Camera dei deputati
Servizio Studi
XVII Legislatura

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Estinzione agevolata dei debiti pregressi insoluti verso gli istituti di credito
A.C. 4352

Dossier n° 606 - Schede di lettura
5 luglio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4352
Titolo:	PAGLIA ed altri: Disposizioni per l'estinzione agevolata dei debiti pregressi insoluti delle persone fisiche e delle piccole e medie imprese verso gli istituti di credito
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	PAGLIA Giovanni
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	10
Date:	
presentazione:	6 marzo 2017
assegnazione:	28 marzo 2017
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), V Bilancio, X Attività Produttive e XIV Politiche dell'Unione Europea

Sintesi del contenuto

La proposta di legge in commento intende introdurre specifiche **regole per un più veloce smaltimento dei crediti in sofferenza delle banche e degli intermediari finanziari**, definiti a tal fine (**articolo 1**) in conformità a quanto previsto dalle norme secondarie emanate dalla Banca d'Italia: si tratta dei debiti vantati nei confronti di soggetti in stato di **insolvenza,** ossia irreversibilmente incapaci di saldare il proprio debito, anche non accertato giudizialmente.

Ai sensi della proposta in esame, il debitore può proporre alla banca **una transazione stragiudiziale** per la restituzione di quanto dovuto, per un importo non superiore al valore netto di bilancio delle singole esposizioni, come risultanti dal bilancio. La banca non può rifiutare la transazione ove l'importo offerto dal debitore coincida con il valore netto di bilancio di ciascuno dei crediti (**articolo 2**).

Sono previste **sanzioni**, definite dalla Banca d'Italia, nei casi (**articolo 3**) di **inottemperanza del creditore** rispetto all'istanza avanzata dal debitore, di ottemperanza tardiva, ovvero ancora nel caso in cui siano fornite **informazioni non veritiere** sui dati di bilancio approvati.

La proposta reca poi specifiche regole per i **crediti ipotecari in sofferenza,** con possibilità, in alternativa alla transazione, di ripristinare il contratto di finanziamento ipotecario, con una rateizzazione concordata non superiore a venti anni, limitando il debito residuo in linea capitale a una somma non superiore al valore netto di bilancio (**articolo 4**).

In caso di offerta inferiore al valore netto di bilancio, qualora la banca o l'intermediario finanziario non aderiscano alla proposta di transazione, le eventuali perdite future registrate sui relativi crediti nei quattro anni solari successivi **non sono fiscalmente deducibili** (**articolo 5**). Nel caso di maggiori perdite derivanti dalla transazione (**articolo 6**), invece, è prevista una **misura fiscale premiale**, che consente di **maggiorare la deduzione** delle componenti negative predette.

I crediti per cui sia stata proposta una transazione ai sensi delle norme in esame **non possono essere ceduti a terzi** per i tre anni successivi alla transazione, a qualunque titolo, per un importo inferiore al loro valore netto di bilancio al 31 dicembre 2016 (**articolo 7**).

Sono disciplinate le conseguenze **dell'inadempimento del debitore** a quanto previsto dall'accordo transattivo (**articolo 8**): in tal caso il creditore può **pretendere l'intero importo** del debito originariamente dovuto e non si applica il predetto divieto di cessione.

L'articolo 9 introduce alcuni obblighi informativi a carico degli intermediari che intendano cedere a terzi i debiti in sofferenza. Infine, il pagamento del debito ai sensi delle norme in esame comportano **l'automatica cancellazione** della **posizione di sofferenza** segnalata nella Centrale dei rischi della Banca d'Italia (articolo 10).

Il provvedimento in esame

Come anticipato, **l'articolo 1** definisce le "**posizioni a sofferenza**" ai fini dell'applicazione della normativa proposta.

