

Senato della Repubblica
XIX Legislatura

Fascicolo Iter
DDL S. 414

Disposizioni volte ad agevolare le prospettive di recupero dei crediti in sofferenza e a favorire e accelerare il ritorno in bonis del debitore ceduto

12/05/2024 - 04:07

Indice

1. DDL S. 414 - XIX Leg.	1
1.1. Dati generali	2
1.2. Testi	3
1.2.1. Testo DDL 414.	4

1. DDL S. 414 - XIX Leg.

1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

1.2. Testi

1.2.1. Testo DDL 414

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XIX LEGISLATURA

N. 414

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SALLEMI , RASTRELLI , RAPANI , IANNONE , CASTELLI , DE PRIAMO , FAROLFI , MATERA , NOCCO , SPINELLI , SILVESTRONI , ROSA , RUSSO e LIRIS**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 DICEMBRE 2022

Disposizioni volte ad agevolare le prospettive di recupero dei crediti in sofferenza e a favorire e accelerare il ritorno *in bonis* del debitore ceduto

Onorevoli Senatori. - Nel corso della precedente Legislatura il gruppo di Fratelli d'Italia aveva presentato il disegno di legge n. 788, a prima firma del senatore Urso, i cui contenuti vengono qui convintamente riproposti, in quanto attuali nella loro volontà di soluzione di criticità che hanno la forza negativa di incidere sul futuro della nostra economia e del nostro tessuto sociale.

L'importanza dell'argomento affrontato, evidenziata dalla scelta di trattazione in sede redigente, stimolò il gruppo di Fratelli d'Italia a presentare costantemente in forma emendativa l'articolato del disegno di legge nei vari provvedimenti di carattere finanziario all'esame del Senato, in particolare in quelli di necessità e di urgenza che avrebbero permesso per la loro natura una rapida entrata in vigore delle disposizioni proposte, qualora accolte.

La rilevanza e complessità dell'argomento - quattro disegni di legge in esame - portò alla presentazione di un Testo unificato volto, essenzialmente, a sintetizzare la proposta del senatore Urso, con l'intento di tenere insieme le esigenze del mondo bancario, l'interesse dell'Erario e la tenuta del tessuto sociale ed economico del Paese, in quanto il tema dei crediti deteriorati manteneva la sua attualità nel tempo e sembrava doversi aggravare anche a causa della crisi pandemica, coinvolgendo milioni di famiglie e di imprese.

Per una maggiore e più ampia conoscenza della materia si procedette con un ciclo di audizioni informali (tra i soggetti auditi: Banca d'Italia, Associazione bancaria italiana, Ance, Assofin, Unione nazionale imprese a tutela del credito, Federproprietà), nelle quali furono espresse valutazioni e proposte.

Il Governo depositò un breve documento-memoria sulla questione dei crediti deteriorati (*Non performing loans* - NPL), sulle iniziative e sulle misure poste in essere dall'Unione europea, documento che si concludeva accennando a dei lavori in essere finalizzati all'introduzione di un quadro normativo per le cartolarizzazioni di NPL, per consentire di rimuovere gli ostacoli normativi allo sviluppo del mercato secondario degli NPL e per mantenere o rafforzare la capacità degli istituti bancari di erogazione di prestiti all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese. Nell'esame in Commissione, fu evidenziato che probabilmente la proiezione di criticità avrebbe riguardato anche l'arco temporale successivo ad ottobre 2021.

Il proseguo dell'esame, tuttavia, subì una definitiva sospensione nel novembre 2021, per via delle interlocuzioni con il Governo volte ad individuare le eventuali modifiche da apportare al testo unificato presentato.

Dopo anni e malgrado gli interventi finanziari e legislativi, il sistema sociale e produttivo italiano è ancora purtroppo gravato da una pesante zavorra finanziaria e bancaria da cui non riesce a liberarsi, che ne compromette le possibilità di ripresa e consolidamento. Nel 2018 oltre un milione e

duecentomila soggetti, famiglie, professionisti, imprese, avevano debiti ormai deteriorati, spesso tartassati da chi intendeva riscuoterli, talvolta con strumenti e pratiche che potremmo definire di « *stalking* bancario », la cui cronaca purtroppo è zeppa di episodi drammatici.

