

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4352

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PAGLIA, FASSINA, MARCON, AIRAUDO, COSTANTINO, DANIELE FARINA, FRATOIANNI, GIANCARLO GIORDANO, GREGORI, PALAZZOTTO, PANNARALE, PELLEGRINO, PLACIDO**

Disposizioni per l'estinzione agevolata dei debiti pregressi insoluti delle persone fisiche e delle piccole e medie imprese verso gli istituti di credito

*Presentata il 6 marzo 2017*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Quello delle sofferenze bancarie è un nodo che va risolto rapidamente, altrimenti sarà impossibile rimettere in moto il motore del credito, pilastro fondamentale per far ripartire l'economia e riportare il nostro Paese sul sentiero della crescita, una condizione, quest'ultima, realizzabile solo restituendo al sistema bancario la capacità di fungere da propulsore dell'economia.

Che il problema principale che da anni affligge il sistema bancario italiano fosse rappresentato da quella imponente massa di crediti deteriorati o incagliati (cosiddetti prestiti non performanti — NPL) detenuta dalle banche italiane (che pesando sui loro bilanci rende difficile l'erogazione di nuovi

prestiti e quindi il finanziamento dell'economia reale) è emerso con sempre più chiarezza anche grazie alle ispezioni e agli *stress test* imposti dalla Banca centrale europea (BCE) e che hanno portato alla luce la dimensione macroscopica del fenomeno. Secondo i dati riportati da una recente analisi e che rappresentano quanto tale dimensione sia strutturalmente più grave in Italia rispetto al resto d'Europa, sul totale dei 1.014 miliardi di euro di crediti contabilizzati e detenuti nell'aprile 2016 da tutte le banche dell'eurozona, circa 324 risultavano « ad appannaggio » del sistema bancario italiano, contro i 68 di quello tedesco e i 150 dei sistemi bancari francese e spagnolo. Di questi 324 miliardi di euro

di crediti, poco meno di 200 miliardi di euro sono classificati a sofferenza (cioè in gran parte irrecuperabili) e che a loro volta hanno ridotto a 84 miliardi di euro il valore netto nei bilanci delle banche creditrici.

La genesi della situazione ha radici lontane che affondano nella crisi finanziaria dei mutui *subprime* propagatasi dagli Stati Uniti d'America a partire dal 2006 dopo lo scoppio della cosiddetta bolla immobiliare e che, a causa dell'inestricabile interconnessione dei sistemi finanziari, ha travolto numerosi istituti di credito europei salvati a loro volta dall'intervento pubblico; una bolla principalmente alimentata dalla generosità con la quale il sistema bancario ha elargito credito per finanziare l'acquisto di immobili anche da parte di chi, in tempi precedenti, non sarebbe stato considerato meritevole. L'elevata disponibilità di credito, stimolata dal diffondersi di operazioni di cartolarizzazione, ha favorito l'impegnarsi della domanda di immobili e, di conseguenza, dei prezzi, generando un volano che ha spinto le banche, a loro volta, a finanziare altri acquirenti attirati dal *trend* in crescita del valore degli immobili, facendo così crescere a dismisura la bolla.

Il pessimismo del sistema bancario rispetto al totale recupero dei crediti deteriorati si è trasferito dal piano della finanza a quello dell'economia reale, sottraendo, per effetto del cosiddetto *credit crunch*, l'ossigeno del credito bancario indispensabile per impedire il fallimento delle imprese, la crescita della disoccupazione e l'avvio di una pericolosa spirale deflattiva, che a sua volta ha portato a una diminuzione del gettito fiscale e a un aumento del debito pubblico che ha imposto il ricorso a politiche di austerità che, a loro volta, hanno fatto fallire altre aziende, creato nuovi disoccupati, crescere le sofferenze bancarie, mettendo in crisi le banche che, a causa delle perdite di bilancio, hanno dovuto, per non fallire, ricapitalizzarsi mettendo a rischio i depositi dei clienti e comunque riducendo in modo drammatico il valore delle azioni in mano ai risparmiatori.

Per molti l'unico modo per far uscire il sistema bancario dalle secche alleggeren-