In particolare, sono considerate tali i **rapporti giuridici** tra **banche o intermediari finanziari** (iscritti nell'apposito albo di cui all'articolo 106 del TUB - testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1°; settembre 1993, n. 385), **e loro debitori**, classificati a sofferenza, secondo le **vigenti disposizioni della Banca d'Italia**, e risultanti tali **alla data del 31 dicembre 2016** presso la Centrale dei rischi della Banca d'Italia.

Si rammenta in proposito che la **Circolare n. 139 del febbraio 1991** della Banca d'Italia (come successivamente modificata nel tempo), che reca le istruzioni per gli intermediari creditizi con riferimento alla Centrale dei Rischi, chiarisce (Cap. II, sez. 2, par. 1.5) che nella categoria di censimento "sofferenze" l'intermediario deve ricondurre **l'intera esposizione per cassa** nei **confronti di soggetti in stato di insolvenza** (cioè irreversibilmente incapaci di saldare il proprio debito), anche non accertato giudizialmente, o in situazioni sostanzialmente equiparabili, indipendentemente dalle eventuali previsioni di perdita formulate dall'intermediario.

Si prescinde dall'esistenza di eventuali garanzie (reali o personali) poste a presidio dei crediti e sono escluse le posizioni la cui situazione di anomalia sia riconducibile a profili attinenti al rischio Paese.

L'appostazione a sofferenza implica una valutazione da parte dell'intermediario della complessiva situazione finanziaria del cliente e non può originare automaticamente al verificarsi di singoli specifici eventi quali, ad esempio, uno o più ritardi nel pagamento del debito o la contestazione del credito da parte del debitore.

Costituiscono un'eccezione al principio dell'attrazione di tutti i crediti per cassa nella categoria delle "sofferenze" le posizioni di rischio che confluiscono nella categoria di censimento "finanziamenti a procedura concorsuale e altri finanziamenti particolari". Le banche e gli intermediari finanziari devono informare per iscritto il cliente e gli eventuali coobbligati (ad esempio i garanti) la prima volta che lo segnalano a "sofferenza".

La segnalazione di una posizione di rischio tra le sofferenze non è più dovuta quando viene a cessare lo stato di insolvenza o la situazione ad esso equiparabile. Il pagamento del debito e/o la cessazione dello stato di insolvenza o della situazione ad esso equiparabile non comportano la cancellazione delle segnalazioni a sofferenza relative alle rilevazioni pregresse.

L'articolo 2 della proposta in esame dispone che, entro il **31 dicembre 2017**, i titolari delle posizioni a sofferenza possano **richiedere** in forma scritta alla banca o all'intermediario finanziario di cui sono debitori di **concordare una transazione stragiudiziale** per la restituzione, a saldo di quanto dovuto, di un **importo non superiore al valore netto di bilancio** delle loro singole esposizioni, come risultanti dal bilancio al 31 dicembre 2016 (**comma 1**).

Ai sensi del **comma 2**, entro **trenta giorni** dalla ricezione dell'istanza, la banca o l'intermediario finanziario è tenuta a **comunicare** in forma scritta il **valore contabile dei crediti** vantati verso il debitore istante, con l'indicazione dei **relativi accantonamenti** stanziati per le previsioni di perdita al 31 dicembre 2016. Inoltre la banca o l'intermediario finanziario **non può rifiutare la proposta** transattiva**,** qualora **l'importo offerto** in pagamento dal debitore coincida con il **valore netto di bilancio** di ciascuno dei crediti.

L'atto di transazione (**comma 3**), a **pena di nullità**, è sempre redatto in **forma scritta** e prevede la **espressa rinuncia del creditore** al **maggior credito** e a tutte le garanzie personali e reali costituite sui beni del debitore o di terzi garanti, con efficacia a decorrere dalla data dell'ultimo effettivo pagamento a saldo, previsto dall'accordo transattivo. Gli oneri per l'eventuale cancellazione di ipoteche vengono posti totalmente a carico del creditore.

