proposte e pareri relativi alla gestione del Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti e delle erogazioni liberali di derrate alimentari, di beni e servizi, nonché a progetti innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi; *b)* formulare proposte per lo sviluppo di iniziative di informazione e sensibilizzazione alla donazione, al recupero di eccedenze alimentari, e per la promozione e conoscenza degli strumenti, anche di natura fiscale, in tema di erogazioni liberali; *c)* formulare proposte per la definizione di provvedimenti relativi a specifici incentivi per i soggetti coinvolti nella donazione, nel recupero e nella distribuzione di derrate alimentari e nella donazione di denaro, beni e servizi; *d)* svolgere attività di monitoraggio delle eccedenze e degli sprechi alimentari; *e)* promuovere progetti innovativi e studi finalizzati alla limitazione degli sprechi alimentari e all'impiego delle eccedenze alimentari.

Il comma 3 regola la composizione del Tavolo, di cui fanno parte: *a)* tre rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; *b)* due rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; *c)* un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze; *d)* un rappresentante del Ministero della sa-

lute; *e*) un rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; *f*) quattro rappresentanti designati dalle associazioni comparativamente più rappresentative della distribuzione; *g*) un rappresentante di ognuno degli enti ed organismi caritativi iscritti all'Albo istituito presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) ai fini dell'assegnazione dei prodotti alimentari; *h*) tre rappresentanti designati dalle associazioni comparativamente più rappresentative della trasformazione, anche artigianale, e dell'industria agroalimentare; *i*) due rappresentanti designati dalle associazioni comparativamente più rappresentative della somministrazione al pubblico di alimenti e bevande di cui uno della ristorazione collettiva; *l*) due rappresentanti designati dalle associazioni agricole; *m*) un rappresentante designato delle regioni e province autonome; *n*) un rappresentante dell'ANCI; *o*) due rappresentanti designati dalle associazioni comparativamente più rappresentative dei mercati agroalimentari all'ingrosso; *p*) un rappresentante della cooperazione agricola.

L'articolo 9 prevede, al comma 1, che la RAI, nell'ambito dei compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo assicuri un numero adeguato di ore di informazione e di messaggi giornalieri di promozione informativa per sensibilizzare il pubblico ad adottare comportamenti e misure volti a ridurre gli sprechi, alimentari e di altro genere. Il comma 2 stabilisce altresì che, sempre al fine di promuovere modelli di consumo e di acquisto improntati a criteri di solidarietà e di sostenibilità, nonché di incentivare il recupero e la redistribuzione per fini di beneficenza, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, promuova campagne nazionali di comunicazione in tema di recupero alimentare e di riduzione degli sprechi; ai sensi del comma 3 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è chiamato a promuovere campagne informative al fine di incentivare la prevenzione nella formazione dei rifiuti alimentari; in base al comma 5 il Ministero dell'istruzione, dell'università e della

ricerca promuove presso le istituzioni scolastiche percorsi mirati all'educazione a una sana alimentazione e a una produzione alimentare ecosostenibile, nonché alla sensibilizzazione contro lo spreco degli alimenti e sugli squilibri esistenti a livello nazionale e internazionale sull'accesso al cibo. Ai sensi del comma 4, per ridurre gli sprechi alimentari nel settore della ristorazione, concorrendo altresì al raggiungimento degli obiettivi del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, le regioni possono stipulare accordi o protocolli d'intesa per promuovere comportamenti responsabili e pratiche virtuose volti a ridurre lo spreco di cibo e per dotare gli operatori della ristorazione di contenitori riutilizzabili, in materiale riciclabile, idonei a consentire ai clienti l'asporto dei propri avanzi di cibo.

L'articolo 10 al comma 1 rfinanzia per 2 milioni di euro nel 2016 il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti istituito presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). Inoltre il comma 2 istituisce nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali un Fondo destinato al finanziamento di progetti innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze, con particolare riferimento ai beni alimentari e alla loro destinazione agli indigenti, nonché per promuovere la produzione di imballaggi riutilizzabili o facilmente riciclabili. Il Fondo ha una dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 e le sue modalità di utilizzo sono definite con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. Il comma 3 reca la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'articolo, pari a 3 milioni di euro per l'anno 2016 e a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018, a cui si provvede, per l'anno 2016, mediante corrispondente riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili, e per gli anni 2017 e 2018 mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

L'articolo 11 stabilisce al comma 1 che il fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio istituito dall'articolo 2, comma 323, della legge n. 244 del 2007, è destinato anche alla promozione di interventi finalizzati alla riduzione dei rifiuti alimentari, comprese le iniziative volte a promuovere l'utilizzo da parte degli operatori nel settore della ristorazione di contenitori riutilizzabili idonei a consentire ai clienti l'asporto degli avanzi di cibo. Per tali finalità il comma 2 incrementa la dotazione del fondo di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. In base al comma 3 a tali oneri, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale, iscritto nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Illustra quindi l'articolo 12 il quale, ai commi 1 e 2, apporta alcune modifiche alla legge n. 155 del 2003, recante la disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. In particolare il comma 1 sostituisce l'articolo 1 della predetta legge n. 155. Rispetto alla formulazione vigente, la quale prevede che le ONLUS, le quali effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono equiparati ai consumatori finali, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti, in primo luogo si sostituisce il riferimento esclusivo alle ONLUS con quello agli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, fermo restando che in tale ambito possono comunque essere comprese anche le medesime ONLUS. Inoltre viene esteso l'ambito oggettivo di applica-

zione della previsione, oltre che ai prodotti alimentari, anche ai prodotti farmaceutici e ad altri prodotti.

Il comma 1-*bis* introduce altresì nella medesima legge n. 155 un nuovo articolo 1-*bis*, il quale estende la medesima previsione dell'articolo 1 della legge n. 155 agli enti privati con finalità civiche e solidaristiche, comprese le ONLUS, che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di articoli e di accessori di abbigliamento usati, equiparandoli anch'essi ai consumatori finali, ai fini del trasporto, deposito e utilizzo degli stessi, a condizione che i medesimi articoli ed accessori siano stati conferiti dai privati direttamente presso le sedi operative dei predetti soggetti. Il comma 2 del nuovo articolo 1-*bis* precisa che i beni non destinati a donazione in conformità a quanto previsto al comma 1 o che non sono ritenuti idonei ad un successivo utilizzo sono gestiti in conformità alla normativa sui rifiuti di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 in materia ambientale. Il comma 3 del nuovo articolo 1-*bis*, al fine di contribuire alla sostenibilità economica delle attività di recupero degli indumenti e degli accessori di abbigliamento previste dal comma 1 del nuovo articolo 1-*bis*, modifica, per gli indumenti, accessori di abbigliamento ed altri manufatti tessili confezionati post-consumo, le modalità di trattamento dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero, prevedendo che l'attività di igienizzazione di tali beni sia richiesta solo ove quest'ultima si renda necessaria per la riduzione della carica batterica di taluni agenti patogeni (carica aerobica mesofila; streptococchi fecali; salmonelle).

Passa quindi a illustrare l'articolo 13, il quale modifica l'articolo 157 del decreto legislativo n. 219 del 2006, in materia di raccolta di medicinali non utilizzati o scaduti. In particolare è previsto che con decreto del Ministro della salute sono individuate modalità che rendono possibile la donazione di medicinali non utilizzati a ONLUS e l'utilizzazione da parte di queste dei medesimi medicinali, in confezioni integre, correttamente conservati e ancora

nel periodo di validità, esclusi i medicinali da conservare in frigorifero a temperature controllate, i medicinali contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope e i medicinali dispensabili solo in strutture ospedaliere. Viene inoltre consentito alle ONLUS la distribuzione gratuita di medicinali non utilizzati, direttamente ai soggetti indigenti o bisognosi, a condizione che dispongano di personale sanitario. Gli enti che svolgono l'attività assistenziale sono equiparati, nei limiti del servizio prestato, al consumatore finale rispetto alla detenzione e alla conservazione dei prodotti. Viene vietata quindi qualsiasi attività di cessione a titolo oneroso dei farmaci oggetto di donazione.

Per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, segnala l'articolo 14, il quale reca norme di carattere tributario relativamente alla cessione gratuita delle eccedenze alimentari, dei prodotti farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale. Nell'evidenziare, in particolare, come tale previsione abbia l'effetto di semplificare gli obblighi documentali previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 441 del 1997, si riserva di approfondire taluni aspetti, ai fini della predisposizione della proposta di parere sul provvedimento, in particolare verificando se con la disposizione in esame si faccia riferimento all'importo relativo alle singole cessioni o all'importo cumulativo delle stesse. In particolare, il comma 1 interviene sulla disciplina delle operazioni esenti dall'IVA ai sensi di dell'articolo 10, comma 1, numero 12), del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, il quale prevede appunto che le cessioni gratuite di beni fatte ad enti pubblici, associazioni riconosciute o fondazioni aventi esclusivamente finalità di assistenza, beneficenza, educazione, istruzione, studio o ricerca scientifica e alle ONLUS sono esenti dal tributo.

In tale contesto normativo la norma del comma 1 specifica che le cessioni sono « provate » secondo modalità telematiche da parte del cedente agli uffici dell'amministrazione finanziaria e ai comandi del Corpo della guardia di finanza competenti,

con l'indicazione della data, dell'ora e del luogo di inizio del trasporto, della destinazione finale dei beni, nonché dell'ammontare complessivo, sulla base dell'ultimo prezzo di vendita, delle eccedenze alimentari gratuitamente cedute. La disposizione indica che tale comunicazione deve pervenire entro la fine del mese cui si riferiscono le cessioni gratuite e può non essere inviata qualora il valore dei beni stessi non sia superiore a 15.000 euro; sono invece esonerate dall'obbligo di comunicazione preventiva le cessioni di beni alimentari deperibili.

In merito alla previsione secondo cui « le cessioni sono provate secondo modalità telematiche da parte del cedente agli uffici dell'amministrazione finanziaria » rileva come si possa ritenere che con tale dizione si intenda che la comunicazione telematica da parte del cedente, ivi prevista, ha valore di prova nei confronti dell'Amministrazione finanziaria rispetto al fatto che la cessione presenti i caratteri previsti dalla normativa per godere dell'esenzione IVA.

Al riguardo ricorda che attualmente l'articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 441 del 1997, Regolamento recante norme per il riordino della disciplina delle presunzioni di cessione e di acquisto, prevede che le predette cessioni gratuite sono « provate » con le seguenti modalità: a) comunicazione scritta da parte del cedente agli uffici dell'amministrazione finanziaria e ai comandi della Guardia di finanza di competenza, con l'indicazione della data, ora e luogo di inizio del trasporto, della destinazione finale dei beni, nonché dell'ammontare complessivo, sulla base del prezzo di acquisto, dei beni gratuitamente ceduti. La comunicazione deve pervenire ai suddetti uffici almeno cinque giorni prima della consegna e può non essere inviata qualora l'ammontare del costo dei beni stessi non sia superiore a euro 15.000 o si tratti di beni facilmente deperibili; b) emissione della fattura prevista nel caso di cessioni di beni spediti la cui consegna o spedizione risulta da documento di trasporto, progressivamente numerata; c) di-

chiarazione sostitutiva di atto notorio, con la quale l'ente ricevente attesti natura, qualità e quantità dei beni ricevuti corrispondenti ai dati contenuti nel documento di cui alla lettera *b*).