dolo dell'enorme mole di NPL sarebbe quello di cedere questi ultimi sul mercato finanziario, sapendo però di riuscire a recuperare non più della metà del loro valore iscritto a bilancio che, come si è visto, è già ampiamente svalutato. Quindi, nell'ipotesi in cui le banche italiane vendessero in blocco i 200 miliardi di euro di sofferenze, non riuscirebbero a conseguire più della metà del loro valore netto iscritto a bilancio pari a 80 miliardi di euro, con una perdita secca che oscillerebbe tra i 60 e i 40 miliardi di euro. Questo perché gli attuali compratori (i fondi speculativi internazionali) non sarebbero disposti ad applicare il tasso di sconto del 6 per cento, ma piuttosto quello (non inverosimile) del 19 per cento e quindi il prezzo a cui sarebbero disposti a comprare scenderebbe a poco più di 22 miliardi di euro, cioè poco più del 10 per cento del valore lordo dei crediti (200 miliardi di euro) e sensibilmente meno del valore netto registrato nei bilanci delle banche. Da ciò deriverebbe che le banche creditrici sarebbero costrette a ricapitalizzarsi, vendendo le proprie azioni ai risparmiatori, almeno per una cifra pari alla perdita, in un momento peraltro poco attrattivo per gli investitori. Inoltre una cessione dei crediti sul mercato dei NPL sarebbe da valutare criticamente per un'altra ragione: servirebbe, quasi esclusivamente, a trasferire a fondi speculativi redditi che non derivano dalla produzione di ricchezza, ma dalle minusvalenze delle banche.

A questo punto sorge spontaneo un interrogativo: perché le banche preferiscono ricorrere al mercato e subire una perdita così importante con un livello massimo di recupero pari alla metà del valore iscritto a bilancio, piuttosto che promuovere una sorta di « condono bancario », proponendo ai singoli debitori di far fronte al loro debito in misura ridotta, pagando ciascuno la propria quota di debito di quegli 80 miliardi di euro?

Con una remissione del debito il debitore potrebbe chiudere la partita in sofferenza pagando il circa 10 per cento o il 20 per cento del suo debito. Dall'altra parte, le banche subirebbero la stessa perdita che

deriverebbe dalla cessione dello stesso, ma senza aver trasferito all'estero un guadagno speculativo (spesso sottratto anche all'erario italiano) realizzato dai fondi acquirenti.

I benefici che deriverebbero per il sistema bancario da quest'ultima soluzione sarebbero così sintetizzabili:

le banche registrerebbero perdite ben inferiori a quelle conseguenti alle vendite ai fondi speculativi;

le banche si libererebbero delle sofferenze senza dover ricorrere ad improbabili aumenti di capitale estremamente dolorosi per i loro attuali azionisti;

non si correrebbe il rischio di cedere, per pochi spiccioli, a investitori esteri la *governance* del nostro sistema bancario che deve restare organico agli interessi del Paese;

le banche potrebbero tornare a far credito in modo efficiente;

decine di migliaia di famiglie potrebbero tornare alla serenità avendo a disposizione, in prospettiva, nuovo reddito spendibile per sostenere la domanda interna;

migliaia di imprese potrebbero tornare a produrre inducendo gli imprenditori che ci credono a capitalizzarle adeguatamente;

si eviterebbe che le perdite delle banche si trasformino in guadagni di fondi speculativi esteri i cui proventi, spesso, non costituiscono fonte di gettito per l'erario italiano;

i tribunali verrebbero alleggeriti di centinaia di migliaia di procedure giudiziarie lente e costose;

il patrimonio immobiliare italiano non continuerebbe a perdere valore a causa della spropositata offerta di vendite all'asta;

le banche azzererebbero le sofferenze con conseguente risparmio degli ingenti costi legali e di riduzione del contenzioso;

i corsi azionari delle banche migliorerebbero con benefici diffusi anche perché, senza le maggiori perdite da cessione,

le banche non dovrebbero aumentare gli accantonamenti sui crediti *in bonis*;

alcuni milioni di imprese e di cittadini, alleviati dall'ossessione dei debiti bancari che non possono più pagare, potrebbero tornare a vedere il futuro con ottimismo, a far ripartire le loro aziende e ad aumentare i loro consumi, a tutto beneficio del prodotto interno lordo e quindi della ripresa economica del Paese.

Una forma di « remissione del debito », che peraltro consentirebbe a una platea di circa 10 milioni di debitori di uscire dall'angoscia delle esecuzioni immobiliari e realizzerebbe anche i principi di uguaglianza sostanziale e di *favor debitoris* rispettivamente enunciati dalla Costituzione e dal codice civile laddove prevede un'esplicita tutela della libertà del debitore dalla *locupletatio* del creditore, ritenuto la parte forte del rapporto di credito.

C'è anche un altro aspetto, dal sapore metagiuridico, ma forse socialmente e politicamente rilevante: è corretto, giustificato e utile che il creditore banca accetti di vendere il suo credito a un valore inferiore a quello che sarebbe disposto ad accettare come pagamento a stralcio del proprio cliente debitore?