Di contro, vi sono soggetti finanziari, spesso internazionali, che ne hanno approfittato, e ne approfittano, con margini di profitto che potremmo definire da usura, di gran lunga superiori a quelli che si possono realizzare in altri mercati europei.

I soggetti in campo sono tre, con ben diversi rapporti di forza: le banche che sono costrette a cedere i crediti deteriorati a prezzi estremamente bassi, pur di rientrare nei limiti determinati dalla Banca centrale europea (BCE); i soggetti debitori, spesso costretti a cedere o cessare la propria attività gravata da debiti non risarcibili, ancorché potrebbe essere « salvata » e riportata in attivo; i soggetti finanziari che lucrano su questa duplice debolezza, con margini di guadagno francamente inaccettabili. Su tutto un sistema produttivo e sociale che non riesce a liberarsi del passato, per riprendere a produrre e a sperare in un solido futuro che rafforzi il tessuto socioeconomico ed eviti un impoverimento dello stesso, già ora sottoposto ad una situazione di « *stress* » che ha aumentato il numero di persone singole e di famiglie che vivono con risorse economiche insufficienti e che tendono alla povertà.

Di questo problema tratta il presente disegno di legge, con l'obiettivo di « liberare dalla schiavitù del debito » chi ha già pagato il prezzo più alto della crisi finanziaria ed economica, appunto oltre un milione di soggetti, famiglie, imprese: una parte significativa della realtà nazionale!

La nostra proposta è semplice, di immediata realizzazione ed intende attuare un principio di equità tra le parti in campo, garantendo un giusto ma limitato guadagno a chi ha in mano il debito di famiglie ed imprese e, nel contempo, realizzando una sorta di « sanatoria » dei crediti deteriorati: un vero e proprio riscatto che consenta a famiglie e imprese di liberarsi dall'incubo della schiavitù del debito e ricominciare a vivere e produrre.

La proposta riguarda appunto i cosiddetti « NPL », acronimo che esprime la locuzione inglese « *Non Performing Loans* » (prestiti non performanti), traducibile come crediti deteriorati, con il quale si indicano i crediti la cui riscossione è diventata incerta da parte delle banche.

Come è noto, il deterioramento della qualità del credito delle banche è peraltro una delle principali cause di fragilità del sistema finanziario che porta generalmente alle crisi bancarie, il cui costo pagano poi di fatto tutti i cittadini, per le conseguenze nefaste sul sistema produttivo, e non solo azionisti e risparmiatori.

Una banca infatti, può essere considerata solida se solidi sono i suoi crediti e sebbene gli NPL possano essere considerati un elemento fisiologico di una banca, è necessario che siano ridotti al minimo, perché se superano un certo livello la banca subirà delle conseguenze che influenzeranno la sua redditività ed il suo patrimonio di vigilanza, che è la quantità di capitale che ogni banca deve detenere per soddisfare i requisiti di vigilanza prudenziale previsti dalla normativa di Basilea 2.

La diretta conseguenza sarà una minor disponibilità di capitale da poter impiegare per la concessione di ulteriori prestiti, fenomeno che ha particolarmente colpito il sistema sociale e produttivo italiano in questi dieci anni di crisi.

Le banche italiane sono infatti storicamente in stretto collegamento con l'andamento dell'impresa italiana, soprattutto quella di piccola e media dimensione (PMI). A dimostrazione di questo è evidente come il crollo delle PMI abbia coinciso con un aumento delle esposizioni deteriorate delle banche, proprio perché le imprese italiane o sono in stato di insolvenza o non riescono ad onorare i debiti a causa delle avverse difficoltà economiche, e di riflesso questo colpisce le famiglie italiane, anch'esse in difficoltà nel pagare mutui e prestiti bancari. Fenomeno che tra l'altro ha aggravato la crisi del settore edilizio, da sempre volano della economia nazionale.

Agli effetti della crisi economica e alle cattive pratiche gestionali di alcune banche si sono sommati quelli legati alla lentezza delle procedure di recupero dei crediti.

In Italia i tempi per chiudere un fallimento sono doppi rispetto alla media degli altri principali Paesi europei, le procedure di recupero dei crediti procedono a rilento, e di conseguenza le esposizioni non *performing* sono mantenute in bilancio dalle banche italiane molto più a lungo rispetto agli altri Paesi europei, in media intorno ai sei anni.