Pertanto la previsione del comma 1 avrebbe l'effetto di semplificare gli obblighi documentali attualmente previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 441 nel caso delle richiamate cessioni gratuite.

In tale ambito rileva inoltre come, ai sensi del comma 4, la predetta comunicazione sia valida anche ai fini dell'applicazione del comma 15 dell'articolo 6 della legge n. 133 del 1999, il quale prevede che i prodotti alimentari non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione per carenza o errori di confezionamento, di etichettatura, di peso o per altri motivi simili, nonché per prossimità della data di scadenza, ceduti gratuitamente ad enti pubblici, associazioni riconosciute o fondazioni aventi esclusivamente finalità di assistenza, beneficenza, educazione, istruzione, studio o ricerca scientifica e ONLUS, si considerano distrutti agli effetti dell'IVA e quindi non assoggettati al tributo.

La norma specifica inoltre che alle cessioni di eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale (previste dall'articolo 3 dell'intervento legislativo) non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 441 del 1997, il quale prevede che la distruzione dei beni o la trasformazione in beni di altro tipo e di più modesto valore economico è provata: *a*) da comunicazione scritta, indicando luogo, data e ora in cui verranno poste in essere le operazioni, le modalità di distruzione o di trasformazione, la natura, qualità e quantità, nonché l'ammontare complessivo, sulla base del prezzo di acquisto, dei beni da distruggere o da trasformare e l'eventuale valore residuale che si otterrà a seguito della distruzione o trasformazione dei beni stessi; *b*) dal verbale redatto da pubblici funzionari, da ufficiali della Guardia di finanza o da notai che hanno presenziato alla distruzione o alla trasfor-

mazione dei beni, ovvero, nel caso in cui l'ammontare del costo dei beni distrutti o trasformati non sia superiore a euro 10.000, da dichiarazione sostitutiva di atto notorio; *c*) dalla fattura prevista nel caso di cessioni di beni spediti la cui consegna o spedizione risulta da documento di trasporto, progressivamente numerata, relativa al trasporto dei beni eventualmente risultanti dalla distruzione o trasformazione.

In base al comma 2 dell'articolo 14 le modalità telematiche riepilogative per l'invio della comunicazione di cui al comma 1 sono definite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. Il comma 3 dell'articolo 14 reca una norma di coordinamento in base alla quale il Governo è chiamato apportare le modifiche necessarie al citato articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 441 del 1997, al fine di adeguarlo a quanto disposto dai commi 1 e 2, in considerazione del fatto che molte delle previsioni in esso contenute risulterebbero sostanzialmente superate dalle nuove disposizioni. Il comma 5 dell'articolo 14 apporta una serie di modifiche all'articolo 13 del decreto legislativo n. 460 del 1997, relativo al regime tributario agevolato delle erogazioni liberali in favore delle ONLUS.

In dettaglio, ricorda che tale regime di vantaggio prevede, tra l'altro, al comma 2 del richiamato articolo 13, che le derrate alimentari e i prodotti farmaceutici, alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa, che, in alternativa alla usuale eliminazione dal circuito commerciale, vengono ceduti gratuitamente alle ONLUS, non si considerano destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa ai sensi dell'articolo 85, comma 2, del TUIR di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, il quale prevede che, nel computo dei ricavi rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile IRES sia compreso il valore normale dei beni assegnati ai soci o destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa. Osserva come, in sostanza, l'agevolazione permetta di evitare che il

valore dei beni ceduti gratuitamente alle ONLUS incrementino la base imponibile IRES delle imprese cedenti.

In tale contesto normativo le modifiche recate dalla lettera *a)* del comma 5 estendono tale previsione, sul piano oggettivo, anche ad altri prodotti ceduti gratuitamente destinati a fini di solidarietà sociale senza scopo di lucro, nonché, sul piano soggettivo, inserendo tra i soggetti che possono essere destinatari delle cessioni gratuite anche il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità.

Inoltre viene specificato che l'agevolazione si applica a condizione che per ogni singola cessione sia predisposto un documento di trasporto progressivamente numerato ovvero un documento equipollente, contenente l'indicazione della data, degli estremi del cedente e del cessionario, dell'eventuale incaricato del trasporto nonché della qualità, della quantità o del peso dei beni ceduti.

La lettera *b)* del comma 5 sostituisce invece il comma 4 dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 460, il quale reca gli obblighi documentali richiesti per poter fruire delle agevolazioni previste dal comma 2 del medesimo articolo 13, nonché dal comma 3 dello stesso articolo (il quale stabilisce parallelamente che i beni non di lusso alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa, diversi da quelli di cui al comma 2, che presentino imperfezioni, alterazioni, danni o vizi che pur non modificandone l'idoneità di utilizzo non ne consentono la commercializzazione o la vendita, rendendone necessaria l'esclusione dal mercato o la distruzione, qualora siano ceduti gratuitamente alle ONLUS, per un importo corrispondente al costo specifico sostenuto per la produzione o l'acquisto complessivamente non superiore al 5 per cento del reddito d'impresa dichiarato, non si considerano destinati a

finalità estranee all'esercizio dell'impresa ai sensi del citato articolo 85, comma 2, del TUIR).

L'attuale formulazione del comma 4 dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 460 prevede che le disposizioni dei commi 2 e 3 si applicano a condizione che delle singole cessioni sia data preventiva comunicazione, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, al competente ufficio delle entrate e che la ONLUS beneficiaria, in apposita dichiarazione da conservare agli atti dell'impresa cedente, attesti il proprio impegno ad utilizzare direttamente i beni in conformità alle finalità istituzionali e, a pena di decadenza dei benefici fiscali, realizzi l'effettivo utilizzo diretto; entro il quindicesimo giorno del mese successivo, il cedente deve annotare nei registri previsti ai fini IVA ovvero in apposito prospetto, la qualità e la quantità dei beni ceduti gratuitamente in ciascun mese. Per le cessioni di beni facilmente deperibili e di modico valore si è esonerati dall'obbligo della comunicazione preventiva.

Rileva quindi come, in tale contesto normativo, la nuova formulazione del comma 4 dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 460 semplifichi tali obblighi documentali, prevenendo che il soggetto beneficiario delle cessioni effettui un'apposita dichiarazione trimestrale di utilizzo dei beni ceduti, con l'indicazione degli estremi dei documenti di trasporto corrispondenti ad ogni cessione, da conservare agli atti dell'impresa cedente, in cui attesti il proprio impegno a utilizzare direttamente i beni ricevuti in conformità alle finalità istituzionali e, a pena di decadenza dai benefici fiscali, ne realizzi l'effettivo utilizzo diretto a fini di solidarietà sociale senza scopo di lucro.

In sostanza, le semplificazioni previste riguardano: l'eliminazione della previsione della comunicazione preventiva delle cessioni; l'accorpamento delle dichiarazioni in dichiarazioni trimestrali; l'eliminazione dell'obbligo per il cedente di annotare la qualità e la quantità dei beni ceduti gratuitamente in ciascun mese.

Il comma 6 dell'articolo 15 integra il comma 15 dell'articolo 6 della legge n. 133 del 1999, già richiamato, il quale prevede che i prodotti alimentari non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione per carenza o errori di confezionamento, di etichettatura, di peso o per altri motivi similari, nonché per prossimità della data di scadenza, ceduti gratuitamente ad enti pubblici, associazioni riconosciute o fondazioni aventi esclusivamente finalità di assistenza, beneficenza, educazione, istruzione, studio o ricerca scientifica e ONLUS, si considerano distrutti agli effetti dell'IVA e quindi non assoggettati al tributo.

In tale contesto normativo le integrazioni recate dal comma 6 estendono la previsione agevolativa, sotto il profilo oggettivo, anche ai prodotti alimentari che abbiano superato il termine minimo di conservazione, purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione, nonché ai prodotti farmaceutici e agli altri prodotti destinati a fini di solidarietà sociale senza scopo di lucro.

Inoltre, sul piano soggettivo, viene estesa anche in questo caso la previsione al complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità.

Il comma 7 dell'articolo 14 prevede che la cessione dei prodotti alimentari trasformati, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del provvedimento, in favore dei soggetti cessionari per le finalità di cui all'articolo 1 è considerata come operazione permutativa esente dall'IVA.

L'articolo 15 prevede che il Ministero della salute emani indicazioni agli enti gestori di mense scolastiche, comunitarie e sociali, al fine di prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti.

Sempre per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze

segnala l'articolo 16, ai sensi del quale i comuni possono applicare un coefficiente di riduzione della tariffa sui rifiuti proporzionale alla quantità, debitamente certificata, dei beni e dei prodotti ritirati dalla vendita e oggetto di donazione; tale riduzione viene applicata alle utenze non domestiche relative ad attività commerciali, industriali, professionali e produttive, che producono o distribuiscono beni alimentari, e che a titolo gratuito cedono, direttamente o indirettamente, tali beni alimentari agli indigenti e alle persone in maggiori condizioni di bisogno ovvero per l'alimentazione animale.

L'articolo 17 interviene sulla disciplina degli appalti nell'ambito della ristorazione collettiva, prevedendo che, quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tra i criteri di valutazione dell'offerta che il bando di gara deve stabilire, deve essere inserita anche la cessione a titolo gratuito, a fini di beneficenza, delle eccedenze alimentari.

Il Viceministro Enrico MORANDO, nel riservarsi di intervenire all'esito del dibattito sul provvedimento in esame, segnala, in particolare, come sia necessario effettuare una riflessione in merito all'articolo 16, ai sensi del quale i comuni possono applicare un coefficiente di riduzione della tariffa sui rifiuti proporzionale alla quantità, debitamente certificata, dei beni e dei prodotti ritirati dalla vendita e oggetto di donazione. Pur ritenendo infatti condivisibili le finalità di tale previsione, la quale si applicherebbe alle utenze relative ad attività che producono o distribuiscono beni alimentari e che a titolo gratuito cedono tali beni agli indigenti, fa presente come la normativa vigente in materia di tariffa sui rifiuti preveda, in maniera inderogabile, che la copertura dei costi del servizio debba essere integralmente realizzata dai comuni attraverso le tariffe e che, di conseguenza, eventuali riduzioni delle tariffe a favore di taluni soggetti potrebbero determinare la redistribuzione dei costi del servizio a carico degli altri soggetti.

Renzo CARELLA (PD) chiede al Governo di chiarire gli eventuali effetti distorsivi, in termini di aumento della tariffa sui rifiuti, che le esenzioni previste dall'articolo 16 del provvedimento, ove disposte dai comuni, potrebbero comportare a svantaggio di una parte della popolazione dei comuni stessi.