Il **debitore non può** (**comma 4**), senza l'autorizzazione scritta del creditore, effettuare **atti dispositivi del proprio patrimonio mobiliare** o **immobiliare** dallo stesso detenuto alla data dell'istanza con cui si chiede la transazione, fino al momento in cui non ha ultimato i pagamenti previsti nell'accordo transattivo.

Il creditore, dal canto proprio, può negare l'autorizzazione a tali atti dispositivi solo qualora essi possano **compromettere la capacità patrimoniale del debitore** di onorare i pagamenti di cui all'accordo transattivo. Il debitore, a sua volta, a fronte del diniego del creditore, può ricorrere al giudice ordinario con procedimento d'urgenza ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile.

L'articolo 3 dispone che, in **caso di inottemperanza del creditore** rispetto all'istanza avanzata dal debitore, ovvero nel caso di **ottemperanza tardiva**, ovvero ancora nel caso in cui **fornisca un'informazione non veritiera** rispetto al dato di bilancio approvato, egli sia soggetto alle **sanzioni stabilite**, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, **dalla Banca d'Italia con proprio provvedimento**.

Si osserva in proposito che, anche per maggiore aderenza al principio di legalità delle sanzioni amministrative (previsto, in via generale, dall'articolo 1 della legge n. 689 del 1989), sembrerebbe opportuno specificare già nella norma in esame, in quanto disposizione di rango primario, l'entità ed il tipo di sanzioni applicabili alle suindicate condotte, in luogo di affidare tali determinazioni alla Banca d'Italia.

Ai sensi **dell'articolo 4**, per tutti i **crediti ipotecari** classificati a sofferenza alla data del 31 dicembre 2016, per cui era originariamente previsto un pagamento rateale con durata non inferiore a tre anni, la banca o l'intermediario finanziario e il debitore possono concordare, in **alternativa** alla transazione, il **ripristino non novativo del contratto di finanziamento ipotecario,** con una **rateizzazione** concordata **non superiore a venti anni**, limitando il debito residuo in linea capitale a una somma **non superiore al valore netto di bilancio** di detto credito al 31 dicembre 2016.

Le norme dispongono che in tal caso il ripristino del contratto di finanziamento comporta, a seconda dei casi e sempre che il creditore non vi rinunci espressamente, l'obbligatoria applicazione delle disposizioni del TUB relative:

- ai finanziamenti alle imprese garantiti da trasferimento di bene immobile sospensivamente condizionato (articolo 48-*bis*);
- all'inadempimento del consumatore (articolo 120-*quinquiesdecies*).

Si tratta di due disposizioni rispettivamente introdotte dal D.L. n. 59 del 2016 e dal D.Lgs. n. 72 del 2016 (provvedimento, quest'ultimo, emanato in attuazione della direttiva 2014/17/UE, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali) con finalità di accelerazione del soddisfacimento delle pretese creditorie delle banche e degli intermediari finanziari.