Le autorità italiane, per arginare il problema, negli ultimi anni hanno approvato delle modifiche legislative in grado di accelerare i tempi di recupero dei crediti: a partire dalla prima riforma della legge fallimentare, nell'agosto 2015 (legge n. 132 del 2015, di conversione in legge del decreto-legge n. 83 del 2015); a seguire il « decreto banche » del novembre 2015 (decreto-legge n. 183 del 2015), che ha azzerato azionisti e obbligazionisti delle quattro banche coinvolte e che ha introdotto ulteriori misure volte al contenimento dei tempi del recupero dei crediti. Il successivo decreto-legge n. 18 del 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 49 del 2016, ha istituito e regolato la GACS (garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze), finalizzata ad agevolare lo smobilizzo dei crediti in sofferenza dai bilanci delle banche. Per ogni banca che ne potrà usufruire, attraverso il meccanismo della GACS, verrà creata una *BadBank* che cederà i crediti deteriorati qui confluiti; con la cartolarizzazione, una banca trasforma i propri *stock* di crediti in altri titoli negoziabili sul mercato. In base alle nuove linee guida sui crediti deteriorati della BCE, a partire dal 2018, inoltre, le banche devono liberarsi degli NPL in tempi molto più rapidi rispetto al passato e non potranno utilizzare margini di discrezionalità sulla loro valutazione (cosa che aveva consentito fino a quel momento di ammorbidire il peso di tali sofferenze sui bilanci).

Le cessioni di portafogli di crediti deteriorati sono state effettuate dalle banche in recente periodo con prezzi molto vantaggiosi per gli acquirenti cessionari, grazie anche al momento di drammatica urgenza in cui sono avvenute. D'altra parte, nel medesimo periodo e in vista delle cessioni, le banche cedenti non avevano accettato o non negoziavano la chiusura transattiva delle posizioni con i debitori.

Il profitto delle società cessionarie è notevole soprattutto in Italia, rispetto alla media europea; esse acquistano dalle banche gli NPL a prezzi vantaggiosissimi realizzando notevoli margini di guadagno, tanto che le stesse banche italiane hanno costituito a loro volta società proprie cui cedere i loro stessi crediti deteriorati, fenomeno che evidenzia quali opportunità di mercato vi siano, in cui i forti prevalgono sui deboli.

Tutto ciò, infatti, avviene sulle spalle dei debitori ceduti che devono rispondere ai soggetti cessionari diventati creditori dei loro debiti, i quali non operano in una prospettiva bancaria, ma di legittimo massimo profitto di realizzo dei crediti rispetto al loro prezzo di acquisto.

Ciò ha determinato una certa aggressività nei recuperi dei crediti che rischia di compromettere il già fragile tessuto delle imprese italiane, ma anche delle famiglie e dei liberi professionisti, come emerge ogni giorno anche dalla cronaca.

Con il presente disegno di legge si vuole consentire ai soggetti debitori in sofferenza, ma che hanno ancora la possibilità di rimettersi in gioco, di poter estinguere il proprio debito a un prezzo ragionevole, facendo al contempo conseguire al creditore cessionario comunque un giusto profitto. Dai dati forniti dalla Banca d'Italia si evince che i debitori in sofferenza sono per la maggior parte famiglie e piccoli imprenditori; quindi le misure previste dalla nostra proposta si rivolgono ad una platea di circa un milione di destinatari, cui si offre l'opportunità di tornare *in bonis* con ciò contribuendo al rilancio dei consumi e degli investimenti, con le conseguenti ricadute sul sistema economico-produttivo nazionale, riaprendo al contempo il loro accesso al credito.

Naturalmente devono ricorrere determinati presupposti: i crediti ceduti devono essere frutto delle crisi economiche e bancarie degli ultimi anni (per cui devono essere classificati come deteriorati tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2021); non devono essere superiori a 25 milioni di euro e potranno essere estinti mediante pagamento di un importo pari al prezzo di acquisto della posizione debitoria da parte della società cessionaria, maggiorato di una data percentuale.

A tal fine, si prevedono stringenti obblighi informativi da parte della banca (soggetto cedente) e della società cessionaria.