Giovanni PAGLIA (SI-SEL), rileva come, a suo avviso, la normativa vigente in materia di tariffa sui rifiuti impedisca di scaricare su alcuni i soggetti i mancati introiti conseguenti a regimi di esenzione e di riduzione della tariffa medesima.

Il Viceministro Enrico MORANDO, nel ribadire le considerazioni svolte nel suo precedente intervento, rileva come sia necessario approfondire adeguatamente gli aspetti relativi alle conseguenze delle misure in materia di agevolazioni sulla tariffa sui rifiuti previste dall'articolo 16 del provvedimento.

Sara MORETTO (PD), *relatrice*, nel rilevare come sarà onere dei comuni calcolare gli effetti di tali agevolazioni in termini di eventuale aumento della tariffa sui rifiuti da applicare ai propri cittadini residenti, si riserva di approfondire gli elementi emersi dalle valutazioni del Governo.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per la giornata di domani.

La seduta termina alle 15.15.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 8 marzo 2016. — Presidenza del presidente Maurizio BERNARDO. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze, Enrico Morando.

La seduta comincia alle 15.15.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141.

Atto n. 256.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 24 febbraio scorso.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, ricorda che il relatore, Sanga, ha formulato una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni (*vedi allegato 1*), la quale è stata trasmessa informalmente via *e-mail* a tutti i componenti della Commissione nella giornata di ieri.

Segnala quindi che i gruppi M5S (*vedi allegato 2*), FI-PdL (*vedi allegato 3*), SI-SEL (*vedi allegato 4*), MISTO-AL-P (*vedi allegato 5*) e il deputato Pili (*vedi allegato 6*), hanno presentato proposte di parere alternative a quella del relatore, le quali sarebbero poste in votazione solo qualora fosse respinta la proposta di parere del relatore.

Daniele PESCO (M5S) giudica in maniera fortemente negativa l'impianto complessivo del decreto legislativo in esame, nonché della proposta di parere del relatore su di esso. In particolare, nell'evidenziare come la direttiva 2014/17/UE sia diretta all'introduzione di un elevato livello di protezione dei consumatori che sottoscrivano contratti di credito relativi a beni immobili, evidenzia come, al contrario, il nuovo articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB contenga una disciplina gravemente svantaggiosa per i consumatori. In particolar modo ricorda che tale articolo prevede che le parti del contratto di credito possono convenire che, in caso di inadempimento del consumatore, possa essere operata la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di

garanzia o dei proventi della vendita del medesimo ad estinzione del debito. Sottolinea quindi come l'asserita semplificazione delle procedure nei casi di inadempimento del debitore sia, in realtà, ad esclusivo beneficio delle banche, le quali potranno sottrarre ai cittadini il possesso dei beni immobili utilizzati ad uso abitativo, così eludendo anche la nullità del patto commissorio, prevista dall'articolo 2744 del codice civile. Evidenzia infatti come il mancato riferimento, nell'ambito dello schema di decreto, alla necessità di una proporzione tra il debito residuo dovuto dal consumatore, il valore del bene immobile e il valore del credito inizialmente concesso dalla banca, configuri in sostanza un'ipotesi di patto commissorio, eludendo l'esplicito divieto previsto dal codice civile.

Ritiene quindi essenziale che venga mantenuto l'obbligo di intervento del giudice nell'ambito delle procedure esecutive immobiliari, a tutela dei consumatori e ai fini di una verifica del corretto svolgimento del rapporto tra creditori e banca nell'accesso al credito.

Nel sottolineare come sia essenziale garantire un'adeguata partecipazione del Parlamento nella discussione su tematiche tanto delicate e rilevanti per i cittadini italiani, auspica quindi che il Governo decida di ritirare lo schema di decreto, rinviando la disciplina di tale materia a un diverso intervento legislativo, che consenta l'esplicitarsi di un più ampio dibattito parlamentare.

Giovanni PAGLIA (SI-SEL), nel richiamare il contenuto della proposta di parere alternativa presentata dal suo gruppo, sottolinea innanzitutto come la proposta di parere del relatore contenga il richiamo ad atti normativi di rango secondario non previsti nello schema di decreto. Ritiene poi paradossale il fatto che la proposta di parere del relatore preveda, nella condizione di cui al numero 1), che, ferma restando la previsione recata dall'articolo 28 della Direttiva 2014/17/UE, che non consente agli Stati membri di impedire alle parti di un contratto di credito di

convenire espressamente che la restituzione o il trasferimento della garanzia reale o dei proventi della vendita della garanzia reale è sufficiente a rimborsare il credito, il Governo sia chiamato a formalizzare in norma di rango primario quanto sancito dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di legittimità del cosiddetto « patto marciano ».

Ritiene inoltre che il Governo debba chiarire se le misure in materia di contratti di credito relativi a beni immobili residenziali non possano ritenersi applicabili anche ai contratti di credito relativi a beni immobili ad uso produttivo, sottolineando come tale eventualità potrebbe avere conseguenze molto gravi. Ritiene quindi auspicabile che la maggioranza riconsideri il contenuto dello schema di decreto, decidendo di sopprimere la parte relativa al nuovo articolo 120-*deciesquiquies* del TUB.

Michele PELILLO (PD) stigmatizza in primo luogo la posizione del Movimento 5 Stelle, il quale ha strumentalizzato la discussione sullo schema di decreto, alimentando equivoci e allarmismi sulle misure in esso contenute.

Nel rammentare che tale provvedimento costituisce un atto dovuto da parte del Governo, chiamato a recepire nell'ordinamento la direttiva 17/2014/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali, evidenzia come la maggioranza si sia dichiarata, fin dall'inizio dell'esame sul provvedimento, disponibile a discutere con tutte le forze politiche e ad accogliere eventuali osservazioni e suggerimenti volti ad arricchire il testo del provvedimento stesso. Nel richiamare altresì la disponibilità del Governo, il quale, anche in passato, ha dimostrato la propria attenzione nei confronti degli spunti sollevati nell'ambito della discussione parlamentare, non comprende l'atteggiamento incomprensibilmente ostile del gruppo del Movimento 5 Stelle relativamente al complesso del provvedimento.

Evidenzia infatti come, contrariamente a quanto sostenuto dal Movimento 5

Stelle, lo schema di decreto e la proposta di parere su di esso inseriscano nell'ordinamento norme di così estremo favore per il consumatore debitore, tali da far dubitare che le banche decidano di avvalersene nei rapporti contrattuali per l'erogazione di credito ai consumatori.

Rileva infatti come la procedura prevista dal nuovo articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB, la quale non sostituisce le procedure di esecuzione immobiliare vigenti, aggiungendosi ad esse, snellisca e abbrevi le procedure nel caso di inadempimento del debitore nel pagamento delle rate di rimborso del debito e comporti importanti benefici in termini economici per entrambe le parti del contratto: le parti sono infatti esonerate dal sostenere i costi molto elevati relativi alle vigenti procedure esecutive giudiziali e non sopportano il deprezzamento del valore dei beni immobili che, inevitabilmente, interviene nel corso delle procedure stesse. Sottolinea inoltre come il nuovo articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB stabilisca che la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia dei proventi della vendita del bene medesimo comporti comunque l'estinzione del debito, anche nel caso in cui il valore del bene risulti inferiore al debito residuo a carico del consumatore inadempiente, a differenza di quanto avvenga nel caso di procedura esecutiva giudiziale.

Alla luce delle considerazioni svolte, critica quindi il « terrorismo psicologico » praticato da talune forze politiche, le quali strumentalizzano argomenti di notevole complessità e delicatezza e ricorda, in particolare che, nella condizione contenuta al numero 3), lettera *d*), della proposta di parere del relatore, si chiede altresì al Governo di sopprimere le parole « o successivamente » dal comma 3 dell'articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB, escludendo quindi la possibilità di inserire la clausola relativa al trasferimento o alla vendita del bene immobile in caso di inadempimento in un momento successivo alla conclusione del contratto.

Evidenzia inoltre come lo schema di decreto preveda che, per l'attivazione della

clausola prevista dal nuovo articolo 120-*quinquiesdecies*, è necessario un atto di disposizione espresso e separato, da parte del consumatore, per la vendita, ovvero per il trasferimento del bene immobile; in assenza di tale atto, la banca non potrà acquisire il bene o venderlo, dovendo quindi ricorrere alle ordinarie procedure di esecuzione giudiziale.

Con riferimento al comma 4 del richiamato articolo 120-*quinquiesdecies*, evidenzia come esso stabilisca un'ipotesi di moratoria della durata di sei mesi, prevedendo che, qualora a seguito di inadempimento e a escussione della garanzia residui un debito del pagatore, il relativo obbligo di pagamento decorre dopo sei mesi dalla conclusione della procedura esecutiva.

Ribadisce quindi, conclusivamente, come il quadro normativo risultante dalle misure recate dallo schema di decreto sia, nel suo complesso, molto rassicurante per i cittadini.

Luca PASTORINO (Misto-AL-P), nel rilevare come la normativa introdotta dallo schema di decreto sia particolarmente complessa e necessiti di grande prudenza da parte delle forze politiche a garanzia dei cittadini consumatori, sottolinea l'esigenza di disporre di ulteriori spazi di riflessione e di dibattito su di essa.

In particolare ricorda come il suo gruppo, nell'ambito della discussione sull'articolo 12 della legge di delegazione europea 2015, il quale reca principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa per il recepimento della direttiva 2014/17/UE, abbia chiesto di affrontare la delicata tematica in oggetto in modo più ordinato, attraverso una discussione in quella sede.

Sandra SAVINO (FI-PdL) ritiene che la discussione in atto sul provvedimento eluda il tema centrale del rapporto tra i cittadini e le banche, il quale risulta ormai deteriorato dalla mancanza di fiducia che i consumatori nutrono nei confronti degli istituti bancari.

Nel sottolineare come il Partito democratico ponga, ancora una volta, al centro

dei propri interventi normativi, il ruolo degli istituti di credito, ritiene che ciò determini gravi conseguenze a carico dei cittadini. Rileva infatti come, in un momento di grave crisi economica e occupazionale che colpisce il Paese, le misure recate dallo schema di decreto rischino di aggravare ulteriormente la situazione, in particolare a carico delle fasce di popolazione più deboli, costituite dalle famiglie e dalle giovani coppie, distorcendo il sistema di accesso al credito.

Nell'ottica del raggiungimento dell'obiettivo di miglioramento delle condizioni di prestito, a vantaggio dei debitori, ritiene quindi che sarebbe importante prevedere il sostegno al credito per i consumatori e

le famiglie attraverso un quadro normativo che preveda il rafforzamento degli strumenti volti a tutelare i mutuatari in difficoltà, come l'accesso al Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, alla luce dell'imminente avvio della seduta dell'Assemblea, rinvia il seguito dell'esame sul provvedimento a una seduta da convocare nella giornata di domani, nel corso della quale si potrà procedere al prosieguo della discussione, nonché, qualora la Commissione lo ritenga, al voto sulla proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 16.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (Atto n. 256).

PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (Atto n. 256);

preso atto di come il termine di scadenza per l'esercizio della delega relativa alla direttiva 2014/17/UE debba calcolarsi facendo riferimento alla originaria formulazione dell'articolo 31 della predetta legge n. 234 del 2012 (due mesi antecedenti al termine di recepimento indicato nelle singole direttive), in quanto tale formulazione continua ad applicarsi per le deleghe contenute nelle leggi di delegazione europea (tra cui la legge n. 114 del 2015, in forza della quale è stato predisposto lo schema di decreto legislativo) entrate in vigore prima delle modifiche al predetto articolo 31 operata dall'articolo 29 della legge n. 115 del 2015 (che ha anticipato il termine di scadenza delle rispettive deleghe a quattro mesi antecedenti il termine di recepimento indicato nelle direttive), e di come pertanto il termine per il recepimento della direttiva 2014/17/UE debba ritenersi fissato al 21 gennaio 2016, pro-

rogato al 21 aprile 2016 ai sensi del comma 3 del richiamato articolo 31 della legge n. 234 del 2012, il quale stabilisce che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scade nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, esso slitta appunto di tre mesi;

evidenziato come la direttiva 2014/17/UE sul credito ipotecario (cosiddetta *Mortgage Credit Directive* – MCD), che lo schema di decreto legislativo intende recepire, si ponga l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dei consumatori che sottoscrivano contratti di credito relativi a beni immobili (mutui ipotecari), migliorando il livello di protezione assicurato ai consumatori stessi dalla normativa previgente;

considerato che il recepimento della Direttiva nell'ordinamento nazionale interviene in un momento delicato dei rapporti fra consumatori e sistema bancario, con l'obiettivo di costituire un rapporto di fiducia ora spesso messo in discussione;

rilevato come il legislatore comunitario intenda agevolare la nascita di un mercato comunitario dei crediti immobiliari originati nei singoli Stati membri, prevedendo procedure per l'erogazione dei crediti immobiliari, procedure informative (verso il consumatore e da questi verso l'intermediario), nonché procedure per valutare le garanzie immobiliari, così da uniformare la procedura di erogazione del credito;

evidenziato come l'attuazione della Direttiva possa contribuire, sotto il profilo economico, a porre le basi affinché le banche italiane migliorino la loro capacità di erogazione del credito immobiliare e possano anche meglio collocare (cioè cartolarizzare) i propri crediti immobiliari sul mercato comunitario;

sottolineato altresì come la Direttiva promuova anche l'erogazione responsabile del credito ed una maggiore e più efficiente informativa nei confronti del consumatore, soprattutto con riguardo ai costi effettivi del credito;

evidenziato come le norme recate dallo schema di decreto legislativo creeranno una disciplina specifica per i mutui immobiliari destinati ai consumatori, nel quadro della disciplina speciale del credito ai consumatori che, a sua volta, si pone come disciplina speciale all'interno della normativa generale della trasparenza bancaria, con la quale deve dunque rimanere coordinata;

rilevato come tra le novità della nuova normativa si segnali la possibilità di introdurre il « servizio di consulenza » ai consumatori, in base alla quale l'intermediario che decidesse di prestare tale servizio, dovrà consigliare solo il prodotto di credito adatto al profilo del consumatore;

rilevata altresì la portata innovativa del comma 3 del nuovo articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB, il quale, nel consentire alle parti del contratto di credito di convenire espressamente, al momento della conclusione del contratto di credito o successivamente, che in caso di inadempimento del consumatore, la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia reale o dei proventi della vendita del medesimo bene comporta l'estinzione del debito, corrisponde alla *ratio* di snellire e abbreviare le procedure nel caso di inadempimento del debitore, senza dover far necessariamente ricorso a procedure esecutive giudiziali molto lunghe e complesse, riducendo pertanto il rischio e i costi esecutivi gravanti sul finanziatore in caso di inadempimento del debitore e nel

contempo tutelando il diritto del consumatore a non far deprezzare il bene immobile oggetto della garanzia e a ottenere una perizia congrua del bene stesso, nonché assecondando l'esigenza di estinguere il debito;

evidenziata in particolare la necessità di specificare meglio, sotto alcuni aspetti, la portata della norma di cui al predetto comma 3 del nuovo articolo 120-*quinquiesdecies*, al fine di assicurarne la piena applicabilità, garantendo un adeguato bilanciamento tra gli interessi delle parti ed evitando l'insorgere di contenzioso in materia;

si segnala l'opportunità di procedere ulteriormente nel processo di riforma delle procedure esecutive, al fine di semplificarle, superare le attuali incertezze interpretative e applicative in materia, nonché di renderle più rapide e incisive;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) con riferimento all'articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB, il quale prevede, al comma 3, che le parti del contratto di credito possono convenire espressamente, che in caso di inadempimento del consumatore, la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia reale o dei proventi della vendita del medesimo bene comporta l'estinzione del debito, fermo restando il diritto del consumatore all'eccedenza, considerato che l'articolo 28 della direttiva 2014/17/UE non consente agli Stati membri di impedire alle « parti di un contratto di credito di convenire espressamente che la restituzione o il trasferimento della garanzia reale o dei proventi della vendita della garanzia reale è sufficiente a rimborsare il credito », provveda il Governo a recepire tale cogente previsione comunitaria formalizzando in norma di rango primario quanto già sostanzialmente sancito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (per la quale si può richiamare in parti-

colare la sentenza della Cassazione civile, Sezione II, del 9 maggio 2013, n. 10986), la quale considera lecito in materia il ricorso al cosiddetto « patto marciano », in quanto, a differenza del patto commissorio, vietato dall'articolo 2744 del codice civile, in tale patto non sussiste sproporzione tra l'entità del debito e il valore del bene dato in garanzia, si procede alla stima del bene oggetto di garanzia e si prevede l'obbligo per il creditore di restituire al debitore l'importo eccedente l'entità del credito;

2) provveda il Governo a emanare un atto di normativa secondaria attuativo del medesimo comma 3 dell'articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB, per specificare i profili attuativi della disposizione, al fine di fugare incertezze rispetto al concreto atteggiarsi giuridico di tale meccanismo, nonché per assicurare adeguata tutela ai diritti dei consumatori e garantire che il debitore sia pienamente avvertito e consapevole del contenuto dell'accordo previsto dal comma 3 e dei suoi possibili esiti, evitando in tal modo squilibri o asimmetrie informative tra le parti;

3) sempre con riferimento all'articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB, provveda in particolare il Governo:

a) a chiarire che la disposizione del predetto comma 3 non costituisce deroga al divieto di patto commissorio di cui al già richiamato articolo 2744 del codice civile, il quale dispone la nullità del patto col quale si conviene che « in mancanza del pagamento del credito nel termine fissato, la proprietà della cosa ipotecata o data in pegno passi al creditore », e di specificare, nell'atto di normativa secondaria attuativo dello stesso comma 3, la nozione e l'entità quantitativa e temporale dell'inadempimento (comunque per una morosità non inferiore a 18 rate), al ricorrere del quale si prevede la restituzione o il trasferimento del bene oggetto di garanzia reale ovvero dei proventi della vendita del medesimo bene, chiarendo nel decreto legislativo che non costituisce a tali fini inadempimento il ritardo nel pagamento di cui l'articolo 40, comma 2, del TUB;

b) a chiarire come la previsione del comma 3 dell'articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB comporti che la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia o dei proventi della vendita del bene stesso determina comunque l'estinzione del debito stesso, anche nel caso in cui il valore del bene trasferito o l'ammontare dei proventi della vendita sia inferiore all'ammontare del debito e come, conseguentemente, la previsione di cui al comma 4 dell'articolo 120-*quinquiesdecies* non sia in alcun modo riferibile a tale fattispecie, ma alla diversa ipotesi di ricorso alla procedura esecutiva: provveda quindi il Governo a sopprimere il predetto comma 4 dell'articolo 120-*quinquiesdecies*, ovvero a collocarlo in altro articolo, al fine di evitare qualsiasi equivoco;

c) a specificare, nel medesimo comma 3 dell'articolo 120-*quinquiesdecies*, che, in caso di inadempimento, il trasferimento dell'immobile oggetto della garanzia avviene mediante separato atto di disposizione del bene stesso da parte del debitore;

d) a sopprimere le parole « o successivamente » dal predetto comma 3, in quanto tale previsione non trova esplicita corrispondenza nel dettato dell'articolo 28 della direttiva 2014/17/UE, escludendo inoltre la possibilità di inserire la clausola di cui al comma 3 anche nell'ipotesi di surroga;

e) a specificare che il finanziatore non può condizionare l'erogazione del mutuo all'inserimento nel contratto di credito della clausola di cui al comma 3 dell'articolo 120-*quinquiesdecies*;

f) a prevedere che, in caso di stipula della clausola contemplata dal citato comma 3, il consumatore debba essere assistito da un consulente, al fine di poter valutare appieno la convenienza a stipulare tale clausola;

g) a prevedere che il perito scelto dalle parti per stimare il valore dell'immobile oggetto della garanzia, ai sensi del comma 3 dell'articolo 120-*quinquiesdecies*,

deve possedere requisiti che ne assicurino l'indipendenza, prevedendo a tal fine che il potere di nomina del perito stesso sia attribuita al Presidente del Tribunale territorialmente competente;