Il richiamato **articolo 48-*bis*** dispone che, in caso di inadempimento del debito, il creditore può attivare una specifica procedura per **rivalersi sul diritto immobiliare posto a garanzia**, notificando la volontà al debitore o al titolare del diritto reale immobiliare di avvalersi degli effetti del **patto di trasferimento -** a specifiche condizioni **-** chiedendo al presidente del tribunale del luogo dove si trova l'immobile la nomina di un **perito** per la stima del diritto immobiliare reale oggetto del patto. Il trasferimento può avvenire anche quando il diritto reale immobiliare è sottoposto ad **esecuzione forzata** per espropriazione. Ai fini del concorso tra i creditori, il **patto a scopo di garanzia** è **equiparato all'ipoteca**.
L'articolo 120-*quinquiesdecies* 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**. 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), il finanziatore adotta procedure per gestire i rapporti con i consumatori in difficoltà nei pagamenti. Fermo inoltre il divieto di patto commissorio, di cui all'articolo 2744 del codice civile, le parti di un contratto di credito possono convenire, con clausola espressa sottoscritta al momento della conclusione del contratto medesimo, 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 comportano l'estinzione dell'intero debito a carico del consumatore (cd. ****). L'estinzione del debito avviene anche se il valore del bene immobile restituito o trasferito, ovvero l'ammontare dei proventi della vendita, è inferiore al debito residuo. Se il valore, ovvero l'ammontare dei proventi della vendita, è superiore al debito residuo, il consumatore ha diritto all'eccedenza.
In ogni caso, il finanziatore si deve adoperare con ogni diligenza per conseguire dalla vendita il miglior prezzo di realizzo. Tale patto non può essere concluso in caso di surrogazione nel contratto di credito. A tutela del consumatore, il finanziatore non può condizionare la conclusione del contratto di credito alla sottoscrizione della clausola di trasferimento; se il contratto di credito contiene un accordo in tal senso, il consumatore è assistito a titolo gratuito da un consulente, al fine di valutarne la convenienza. Inoltre costituisce inadempimento il mancato pagamento di un ammontare equivalente a diciotto rate mensili; non costituiscono inadempimento i ritardati pagamenti che consentono la risoluzione del contratto ai sensi dell'articolo 40, comma 2 del Testo Unico Bancario. Il valore del bene immobile oggetto della garanzia è stimato da un perito indipendente, scelto dalle parti di comune accordo. In caso di mancato raggiungimento dell'accordo, il perito nominato dal Presidente del Tribunale territorialmente competente.

Le disposizioni in esame prevedono in ogni caso l'applicazione delle norme **sull'imposta sostitutiva** (di cui agli articoli 15 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601) applicabile, **previa opzione** in tal senso, ai **finanziamenti a medio e lungo termine**, nella misura dello **0,25 per cento** dell'ammontare complessivo del finanziamento.

Si ricorda che l'esercizio dell'opzione comporta l'esenzione dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecarie e catastali e dalle tasse sulle concessioni governative.

Ai sensi **dell'articolo 5,** in caso di offerta inferiore al valore netto di bilancio, qualora la banca o l'intermediario finanziario non aderiscano alla proposta del debitore di formalizzare la transazione, le eventuali **perdite future registrate sui relativi crediti** nei quattro anni solari successivi **non sono fiscalmente deducibili**. In ogni caso, qualora il **credito** oggetto della proposta di transazione rigettata venga **ceduto a terzi**, non sono fiscalmente deducibili le perdite commisurate alla differenza tra il valore proposto dal debitore e l'eventuale minor prezzo di cessione realizzato sul relativo credito ceduto.

L'articolo 6 contiene una **misura premiale**: in caso di **maggiori perdite** della banca o dell'intermediario finanziario, derivanti dal perfezionamento degli accordi transattivi, esse non solo sono **interamente deducibili** ai fini fiscali **nell'esercizio in cui sono state effettivamente registrate**, ma si applica una **maggiorazione** a tale deduzione, compresa tra **un minimo dell'1** e un **massimo del 10 percento in**

funzione lineare crescente della **differenza** tra il **valore netto di bilancio al 31 dicembre 2016** del credito oggetto di transazione e **l'importo effettivamente versato** dal debitore a seguito della transazione concordata.

Sul punto, sembrerebbe opportuno demandare ad un provvedimento di rango secondario la determinazione della misura specifica della maggiorazione applicabile alle somme deducibili, dal momento che l'articolo 6 in commento prevede una "forchetta" tra l'1 e il 10 per cento.

Il successivo **articolo 7** dispone che i crediti per i quali sia stata proposta una transazione **non possano essere ceduti a terzi** per i tre anni successivi alla transazione, a qualunque titolo, per un **importo inferiore al loro valore netto di bilancio al 31 dicembre 2016**.