L'estinzione del debito comporterà l'automatica cancellazione della posizione debitoria in sofferenza dalla Centrale dei rischi (CR) della Banca d'Italia, riammettendo così pienamente il debitore al circuito del credito bancario.

Ciò consentirà appunto di liberare dalla schiavitù del debito oltre un milione di soggetti con evidenti conseguenze positive sul tessuto sociale e produttivo del Paese, su famiglie e imprese, chiudendo una triste pagina della crisi finanziaria e bancaria che ha colpito spesso proprio i più deboli.

La questione trattata dal disegno di legge proposto deve essere affrontata rapidamente e trovare soluzione in tempi certi: le previsioni di recenti analisti economici e finanziari indicano che a fine anno 2022 lo *stock* di NPL nei bilanci del sistema bancario italiano potrebbe crescere di circa il 33 per cento, e su questa alta percentuale pesano, considerevolmente, i crediti deteriorati delle piccole e medie imprese, già colpite pesantemente dai due anni di allarme sanitario internazionale che ha ridotto i loro fatturati e gli usuali mercati di esportazione, nonché quello interno che è stato soggetto ad una stagnazione. Piccole e medie imprese che continuano a rappresentare la spina dorsale dell'economia italiana, in quanto grazie alla loro presenza su tutto il territorio nazionale permettono occupazione diffusa in ciascuna regione e in ciascun comune e in moltissimi casi rappresentano produzioni di eccellenza mondiale o elevata qualità dei servizi offerti.

L'aumento dei prezzi dell'energia, delle materie prime (e della scarsità delle stesse) e del denaro, nonché l'innalzamento dei tassi d'interesse, sono tutte variabili che continuano ad avere un forte impatto negativo o di incertezza sull'economia europea e dei Paesi membri.

Secondo il *Market Watch* Npl (valutazione di 23 settembre 2022) nel triennio 2022-2024 sono attesi 82 miliardi di euro di nuovi flussi di credito deteriorato, con un incremento di 10 miliardi e un picco previsto nel 2023.

Il 2023 dovrà quindi essere monitorato dal punto di vista degli NPL, che ovviamente risentiranno o verranno influenzati da scenari politici internazionali, e finanziari, in continua evoluzione.

L'inflazione, il rallentamento dell'economia e l'alto costo della vita - le spese quotidiane - sono elementi che per aziende e famiglie determinano spesso un'incapacità di poter rimborsare i debiti contratti, rendendo più alto il rischio di insolvenza, cioè della chiusura di aziende e di un aumento dei licenziamenti, della cassa integrazione e del numero di famiglie prossime alla soglia di povertà.

È quindi non differibile l'approvazione di disposizioni volte a mitigare l'effetto negativo derivante dalle situazioni pregresse, affinché le negatività del 2022, ed eventualmente del 2023, come immaginato dalle principali società di *rating*, non cresca in modo intollerabile e non sostenibile.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e ambito di applicazione)

1. La presente legge reca disposizioni volte ad agevolare le prospettive di recupero dei crediti in sofferenza e a favorire e accelerare il ritorno *in bonis* del debitore ceduto, al fine di contribuire allo sviluppo e alla competitività del sistema economico produttivo nazionale, anche attraverso misure che favoriscano, tra l'altro, la ripresa dell'accesso al credito per le famiglie, i liberi professionisti e le piccole e medie imprese, nel rispetto della normativa europea in materia.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano alle cessioni di crediti, qualificati come deteriorati in base alle disposizioni dell'autorità competente e ceduti a terzi, di seguito denominati « società cessionarie », da banche e intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, di seguito denominati « soggetti cedenti », quando:

a) il credito ceduto sia classificato come deteriorato, tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2021, secondo quanto previsto dalla circolare della Banca d'Italia n. 272 del 30 luglio 2008, e successivi aggiornamenti;

b) il titolare della posizione debitoria ceduta, di seguito denominato « debitore », sia una persona fisica o un'impresa rientrante nella categoria delle microimprese e delle piccole e medie imprese (PMI), ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, che risulta essere debitrice nei confronti dei soggetti cedenti di una o più posizioni debitorie classificate ai sensi della lettera a);

c) la posizione debitoria sia ceduta dal soggetto cedente alla società cessionaria nell'ambito di una cessione di portafoglio o di operazioni di cartolarizzazione, sia in sede volontaria che nel corso di procedure di risoluzione o di altra procedura concorsuale, entro il 31 dicembre 2022.