4) provveda il Governo, con riferimento al comma 1 dell'articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB, il quale prevede che « il finanziatore adotta procedure per gestire i rapporti con i consumatori in difficoltà nei pagamenti », a stabilire che l'adozione, da parte della Banca d'Italia, di disposizioni di attuazione in materia, costituisce un obbligo e non una mera facoltà;

e con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'articolo 120-*quinquies* del TUB, recante le definizioni di termini utilizzati dallo schema di decreto, valuti il Governo l'opportunità di introdurre in tale ambito la definizione di banche dati creditizie, intese quali centrali rischi pubbliche e private utilizzate a supporto della valutazione del merito creditizio;

b) con riferimento alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 120-*septies* del TUB, inserita dall'articolo 1, comma 2, dello schema di decreto, la quale indica i principi generali che devono guidare l'agire del finanziatore e dell'intermediario del credito, prevedendo che essi « si comportano con diligenza, correttezza e trasparenza, tenendo conto dei diritti e degli interessi dei consumatori », valuti il Governo l'opportunità di specificare maggiormente tali principi comportamentali, nel senso di chiarire che tali soggetti sono tenuti a curare o salvaguardare i diritti e gli interessi del consumatore;

c) con riferimento al comma 1 dell'articolo 120-*undecies* del TUB, il quale prevede che prima della conclusione del contratto di credito il finanziatore valuti in maniera approfondita il merito creditizio del consumatore « tenendo conto dei fattori pertinenti per verificare le prospettive di adempimento da parte del consumatore degli obblighi stabiliti dal contratto

di credito », valuti il Governo l'opportunità di specificare quali siano i « fattori pertinenti » rilevanti a tal fine, esplicitando in tale ambito il riferimento alla situazione economica e finanziaria del consumatore, ovvero rinviando quantomeno tale specificazione ai provvedimenti attuativi della Banca d'Italia;

d) ancora con riferimento all'articolo 120-*undecies* del TUB, valuti il Governo l'opportunità di inserire in tale ambito un esplicito riferimento alla consultazione di una banca dati creditizia al fine della corretta valutazione del merito creditizio, informando immediatamente e gratuitamente il consumatore del risultato della consultazione e degli estremi della banca dati consultata, nonché chiarendo al riguardo che tale consultazione non determina di per sé il rifiuto della domanda di credito in quanto le informazioni in esse contenute possono esprimere solo la probabilità di inadempimento del debitore;

e) con riferimento all'articolo 120-*duodecies* del TUB, il quale stabilisce che la valutazione degli immobili, ai fini della concessione del credito garantito da ipoteca, deve essere eseguita secondo standard affidabili e deve essere condotta da « persone competenti sotto il profilo professionale ed indipendenti dal processo di commercializzazione del credito », valuti il Governo l'opportunità di sostituire – coerentemente con il dettato delle normativa europea – la nozione di persona con quella di « valutatore »;

f) con riferimento al comma 1 dell'articolo 120-*terdecies* del TUB, il quale disciplina i servizi di consulenza, valuti il Governo l'opportunità di meglio definire l'ambito di tale attività, specificando, alla lettera c) del comma 3, che essa riguarda anche i prodotti finanziari eventualmente collegati ai contratti di credito, ovvero i contratti accessori ai medesimi contratti di credito, in considerazione del fatto che spesso i contratti di credito risultano collegati a contratti o prodotti finanziari derivati, quali derivati su tassi o su valute;

g) ancora con riferimento al tema dei servizi di consulenza finanziaria, valuti il

Governo l'opportunità di prevedere che la consulenza al credito sia fornita obbligatoriamente nel caso in cui il consumatore stipuli un contratto di mutuo per la prima volta, e in tal caso se la consulenza debba essere prestata dal finanziatore con oneri a carico di quest'ultimo;

h) con riferimento al nuovo articolo 12-*quaterdecies* del TUB, relativo ai finan-

ziamenti in valuta estera, valuti il Governo l'opportunità di prevedere espressamente che i prospetti informativi dedicati alla clientela, oltre a illustrare i rischi di cambio e di interesse, nella sezione dedicata ai rischi tipici dell'operazione forniscano esemplificazioni chiare e utili per comprendere il possibile impatto di tali rischi sulle somme che il debitore deve ripagare.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-*bis* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (Atto n. 256).

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA
DAL DEPUTATO PESCO E ALTRI**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

premessi che:

lo schema di decreto legislativo reca disposizioni di attuazione della direttiva sul credito ipotecario 2014/17/UE, cosiddetta *Mortgage Credit Directive* – MCD: lo schema di decreto legislativo intende attuare la delega contenuta nell'Allegato B, numero 13), della legge 9 luglio 2015, n. 114, « Legge di delegazione europea 2014 »: in realtà si osserva che l'articolo 12 del disegno di legge di delegazione europea 2015 (A.C. 3540) detta nuovi principi e nuovi criteri direttivi preposti al recepimento della Direttiva 2014/17/UE; altresì non si esclude che a seguito dell'iter legislativo al quale risulta essere subordinato il richiamato disegno di legge i principi ed i criteri direttivi ivi contenuti possano essere modificati e per tale ragione si ritiene che lo schema di decreto legislativo in oggetto potrebbe non essere conforme con i nuovi principi e criteri direttivi. Sulla base di tale valutazione sarebbe preferibile non precedere all'esame dello schema di decreto legislativo ed attendere l'esito dell'iter legislativo del disegno di legge di delegazione europea 2015;

considerato che:

lo schema di decreto legislativo propone alcune modifiche al Testo Unico Bancario, provvedendo ad introdurre al

Titolo VI un nuovo Capo I-*bis* rubricato « Credito immobiliare ai consumatori » comprendente gli articoli da 120-*quinquies* a 120-*noviesdecies*;

il nuovo articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB dà attuazione all'articolo 28 della direttiva 2014/17/UE, provvedendo a disciplinare i casi in cui il consumatore sia in ritardo nei pagamenti delle rate di rimborso del credito e le connesse procedure esecutive. In particolar modo il nuovo articolo prevede che le parti del contratto di credito possano convenire, sia in fase di conclusione del contratto di credito sia successivamente, che in caso di inadempimento del consumatore la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia reale o dei proventi della vendita del medesimo determini l'estinzione del debito (fermo restando il diritto del consumatore all'eventuale eccedenza). La presunta semplificazione delle procedure relative ai casi di inadempimenti del debitore, con conseguente esclusione delle procedure esecutive giudiziali, sembrerebbe essere motivata dalla riduzione dei rischi e dei costi esecutivi che gravano sul finanziatore e quanto asserito dovrebbe contribuire ad ampliare la disponibilità di credito da parte delle banche e migliorare le condizioni di prestito. In realtà tali previsioni risultano essere mere supposizioni teoriche, in quanto nulla si dispone in materia

di miglioramento delle condizioni di prestito a favore dei consumatori che dovessero prestarsi alla sottoscrizione di procedure alternative alle esecuzioni giudiziali da avviarsi nelle ipotesi di inadempimento. Infatti si osserva che il tasso di interesse effettivo applicato al debitore è parametrato anche ad eventuali insolvenze sistemiche, quindi parte del tasso di interesse pagato dal debitore è utile a compensare eventuali insolvenze da parte di altri debitori. Una semplificazione delle procedure da avviarsi nelle ipotesi di inadempimento del debitore non può che presupporre una sensibile riduzione dei tassi di interesse applicati dalle banche. Altresì, al fine di tutelare il consumatore ed indurre le banche ad applicare realmente condizioni di prestito migliori sarebbe opportuno individuare un nuovo limite per il calcolo dell'usura bancaria, nuovo limite che in linea di principio dovrebbe essere inferiore rispetto ai contratti nei quali non siano previste procedure alternative alle esecuzioni giudiziali. Una previsione normativa di questo genere sembrerebbe maggiormente coerente ad un ipotetico equilibrio — anche se non condiviso dagli scriventi — tra le esigenze in termini di patrimonio di vigilanza delle banche ed il miglioramento delle condizioni di accesso al credito, diversamente, l'assenza di una riduzione del tasso di interesse applicato al consumatore tradurrebbe l'iniziativa in un'ennesima agevolazione concessa alle banche ed al sistema bancario nel suo complesso non coerente con il comma 2 dell'articolo 47 della Costituzione in materia di accesso (e tutela) del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione;

altresì si osserva che le disposizioni di cui all'articolo 2744 del codice civile sanciscono la nullità del cosiddetto patto commissorio ovvero del patto con il quale si conviene che, in mancanza del pagamento del credito nel termine fissato, la proprietà del bene ipotecato o dato in pegno passi al creditore ed in particolar modo, le stesse disposizioni, sanciscono la nullità del patto anche se posteriore alla costituzione dell'ipoteca o del pegno. Altresì, da un'analisi della giurisprudenza di

merito e delle recenti sentenze della Corte di Cassazione si evincerebbe una legittimazione del cosiddetto patto marciano — *rectius* la non sussistenza di una fattispecie elusiva del divieto di patto commissorio *ex* articolo 2744 del codice civile — nell'ipotesi in cui vi sia una proporzionalità tra l'importo del debito ed il valore della garanzia. Una rilevante capienza del bene oggetto di garanzia rispetto all'entità del debito configura certamente una fattispecie di patto commissorio occulto (dissimulato o indiretto). Quindi il configurarsi di una fattispecie di patto commissorio si manifesta non solo nelle ipotesi in cui non sarebbe in alcun modo previsto il diritto del consumatore all'eccedenza dei proventi derivanti dalla vendita del bene posto a garanzia del debito, ma ulteriormente nell'ipotesi in cui la differenza tra il debito (originario o residuo) ed il valore della garanzia sia eccessivo in quanto in questo caso si esporrebbe il debitore in una eccessiva responsabilità patrimoniale. Infatti non sembra giuridicamente sostenibile dare attuazione alle procedure intrinseche del patto marciano (particolarmente semplificate) nell'ipotesi di insolvenza da parte del debitore per — ad esempio — il 10 per cento del valore originario del debito e quindi procedere alla vendita del bene posto a garanzia per soddisfare una minima percentuale residua del debito originario;

altresì si evidenzia come la garanzia risponde all'interesse creditorio all'adempimento e non all'interesse creditorio all'appropriazione. Quindi, un'alienazione in funzione non di garanzia ma di adempimento, determinerebbe comunque l'invalidità del patto marciano anche se soddisfatti l'esigenza della proporzionalità e i valori della garanzia e del credito, in quanto tale proporzionalità non può supplire all'inettitudine causale di un negozio di garanzia attributivo della proprietà;

in fine si evidenzia che il patto marciano non implica una forma di controllo giudiziale « a priori » delle procedure esecutive e quindi non esclude l'avvio delle procedure esecutive nelle ipotesi in

cui si accerti – giudizialmente – la violazione della normativa in materia di anatocismo ed usura bancaria. Quindi, paradossalmente, con il patto marciano la banca avvia una procedura esecutiva semplificata anche se in linea di principio abbia violato la normativa in materia di anatocismo ed usura bancaria e quindi anche se non abbia titolo al debito residuo ma al contrario debba essa stessa risarcire il debitore. In conclusione il patto marciano esclude ogni forma di tutela e garanzia statutale e giudiziale posta a garanzia dei cittadini;

ritenuto che:

occorrono interventi di sostegno ai consumatori al fine di favorire il rientro dall'esposizione debitoria nei confronti delle banche, scongiurando il rischio di espropriazione forzate dell'immobile (che semmai costituisce nella maggioranza dei casi l'unica abitazione di proprietà), o che mirino quantomeno a limitare il danno patrimoniale che conseguirebbe dalle vendite forzate, sempre più indirizzate ad ottimizzare il recupero del debito attraverso la svalutazione dell'immobile (venduto a prezzi ben al di sotto al valore di mercato);

in tale ottica, sarebbe auspicabile l'introduzione di specifiche procedure concordate di composizione della crisi debitoria ovvero di potenziamento di quelle già esistenti: si pensi alla normativa di cui alla legge n. 3 del 27 gennaio 2012, che ha introdotto la possibilità per il consumatore di proporre un accordo con i creditori (avallato dall'omologazione del Tribunale) per la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti attraverso qualsiasi forma, anche mediante cessione dei crediti futuri. Viceversa, nel caso di comprovata impossibilità di recupero del debito, sarebbero opportune misure che tutelino il debitore sottoposto a procedure esecutive, introducendo ad esempio limiti di valore alla possibilità di esproprio (rapportati semmai al valore del debito residuo) nonché limiti alla vendita quando essa avviene ad un prezzo ben al di sotto