L'articolo 8 disciplina **l'inadempimento del debitore**.
Se, in presenza di un accordo transattivo formalizzato, **il debitore non provvede al pagamento** di quanto dovuto entro **sessanta giorni dalle singole scadenze previste** dall'accordo transattivo o dal ripristinato finanziamento ipotecario, la banca o l'intermediario finanziario ha diritto di **pretendere l'intero importo** del debito originariamente dovuto dal debitore e **non si applica il divieto di cessione** di cui al commentato articolo 7.

L'articolo 9 introduce alcuni obblighi a carico degli intermediari che intendano cedere a terzi i debiti in sofferenza. Si dispone in particolare che, ove una banca o un intermediario finanziario intendano **cedere a terzi** in tutto o in parte un **credito classificato a sofferenza**, essi debbano **informarne per iscritto in tempo utile il debitore** (come attualmente previsto dalla legge), comunicandogli inoltre il **prezzo di cessione** concordato con il cessionario.
Il debitore ha dunque diritto di pagare al creditore cedente **l'equivalente del prezzo** comunicatogli, **entro novanta giorni** dalla comunicazione del medesimo. Il pagamento così avvenuto libera il debitore da tutte le sue obbligazioni verso il creditore.

L'articolo 10 disciplina gli effetti del pagamento del debitore. In particolare, il pagamento del debito ai sensi delle norme in esame comportano **l'automatica cancellazione** della **posizione di sofferenza** segnalata nella Centrale dei rischi della Banca d'Italia.

In estrema sintesi si rammenta che la Centrale dei Rischi (CR) è un sistema informativo, gestito dalla Banca d'Italia, che raccoglie le informazioni fornite da banche e società finanziarie sui crediti che esse concedono ai loro clienti. La CR comunica mensilmente agli intermediari il debito totale verso il sistema finanziario di ciascun cliente segnalato.
In Italia operano anche altri sistemi di rilevazione centralizzata dei rischi denominati Sistemi di informazioni creditizie (SIC) di natura privata e non gestiti dalla Banca d'Italia. Il funzionamento dei SIC è disciplinato dal "codice di deontologia e di buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti" (in G.U. 23 dicembre 2004, n. 300) emanato ai sensi dell'art. 117 del Testo Unico sulla Privacy (D.Lgs. 196/2003). La normativa di riferimento della Centrale dei Rischi è invece contenuta nella richiamata Circolare della Banca d'Italia n. 139/91 "Centrale dei rischi. Istruzioni per gli intermediari partecipanti".
La Centrale dei Rischi fornisce agli intermediari informazioni utili per valutare il **merito di credito della clientela.** La Banca d'Italia utilizza le informazioni della CR per svolgere i propri compiti istituzionali (ad esempio, vigilanza sulle banche e gli altri intermediari finanziari e conduzione della politica monetaria).
Per ciascun soggetto segnalato, la CR aggrega le segnalazioni trasmesse mensilmente dai singoli intermediari, calcolando la posizione complessiva del soggetto verso il sistema creditizio e finanziario (posizione globale di rischio), che non riporta quindi il dettaglio degli intermediari segnalanti. La CR invia quindi mensilmente a ogni intermediario le posizioni globali di rischio di tutti i nominativi dallo stesso segnalati e dei loro coobbligati. Il flusso di ritorno viene trasmesso agli intermediari al termine della rilevazione mensile. Gli intermediari, oltre a ricevere mensilmente con il flusso di ritorno i dati sui nominativi segnalati, possono chiedere alla CR informazioni sulla posizione globale di rischio anche dei seguenti soggetti e dei loro coobbligati (prima informazione):coloro che si sono rivolti all'intermediario per un rapporto di credito e/o garanzia; coloro che sono già clienti dell'intermediario ma non raggiungono la soglia di segnalazione in CR. Le richieste di prima informazione possono avere una profondità storica massima di 36 mesi.
I soggetti che riscontrano in CR un'informazione che ritengono inesatta possono rivolgersi direttamente all'intermediario segnalante per la correzione. Se la Banca d'Italia ha notizia di possibili errori, chiede agli intermediari di verificare le informazioni trasmesse e di correggerle.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.