Art. 2.

(Diritto di opzione del debitore ceduto)

1. Al ricorrere dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 2, il debitore ha il diritto di estinguere una o più delle proprie posizioni debitorie, di valore non superiore, singolarmente o complessivamente, a euro 25.000.000, in essere presso una singola società cessionaria, mediante pagamento, a saldo di quanto dovuto, di un importo pari al prezzo di acquisto della posizione da parte della società cessionaria, aumentato del 20 per cento.

2. Ai fini di cui al comma 1:

a) il valore delle posizioni debitorie è determinato dall'ammontare complessivo lordo e nominale della singola posizione, quale risultante dalle scritture contabili della società cessionaria all'atto dell'acquisto del credito, ovvero dall'ultimo saldo comunicato al debitore dalla società cessionaria;

b) il prezzo di acquisto della posizione da parte della società cessionaria è determinato dal rapporto percentuale tra valore nominale lordo del credito e prezzo effettivamente pagato per il portafoglio dei crediti in cui rientra la posizione debitoria di cui si chiede l'estinzione.

Art. 3.

(Esercizio del diritto di opzione)

1. Il soggetto cedente e la società cessionaria sono tenuti a comunicare tempestivamente per iscritto al debitore l'avvenuta cessione della sua posizione debitoria, comunque non oltre dieci giorni dalla stessa. La comunicazione deve contenere l'indicazione del prezzo di acquisto, come determinato ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera b), e, in allegato, idonea documentazione atta a comprovare la completezza e la veridicità di quanto dichiarato. In mancanza della predetta comunicazione il soggetto cedente e la società cessionaria non possono, a pena di nullità, avviare azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore.

2. L'esercizio del diritto di opzione deve essere comunicato per iscritto dal debitore alla società cessionaria, o ai suoi successivi aventi causa, entro trenta giorni dalla data della comunicazione di cui al comma 1 del presente articolo. La comunicazione deve contenere l'impegno irrevocabile ad effettuare il pagamento di cui all'articolo 2, entro il termine massimo di novanta giorni, salvo diverso accordo tra le parti, nonché l'indicazione dell'indirizzo cui inviare le successive comunicazioni.

Art. 4.

(Norme transitorie)

1. Per le cessioni già effettuate alla data di entrata in vigore della presente legge:

a) la comunicazione di cui all'articolo 3, comma 1, deve essere effettuata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e il diritto di opzione può essere esercitato dal debitore nei successivi trenta giorni dalla comunicazione stessa; in assenza della comunicazione si applica il disposto di cui all'articolo 3, comma 1, terzo periodo;

b) qualora la società cessionaria, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia già notificato al debitore un atto introduttivo del giudizio ovvero un primo atto stragiudiziale, il diritto di opzione può essere esercitato dal debitore entro trenta giorni dalla data della notifica;

c) qualora il termine di cui alla lettera b) sia scaduto o il procedimento giudiziario o la procedura stragiudiziale siano già in corso, la maggiorazione di cui all'articolo 2, comma 1, è del 40 per cento, salvo diverso accordo tra le parti.

Art. 5.

(Cancellazione dall'archivio della Centrale dei rischi della Banca d'Italia)

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

Il presente fascicolo raccoglie i testi di tutti gli atti parlamentari relativi all'iter in Senato di un disegno di legge. Esso e' ottenuto automaticamente a partire dai contenuti pubblicati dai competenti uffici sulla banca dati Progetti di legge sul sito Internet del Senato (<https://www.senato.it>) e contiene le sole informazioni disponibili alla data di composizione riportata in copertina. In particolare, sono contenute nel fascicolo informazioni riepilogative sull'iter del ddl, i testi stampati del progetto di legge (testo iniziale, eventuale relazione o testo-A, testo approvato), e i resoconti sommari di Commissione e stenografici di Assemblea in cui il disegno di legge e' stato trattato, sia nelle sedi di discussione di merito sia in eventuali dibattiti connessi (ad esempio sul calendario dei lavori). Tali resoconti sono riportati in forma integrale, e possono quindi comprendere contenuti ulteriori rispetto all'iter del disegno di legge.