del valore effettivo dell'immobile, generando pertanto un danno patrimoniale al debitore non più recuperabile (oltre alla privazione dell'abitazione familiare);

all'esatto contrario, sono da contrastare e limitare tutte quelle pratiche, frutto della prassi contrattuale del settore creditizio (e che il decreto in esame intende agevolare e regolamentare), volte a favorire la vendita dell'immobile o il trasferimento immediato della proprietà del bene in favore degli istituti di credito (si pensi al cd. patto marciano). Tali procedure, oltre ad essere in evidente contrasto con il divieto del patto commissorio di cui all'articolo 2744 c.c., comprimono le garanzie e le tutele per il debitore. Anche se frutto della volontà contrattuale delle parti, l'inserimento di tali clausole nel contratto è quasi sempre posto dalla banca come condizione per l'erogazione del credito, sfruttando pertanto la posizione debole del consumatore. La vendita o il trasferimento sulla base del valore di mercato dell'immobile, nemmeno rappresenta una concreta tutela per il debitore considerato che la stima è spesso eseguita da un perito nominato dall'istituto di credito e che le oscillazioni del mercato potrebbero addirittura portare ad un deprezzamento del bene (sicché il debitore, oltre a vedersi privato della proprietà del bene, resterebbe ancora esposto verso la banca per il pagamento del debito residuo);

ma ciò che più preoccupa, è la privazione della tutela giudiziaria che non consentirebbe al debitore di far valere eventuali illegittimità del contratto e, conseguentemente, della pretesa creditoria. Non va dimenticato, infatti, che proprio le tutele giudiziarie hanno condotto negli ultimi anni a storiche pronunce in favore dei consumatori in materia di accesso al credito. Si pensi all'ammortamento del finanziamento secondo il metodo «alla francese»: tale espediente è stato giudicato illecito da numerose sentenze dei tribunali di merito secondo i quali il calcolo dell'interesse nel piano di ammortamento deve essere trasparente ed eseguito se-

condo le regole matematiche dell'interesse semplice. Si pensi ancora alle note pronunce in materia di anatocismo bancario e quelle in materia di violazione degli obblighi informativi;

appare chiaro quindi che privare il consumatore della tutela giudiziaria, in favore di procedure stragiudiziali volte ad accelerare il recupero del credito, significherebbe limitare la possibilità di far valere numerosi casi di illegittimità e abusi contrattuali e, soprattutto, di ottenere una tutela fondamentale per il proprietari sottoposto ad esecuzione ovvero la sospensione della procedura esecutiva. Sul punto, si rammenta la storica pronuncia della Corte di Giustizia UE (C-34/13 del 10 settembre 2014) che ha sancito il principio di diritto secondo il quale « *il Giudice può bloccare provvisoriamente la Banca o la Finanziaria che mette all'asta la casa se nel contratto sono presenti delle clausole abusive* », ovvero tutte quelle clausole vietate dalle direttive UE e che la banca o la finanziaria hanno fatto comunque firmare al cliente;

non servirebbero a mitigare la portata lesiva del provvedimento nemmeno le proposte emendative avanzate dalla maggioranza, in relazione alle quali si esprime sin da ora piena contrarietà. Si pensi all'ipotizzato prolungamento delle rate non pagate, che non risolve affatto la

problematica connessa alla necessaria correlazione tra valore dell'immobile e debito residuo; all'attribuzione dell'incarico peritale ad un soggetto terzo che, sebbene nominato dal Tribunale, comunque non garantisce l'imparzialità e l'assenza di conflitto di interesse (con conseguente necessità del privato di nominare un proprio consulente, con aggravio di oneri e spese); così come a nulla servirebbe la garanzia dell'estinzione del debito in caso di realizzazione della vendita insufficiente a coprire il debito residuo, essendo già previste dall'ordinamento procedure volte a garantire tale effetto (si pensi alla citata procedura di cui alla legge n. 3 del 2012). Inoltre, si evidenzia come le dette modifiche (che snaturando la portata della normativa in esame andrebbero riportate in un nuovo schema di decreto legislativo da sottoporre al vaglio della Commissione, previo ritiro dell'attuale) verrebbero introdotte solo con il decreto definitivo attuativo della delega, comprimendo pertanto la funzione di controllo della Commissione, o addirittura in un provvedimento di natura regolamentare (lasciato alla piena discrezionalità del Governo);

esprime

PARERE CONTRARIO

Pesco, Villarosa, Ruocco, Alberti, Pisano.

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (Atto n. 256).

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA
DALLA DEPUTATA SANDRA SAVINO E ALTRI**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati;

esaminato lo schema di decreto legislativo (Atto del Governo n. 256) per il recepimento della direttiva 2014/17/UE (cosiddetta, direttiva MCD – *Mortgage Credit Directive*) in materia di protezione dei consumatori e del livello di professionalità dei creditori ed intermediari al credito nel mercato dei mutui per l'acquisto di immobili residenziali;

il disegno di legge di delegazione europea 2015 (C. 3540), presentato alla Camera il 18 gennaio 2016 e assegnato alle Commissioni per l'esame il successivo 5 febbraio, elenca – all'articolo 12 – principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega legislativa per il recepimento della direttiva 2014/17/UE, delega già conferita dalla legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014);

risulta quindi evidente una sovrapposizione tra le disposizioni recate dal provvedimento in titolo, emanato sulla scorta della delega prevista dalla legge di delegazione europea per il 2014, e l'articolo 12 del disegno di legge di delegazione europea per il 2015;

l'articolo 1 novella il testo unico bancario (TUB) di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, introducendo nel Titolo VI, in materia di trasparenza delle

condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti, il nuovo Capo I-bis, rubricato Credito immobiliare ai consumatori, comprendente gli articoli da 120-*quinquies* a 120-*noviesdecies*;

in particolare il nuovo articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB, introdotto dallo schema di decreto legislativo in esame (in attuazione all'articolo 28 della direttiva), disciplina i casi in cui il consumatore è inadempiente nel pagamento delle rate di rimborso del debito. Il comma 1 stabilisce che, ferma restando la risoluzione del contratto in caso di ritardato pagamento quando lo stesso si sia verificato almeno sette volte (ai sensi dell'articolo 40, comma 2, del Testo Unico Bancario del 1993), il finanziatore adotta procedure per gestire i rapporti con i consumatori in difficoltà nei pagamenti. Il comma 2, vieta al finanziatore di imporre al consumatore oneri, derivanti dall'inadempimento, superiori a quelli necessari a compensare i costi sostenuti a causa dell'inadempimento stesso. Il comma 3 prevede che le parti del contratto di credito possono convenire espressamente, al momento della conclusione del contratto di credito o successivamente, che, in caso di inadempimento del consumatore, la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia reale o dei proventi della vendita del medesimo bene comporta l'estinzione del debito, fermo restando il diritto del

consumatore all'eccedenza. Il valore della garanzia è stimato con una perizia successivamente all'inadempimento, da parte di un perito scelto dalle parti di comune accordo, sulla base di quanto previsto dal nuovo articolo 120-*duodecies* in materia di valutazione dei beni immobili;

l'articolo 120-*quinquiesdecies* introduce quindi un criterio volto a snellire e abbreviare le procedure nel caso di inadempimento del debitore, senza dover far necessariamente ricorso a procedure esecutive giudiziali. Tale « semplificazione », se da una parte riduce il rischio e i costi esecutivi gravanti sul finanziatore in caso di inadempimento del debitore, dall'altra prefigura chiaramente una situazione di inadeguata ed insufficiente tutela del cittadino-debitore, anche se la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia reale o dei proventi della vendita del medesimo bene comporta la completa estinzione del debito, fermo restando il diritto del consumatore all'eccedenza;

è altrettanto evidente che una simile « semplificazione » non contribuisca in alcun modo ad ampliare la disponibilità di credito da parte delle banche, né tanto meno a migliorare le condizioni di prestito, a vantaggio dei debitori, non soddisfacendo quindi gli obiettivi della direttiva;

il tema del rapporto tra banche e debitori è una questione più complessa, per cui è strategica la creazione di un quadro regolamentare unitario, trasparente e completo in materia di accesso al credito;

il credito è uno strumento importante per i consumatori e per le famiglie che permette loro di affrontare spese indispensabili per una normale ed ordinata esistenza. In tal senso, l'accesso al credito, a costi ragionevoli, è uno strumento fondamentale per l'inclusione sociale;

la più grande sfida della politica economica, fiscale e sociale è quella d'assicurare l'accesso responsabile al credito, attraverso un quadro normativo finaliz-

zato ad evitare attività irresponsabili di erogazione di prestiti e di assunzione di prestiti, contrastando tutte le forme di informazione asimmetrica tra prestatori e consumatori;

il provvedimento in titolo non risponde agli obiettivi citati, e, accelerando al massimo il recupero dei crediti inesigibili da parte degli istituti di credito, nei fatti, si pone in contrasto con il codice civile sotto il profilo del rispetto del divieto di patto commissorio. L'articolo 2744 del codice civile vieta infatti il cosiddetto « patto commissorio », ovvero « il patto col quale si conviene che, in mancanza del pagamento del credito nel termine fissato, la proprietà della cosa ipotecata o data in pegno passi al creditore »;

vale la pena ricordare che già la vigente disciplina in materia di prestito vitalizio ipotecario prevede strumenti molto incisivi a favore del creditore in caso di inadempimento del debitore, consentendo in tal caso al creditore stesso di porre in vendita direttamente l'immobile gravato da ipoteca a garanzia del finanziamento. Infatti il comma 12-*quater* dell'articolo 11-*quaterdecies* del decreto-legge n. 203 del 2005, stabilisce che « qualora il finanziamento non sia integralmente rimborsato entro dodici mesi dal verificarsi degli eventi di cui al citato comma 12, il finanziatore vende l'immobile ad un valore pari a quello di mercato, determinato da un perito indipendente incaricato dal finanziatore, utilizzando le somme ricavate dalla vendita per estinguere il credito vantato in dipendenza del finanziamento stesso »;

anche nel caso in cui la prospettiva di cui al nuovo articolo 120-*quinquiesdecies* dovesse ricadere nell'ipotesi di cosiddetto « patto marciano », la questione rileva comunque tutta la sua gravità: se la *ratio* del divieto di patto commissorio è l'esigenza di evitare che il debitore venga capziosamente spogliato del bene da un creditore oggettivamente più forte che si approfitta di una condizione di debolezza, questo rischio c'è anche nel patto marciano ap-

plicato al contratto di mutuo ipotecario, dove la clausola di stima posteriore è affidata a un terzo, incidendo unicamente sull'aspetto patrimoniale del negozio, e potrebbe non essere sufficiente ad escludere *a priori* l'equivalenza al risultato coercitivo;