La legge 48 del codice di Hammurabi (1792-1750 avanti Cristo) recita testualmente: « Se qualcuno ha un debito per un prestito e una tempesta danneggia i cereali o il raccolto finisce o i cereali non crescono per carenza di acqua; in quell'anno non ha bisogno di dare al creditore alcuna quantità di cereali. Egli (il debitore) lava nell'acqua la tavola in cui è segnato il debito e non paga alcuna rendita per tale anno ». Qual era la logica di Hammurabi? Se qualcuno ha prestato all'agricoltore il capitale per coltivare la terra (semi, strumenti di lavoro eccetera) e si aspetta di essere ripagato con i cereali prodotti, non può pensare di non correre il rischio delle avversità naturali che, così come distruggono il frutto del lavoro dell'agricoltore, impediscono a quest'ultimo di pagare il debito. È la logica della condivisione del rischio. Saggiamente Hammurabi cancella il debito poiché quello che conta è che l'agricoltore possa ricomin-

ciare a lavorare per il prossimo raccolto. Mantenere in vita il debito sarebbe stato socialmente ed economicamente controproducente.

Con la presente proposta di legge si vuole provare a indurre le banche ad accettare, con formule concordate e in via stragiudiziale, che i debitori possano definire il loro debito a un valore non inferiore al prezzo offerto dai fondi speculativi, a fronte di un regime fiscale agevolato in loro

favore che contempra la deducibilità fiscale della perdita, immediata e opportunamente maggiorata. Il tutto nella consapevolezza, da parte della banca, che un accordo transattivo sarà il miglior risultato possibile, in termini economici e patrimoniali, sicuramente migliore di quello di una lunga guerra di tentativi di composizione giudiziaria, capace di ridare dignità a tanti soggetti marginalizzati dalla crisi.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

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

## ART. 2.

1. Entro il 31 dicembre 2017, i titolari delle posizioni a sofferenza possono 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 della banca o dell'intermediario finanziario destinatario dell'istanza.

2. Entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza di cui al comma 1, 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.

3. L'atto di transazione, a pena di nullità, deve essere sempre in forma scritta e prevedere 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, ai sensi del presente comma, sono totalmente a carico della banca o dell'intermediario finanziario creditore.

4. Al debitore non è consentito, senza l'autorizzazione in forma scritta del creditore, di effettuare atti dispositivi del proprio patrimonio mobiliare o immobiliare dallo stesso detenuto alla data dell'istanza di cui al comma 1 e fino al momento in cui non ha ultimato i pagamenti previsti nell'accordo transattivo di cui al medesimo comma. Al creditore è consentito negare l'autorizzazione di cui al presente comma solo qualora l'atto dispositivo preannunciato dal debitore possa compromettere la sua capacità patrimoniale di onorare i pagamenti di cui all'accordo transattivo perfezionato. 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.

#### ART. 3.

1. Qualora la banca o l'intermediario finanziario non ottemperi all'istanza avanzata dal proprio debitore ai sensi del comma 2 dell'articolo 2, lo facciano in ritardo rispetto al termine ivi indicato, ovvero forniscano un'informazione non veritiera rispetto al dato di bilancio approvato, sono soggetti alle sanzioni stabilite, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dalla Banca d'Italia con proprio provvedimento.

#### ART. 4.

1. Per tutti i crediti ipotecari classificati a sofferenza alla data del 31 dicembre 2016, per i quali 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 di cui all'articolo 2, il ripristino non novativo del contratto di finanziamento ipotecario con rateizzazione concordata non su-

periore 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. Il ripristino del contratto di finanziamento secondo quanto previsto dal presente articolo comporta, a seconda dei casi e sempre che il creditore non vi rinunci espressamente, l'obbligatoria applicazione di quanto previsto dagli articoli 48-*bis* e 120-*quinqüesdecies* del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Si applicano in ogni caso gli articoli 15 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601.

## ART. 5.

1. Qualora la banca o l'intermediario finanziario non aderisca alla proposta del debitore di formalizzare la transazione ai sensi di quanto previsto dagli articoli 2 e 4, 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.

## ART. 6.

1. Le maggiori perdite della banca o dell'intermediario finanziario derivanti dal perfezionamento degli accordi transattivi di cui agli articoli 2 e 4 sono interamente deducibili ai fini fiscali nell'esercizio in cui sono state effettivamente registrate, con una maggiorazione compresa tra un minimo dell'1 e un massimo del 10 per cento 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.

## ART. 7.

1. I crediti per i quali sia stata proposta da parte del debitore alla banca o all'in-

intermediario finanziario una transazione ai sensi degli articoli 2 e 4, per i tre anni successivi alla stessa non possono essere ceduti a terzi a qualunque titolo, per un importo inferiore al loro valore netto di bilancio al 31 dicembre 2016.

ART. 8.

1. In tutti casi in cui, in presenza di un accordo transattivo formalizzato tra banca o intermediario finanziario e debitore ai sensi della presente legge, 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 all'articolo 7.

ART. 9.

1. Qualora una banca o un intermediario finanziario intenda cedere a terzi in tutto o in parte un credito classificato a sofferenza ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, è tenuta a informarne per iscritto in tempo utile il debitore comunicandogli il prezzo di cessione concordato con il cessionario. Il debitore ha 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.

ART. 10.

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