lo squilibrio tra le parti nella stipula del contratto è evidente non vi è nulla che garantisce che il debitore sia pienamente avvertito e consapevole dell'accordo e dei suoi possibili esiti; non vi sono infatti disposizioni volte in particolare ad assicurare apposite iniziative per informare i consumatori in merito alle nuove disposizioni;

inoltre, il fatto che la norma preveda che le parti del contratto di credito possano convenire, espressamente, la restituzione o il trasferimento del bene immobile, in caso di inadempimento del debitore, anche « successivamente » alla conclusione del contratto di credito, pone una serie di questioni relative ai contratti in corso;

tra l'altro è bene chiarire che l'espressa previsione della possibilità di prevedere il patto in oggetto « successivamente » alla stipula del contratto non è presente nel testo dell'articolo 28 della direttiva. Pertanto è necessario quantomeno un chiarimento in ordine alle implicazioni di tale disposizione sui contratti di mutuo già stipulati;

da ultimo, si rilevano altresì problematiche rispetto del criterio della *par condicio* tra i creditori: l'immediato trasferimento della proprietà dell'immobile alla banca, infatti, vincolando il bene al soddisfacimento del creditore stipulante, lo sottrae all'aggressione degli altri eventuali creditori, per di più, mantenendo al privilegiato la garanzia patrimoniale ordinaria per l'eventuale residuo creditorio;

lo schema di decreto legislativo in titolo non soddisfa quindi gli obiettivi della direttiva che intende recepire, in quanto non favorisce l'accesso al credito, né migliora le condizioni dei debitori, e, accentuando in maniera decisiva lo squilibrio tra le parti nella stipula del contratto, non tutela i diritti dei consumatori, privandoli delle poche tutele ad oggi esistenti, con il rischio di modifiche unilaterali delle condizioni anche per i mutui già stipulati; in maniera più corretta, avrebbe potuto invece provvedere anche ad un rafforzamento degli strumenti che già oggi sono volti a tutelare i mutuatari in difficoltà, come l'accesso al Fondo di Solidarietà per i Mutui per l'Acquisto della prima Casa, che, in determinati casi, permette la sospensione della rata mensile del mutuo sino ad un massimo di 18 mesi;

esprime:

PARERE CONTRARIO

Sandra Savino, Giacomoni, Laffranco.

ALLEGATO 4

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (Atto n. 256).

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA
DAI DEPUTATI PAGLIA E FASSINA**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati;

con lo schema di decreto legislativo n. 256, che modifica alcuni punti salienti del Testo Unico della Finanza, il Governo, con il pretesto di recepire la direttiva europea 2014/17/EU, volta a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori che sottoscrivano contratti di credito relativi a beni immobili (mutui ipotecari) e a potenziare i presidi prudenziali riguardanti la valutazione del merito di credito dei consumatori stessi, sembra, di contro, voler agevolare ulteriormente le vendite forzose da parte degli istituti di credito degli immobili oggetto di mutuo, al fine di accelerare il recupero dei crediti inesigibili senza dover far necessariamente ricorso a procedure esecutive giudiziali che si dimostrano molto lunghe e complesse, riducendo pertanto il rischio e i costi esecutivi gravanti sul finanziatore per la procedura esecutiva, muovendosi, tra l'altro, in parallelo, con le disposizioni di cui al decreto-legge n. 18 del 2016, che ha introdotto disposizioni in materia di garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione delle sofferenze bancarie;

l'accelerazione al suddetto recupero, che ridurrebbe il rischio e i costi esecutivi gravanti sul finanziatore in caso di inadempimento del debitore, è impressa dalla previsione esplicita all'articolo 1, Capo I-bis, articolo 120-*quinquiesdecies*, secondo

il quale le parti del contratto possono convenire espressamente al momento della conclusione del contratto di credito o successivamente, che, in caso di inadempimento del debitore (cioè il ritardo nel pagamento di 7 rate anche non consecutive, così come definito dall'articolo 40 del TUF) la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia reale o dei proventi della vendita del medesimo bene comporta l'estinzione del debito, fermo restando il diritto del debitore all'eccedenza, se ovviamente positiva, se invece la differenza dovesse risultare negativa, cioè il prezzo di vendita non è sufficiente a estinguere il debito, il relativo obbligo di pagamento decorre dopo sei mesi dalla conclusione della procedura esecutiva;

inoltre viene riconosciuta alle banche anche la possibilità di vendere gli immobili a qualsiasi prezzo pur di recuperare i propri crediti;

la richiamata disposizione inserisce di fatto nell'ordinamento il cosiddetto « patto marciano », contiguo a quel patto commissorio espressamente vietato *ex* articolo 2744 del codice civile;

tale articolo vieta infatti le pattuizioni in cui, in caso di inadempimento del credito garantito, si conviene che la cosa data in pegno o in ipoteca passi in proprietà del creditore, permettendo in tal

modo agli istituti di credito di entrare direttamente in possesso dell'immobile e metterlo in vendita per soddisfare il proprio credito qualora il mutuatario sia inadempiente;

il patto marciano (istituto di millenaria tradizione dogmatica che permette al creditore insoddisfatto di appropriarsi della cosa ricevuta in garanzia, purché stimata al giusto prezzo) si differenzia da tale previsione per la presenza di una stima, effettuata da perito scelto di comune accordo dalle parti contraenti, del valore del bene immobile oggetto della garanzia e per l'eventuale versamento di conguaglio, che fa superare il problema della sproporzione tra il valore del bene in garanzia e l'entità del credito garantito;

inoltre, la stessa disposizione di cui all'articolo 120-*quinquiesdecies*, comma 3, secondo periodo, prevedendo che il patto possa avvenire anche successivamente alla conclusione del contratto di credito, (previsione peraltro non contenuta nella Direttiva da recepire) apre la strada, in barba ai più elementari principi di serietà e trasparenza delle condizioni contrattuali, alla legittimazione di eventuali modifiche unilaterali delle stesse anche con riferimento ai mutui già erogati, spogliando consumatori e famiglie di quelle poche tutele ad oggi ancora vigenti ed esponendoli al rischio di forme coatte di esproprio della propria abitazione, con incalcolabili ripercussioni, stante anche l'attuale stato di crisi, potenzialmente devastanti sul piano economico e sociale;

la stessa disposizione sulla quale si discute non contempla:

1) la contestuale previsione del diritto unilaterale del debitore di vedersi accordata, in caso di comprovata e sensibile variazione nella capacità di rimborso, una sospensione temporanea del pagamento dei ratei;

2) a quali condizioni e sulla base di quali valori di riferimento, (se cioè quelli catastali, quelli di mercato o quelli dell'Osservatorio del mercato immobiliare)

si debba fare la stima del valore dell'immobile di cui all'articolo 120-*quinquiesdecies*, comma 3, secondo periodo;

3) una clausola di salvaguardia che preveda che la responsabilità di cessione del bene sia in capo al debitore piuttosto che in capo al creditore, almeno per un primo periodo di tempo;

la disposizione è indubbiamente funzionale a tutti quegli istituti di credito e a tutte quelle società che stanno nel frattempo valutando se investire nel tristemente fiorente mercato dei crediti deteriorati: un accesso rapido alle garanzie sottostanti ai mutui in sofferenza consente di conseguire guadagni più rapidi e sicuri;

con riferimento alla disposizione di cui all'articolo 1, Capo I-*bis*, articolo 120-*quaterdecies*, rubricato «Finanziamento denominati in valuta estera», che disciplina l'offerta di contratti di credito in valuta estera prevedendo che il consumatore abbia in qualsiasi momento e in determinate condizioni il diritto di convertire il contratto di credito in una valuta alternativa, non si è scelta la strada di prevedere l'obbligo di inserire nel contratto di finanziamento in valuta alcuni meccanismi volti a limitare il rischio di cambio a cui il consumatore può essere esposto, con la conseguenza di far conflagrare il sistema finanziario di altri Paesi membri dell'Unione europea così come avvenuto in passato anche in Italia;

inoltre, nel 2011 lo *European Systemic Risk Board* ha adottato una raccomandazione sui finanziamenti in valuta estera (CERS/2011/1) al fine di prevenire una serie di rischi manifestatesi in alcuni paesi dell'Unione europea. Tra gli accorgimenti raccomandati agli Stati membri vi è quello di richiedere agli intermediari finanziari di attirare l'attenzione della clientela sui rischi tipicamente connessi a questa tipologia di operazioni, con specifico riguardo a possibili oscillazioni sfavorevoli del tasso di cambio e di quello di interesse, fornendole esemplificazioni utili per comprendere il possibile impatto di tali rischi sulle somme che la stessa dovrà

ripagare. Si tratta di chiarimenti non rintracciabili all'interno della disposizione di cui all'articolo 1, Capo I-bis, articolo 120-*quaterdecies*, dello schema di decreto;

lo schema di decreto legislativo intende attuare la delega contenuta nell'Allegato B, punto 13), della legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), sulla base dei principi e criteri generali contenuti nella legge stessa, successivamente grazie al disegno di legge di delegazione europea 2015 (AC. 3540) che, all'articolo 12, detta principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega legislativa, già conferita al Governo con la citata legge di delegazione europea 2014, compiendo, in tal modo, una sovrapposizione di disposizioni pressoché identiche, e senza consentire al Parlamento di meglio specificare i criteri di delega di recepimento della richiamata direttiva 2014/17/UE, nonché di approfondire maggiormente il contenuto della stessa;

al fine di evitare i rischi per i consumatori derivanti dall'attenuazione delle tutele rispetto alla banca mutuante derivante dalle suddette disposizioni dello

schema di decreto n. 256 e di assicurare a questi ultimi la massima trasparenza possibile rispetto al contenuto e alle conseguenze dei contratti di credito già stipulati;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) venga soppressa la disposizione di cui all'articolo 1, Capo I-bis, articolo 120-*quinquiesdecies*;

2) venga espressamente previsto, con riferimento ai finanziamenti denominati in valuta estera di cui all'articolo 1, Capo I-bis, articolo 120-*quaterdecies*, che i prospetti informativi dedicati alla clientela, oltre a illustrare i rischi di cambio e di interesse nella sezione dedicata ai rischi tipici dell'operazione, forniscano esemplificazioni chiare ed utili per comprendere il possibile impatto di tali rischi sulle somme che il debitore dovrà ripagare.

Paglia, Fassina.

ALLEGATO 5

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-*bis* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (Atto n. 256).

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA
DAL DEPUTATO BALDASSARRE E ALTRI**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati;

rilevato che la Commissione finanze della Camera dei deputati il 3 febbraio 2016 è stata chiamata ad esaminare, ai fini del parere al Governo, lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-*bis* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (Atto n. 256);

considerato che lo schema di decreto legislativo è stato predisposto ai sensi della delega recata dalla legge n. 114 del 2015 (legge di delegazione europea 2014), la quale, al numero 13) dell'Allegato B, la annovera tra le direttive per il cui recepimento si conferisce delega al Governo, sulla base dei principi e criteri generali contenuti nella legge stessa;

rilevato che, per quanto riguarda il contenuto della direttiva che si intende attuare, la direttiva 2014/17/UE sul credito ipotecario (cosiddetta *Mortgage Credit Directive* – MCD), adottata il 4 febbraio 2014, si pone l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dei consuma-

tori che sottoscrivano contratti di credito relativi a beni immobili (mutui ipotecari) e che lo scopo dell'atto del Governo dovrebbe essere quello di definire un quadro comune per alcuni aspetti concernenti i contratti di credito garantiti da un'ipoteca o altrimenti relativi a beni immobili residenziali, al fine di proteggere il consumatore;

considerato che nel decreto legislativo in oggetto vengono quindi definiti standard qualitativi per alcuni servizi, in particolare per quanto riguarda la distribuzione e l'erogazione di crediti attraverso creditori e intermediari del credito e che sono inoltre dettate disposizioni in materia di abilitazione, vigilanza e requisiti prudenziali per gli intermediari;

rilevato che il termine di recepimento a livello nazionale della direttiva è fissato per il 21 marzo 2016 e che la direttiva dovrebbe trovare applicazione solo con riferimento ai contratti di credito sorti successivamente al 21 marzo 2016;

considerato che, in realtà, analizzando alcune disposizioni dell'atto del Governo, si ha l'impressione che, per quanto riguarda la tutela del consumatore, si sia concentrata l'attenzione sull'incremento della trasparenza nell'attività d'informativa da parte degli intermediari finanziari,

ma come contropartita, nell'ambito dei contratti di mutuo, la posizione del consumatore ne esca svantaggiata;

rilevato che l'atto del Governo in esame apporta alcune modifiche all'articolo 120-*quinquiesdecies* del TUB dando attuazione all'articolo 28 della direttiva MCD, il quale disciplina i casi in cui il consumatore è in ritardo nei pagamenti delle rate di rimborso del credito dando luogo pertanto all'avvio di procedure esecutive;

considerato che l'articolo 28 della direttiva suddetta dispone che « Gli Stati membri adottano misure per incoraggiare i creditori ad esercitare un ragionevole grado di tolleranza prima di dare avvio a procedure di escussione della garanzia(...) possono imporre che, qualora al creditore sia consentito definire e imporre al consumatore oneri derivanti dall'inadempimento, tali oneri non siano superiori a quanto necessario per compensare il creditore dei costi sostenuti a causa dell'inadempimento », che è possibile « consentire ai creditori di imporre oneri aggiuntivi al consumatore in caso di inadempimento » e che « Gli Stati membri non impediscono alle parti di un contratto di credito di convenire espressamente che la restituzione o il trasferimento della garanzia reale o dei proventi della vendita della garanzia reale è sufficiente a rimborsare il credito »;

considerato tuttavia che il comma 3 del nuovo articolo 120-*quinquiesdecies* prevede che le parti del contratto di credito possono convenire espressamente, al momento della conclusione del contratto di credito, che in caso di inadempimento del consumatore di almeno 18 rate, la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia reale o dei proventi della vendita del medesimo bene comporta l'estinzione del debito, fermo restando il diritto del consumatore all'eccezione;

rilevato che è dunque evidente che quest'ultimo comma sia distante dalla tutela prevista dalla direttiva MCD dal mo-

mento che, in caso di inadempimento, si può prevedere il trasferimento del bene immobile all'intermediario finanziario senza che sia prevista alcuna procedura di esecuzione giudiziaria;

rilevato che l'atto del Governo è stato modificato con una nuova normativa sull'inadempimento prevedendo che non si applica ai contratti già in essere neanche in caso di surroga e predispone che la clausola di inadempimento sia facoltativa non potendo la banca obbligare il cittadino a sottoscriverla ma non è tuttavia specificato cosa accade se il consumatore non la dovesse accettare;

considerato che è reputato inadempimento la morosità di almeno 18 rate e che in tale evenienza la casa può essere messa in vendita solo con uno specifico atto di disposizione dell'immobile da parte del consumatore;

ritenuto che viene disciplinato per legge il cosiddetto « patto marciano » prevedendo che la banca può trattenere, dopo la vendita della casa, solo quanto ancora dovuto ed è obbligata a restituire al consumatore l'eventuale eccedenza ma non è previsto che siano escluse altre garanzie in caso di inadempimento del consumatore sul bene oggetto del contratto oltre la possibilità per la banca di venderlo;

considerato che il trasferimento del bene immobile alla banca, a seguito dell'inadempimento, comporta l'estinzione del debito anche se il valore dell'immobile è inferiore a quello del debito residuo evitando la procedura giudiziaria e il deprezzamento del bene immobile dal momento che la valutazione della casa, successivamente all'inadempimento, deve essere effettuata da un perito indipendente nominato dal tribunale e che il consumatore deve essere assistito da un esperto di sua fiducia;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) venga eliminata la previsione che, in caso di inadempimento del consu-

matore, sia prevista la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia, in favore del creditore o di persona da nominare senza far ricorso al tribunale;

2) in caso di inadempimento, venga prevista la possibilità che la casa venga messa in vendita solo con uno specifico atto di disposizione dell'immobile da parte

del consumatore da rendersi in data successiva all'inadempimento davanti a un ufficiale dello stato civile e vengano apprestate idonee garanzie affinché non venga lesa la *par condicio creditorum*.

Baldassarre, Artini, Bechis, Segoni, Turco, Matarrelli, Brignone, Civati, Maestri, Pastorino.

ALLEGATO 6

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (Atto n. 256).

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA
DAL DEPUTATO PILI**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati;

premessi che:

l'articolo 120-*quinquiesdecies* TUB dà attuazione all'articolo 28 della MCD, il quale disciplina i casi in cui il consumatore è in ritardo nei pagamenti delle rate di rimborso del credito e si procede pertanto all'avvio di procedure esecutive;

il comma 1 stabilisce che, ferma restando la risoluzione del contratto in caso di ritardato pagamento quando lo stesso si sia verificato almeno sette volte (ai sensi dell'articolo 40, comma 2), il finanziatore adotterebbe procedure indefinite e comunque aleatorie per gestire i rapporti con i consumatori in difficoltà nei pagamenti. Nel provvedimento si delega in modo unilaterale, senza alcun tipo di valutazione preventiva da parte dello stesso Parlamento, alla Banca d'Italia la possibilità di adottare disposizioni di attuazione del comma richiamato;

il comma 2 dell'atto del Governo solo apparentemente vieta al finanziatore di imporre al consumatore oneri, derivanti dall'inadempimento, superiori a quelli necessari a compensare i costi sostenuti a causa dell'inadempimento stesso ma in questo caso la formulazione appare generica e indefinita sia sul piano procedurale che sostanziale, considerato che i costi sostenuti sono sempre discrezionali da parte del finanziatore;

appare chiaro ed evidente che la ratio della disposizione mira solo ed esclusivamente ad abbreviare e semplificare le procedure nel caso di inadempimento del debitore, senza dover far necessariamente ricorso a procedure esecutive giudiziali che gli istituti di credito hanno giudicato e giudicano molto lunghe e complesse;

si tratta di un testo totalmente proteso a soddisfare le esigenze del finanziatore, riducendo pertanto il rischio e i costi esecutivi gravanti sul solo finanziatore in caso di inadempimento del debitore ignorando totalmente le condizioni di crisi sociale ed economica che grava sulle famiglie;

è semplicemente falso che tale semplificazione contribuisca ad ampliare la disponibilità di credito da parte delle banche, migliorando inoltre le condizioni di prestito, a vantaggio dei debitori, ma il risultato sarà esattamente il contrario perché costituirà un restringimento delle possibilità di contrarre prestiti e mutui;

tale provvedimento mira solo ed esclusivamente a sottrarre il patrimonio immobiliare con il solo obiettivo di affrontare le sofferenze bancarie;

la formulazione del provvedimento vorrebbe introdurre la fattispecie di un'ipotesi di cosiddetto patto marciano che, pur non avendo al momento ancora un riconoscimento legislativo codificato, ma

nella sostanza viola la norma che dispone la nullità del patto col quale si conviene che «in mancanza del pagamento del credito nel termine fissato, la proprietà della cosa ipotecata o data in pegno passi al creditore»;

merita altresì ricordare che già la vigente disciplina in materia di prestito vitalizio ipotecario prevede strumenti molto incisivi a favore del creditore in caso di inadempimento del debitore, consentendo in tal caso al creditore stesso di porre in vendita direttamente l'immobile gravato da ipoteca a garanzia del finanziamento. Infatti il comma 12-*quater* dell'articolo 11-*quaterdecies* del decreto-legge n. 203 del 2005, stabilisce che «qualora il finanziamento non sia integralmente rimborsato entro dodici mesi dal verificarsi degli eventi di cui al citato comma 12, il finanziatore vende l'immobile ad un valore pari a quello di mercato, determinato da un perito indipendente incaricato dal finanziatore, utilizzando le somme ricavate dalla vendita per estinguere il credito vantato in dipendenza del finanziamento stesso»;

il comma 4 stabilisce che, qualora a seguito di inadempimento e successiva escussione della garanzia residui un debito del consumatore, il relativo obbligo di pagamento decorre dopo sei mesi dalla conclusione della procedura esecutiva;

la disposizione che prevede che dopo sette rate invase del mutuo le banche possono portar via senza perdere tempo in procedure esecutive la casa della famiglia in difficoltà è un fatto acquisito ed evidente;

in Italia e in Sardegna in particolar modo sono in migliaia le famiglie a rischio;

la Banca d'Italia rivela che solo in Sardegna sono il 32 per cento le famiglie

indebitate e cresce il numero di quelle che vengono considerate insolventi o potenzialmente in difficoltà;

per la Sardegna, ma non solo, si tratterebbe di un atto di una gravità inaudita;

alla crisi economica e occupazionale che mina alla radice la vita familiare si aggiunge quest'ultimo provvedimento che rischia di portare via la casa a migliaia di famiglie in difficoltà scavalcando di fatto le procedure esecutive che erano state rese più complesse sia per Equitalia che altri soggetti di riscossione;

con il pretesto di un finto recepimento della direttiva europea per la tutela dei consumatori nei contratti di credito il Governo persegue l'obiettivo contrario agevolando in ogni modo le vendite forzose degli immobili da parte delle banche nell'eventualità in cui il cittadino/cliente abbia 7 rate arretrate del mutuo;

l'atto del Governo n. 256 modifica alcuni punti cardine del Testo Unico della Finanza;

si cancella ogni ostacolo di procedura per il recupero dei crediti inesigibili da parte degli istituti di credito, il Governo ha sostanzialmente, infatti, cancellato l'articolo 2744 del codice civile, che vieta il cosiddetto « patto commissorio » ovvero « il patto col quale si conviene che, in mancanza del pagamento del credito nel termine fissato, la proprietà della cosa ipotecata o data in pegno passi al creditore »;

con tale provvedimento vengono in modo subdolo di fatto reintrodotte pratiche invasive e illegali come interessi su interessi con aggravii ulteriori sulla gestione del credito;

esprime:

PARERE CONTRARIO

Pili.