



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PITTELLA, ALFIERI, ASTORRE, BOLDRINI, CERNO, CIRINNÀ, COLLINA, D’ARIENZO, FEDELI, FERRAZZI, GIACOBBE, IORI, MANCA, PARRINI, PINOTTI, ROJC, STEFANO, VATTUONE, VERDUCCI e LAUS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 FEBBRAIO 2021

Disposizioni per favorire la transazione agevolata delle posizioni classificate come crediti a sofferenza o ad inadempienza probabile

ONOREVOLI SENATORI. – Stando agli ultimi dati di settore, lo *stock* complessivo di crediti deteriorati, ovvero tutte quelle posizioni di credito per le quali vi sia problematicità nella loro restituzione da parte del debitore, in Italia ha raggiunto, nel 2020, i 340 miliardi di euro e nell'anno appena iniziato tale cifra potrebbe ancora salire e toccare il *record* storico di 441 miliardi nel 2022. Tale incremento è d'altronde correlato ad alcune scadenze imminenti, tra cui il venir meno delle moratorie fiscali e per i mutui, la ripresa della possibilità di licenziare e la fine della cassa integrazione straordinaria, a cui si aggiungono lo sblocco dei fallimenti e delle esecuzioni, oltre all'entrata in vigore del nuovo codice della crisi di impresa, della nuova definizione di *default* e del *calendar provisioning*. A pensarci bene le stime sono ottimistiche, la cifra potrebbe crescere a dismisura se non si interviene subito con interventi straordinari e a largo spettro di azione.

Nell'ultimo triennio, spinte dalla pressione imposta dalla normativa europea al fine di ridurre la massa ingente di crediti deteriorati, le banche italiane sono state indotte a cedere massivamente questi crediti a fondi di investimento, in prevalenza, e a operatori specializzati. Ma, stando ai numeri, queste cessioni non sono servite a migliorare la qualità complessiva degli attivi bancari, tanto che oltre un terzo dello *stock* attuale ancora permane nei loro bilanci. Inoltre tali cessioni massive hanno obbligato i principali istituti di credito a ricapitalizzarsi per un valore che si aggira intorno ai 100 miliardi di euro, costo sopportato dagli azionisti a beneficio di coloro che li hanno acquistati, operatori in larga parte svincolati dalle

norme di vigilanza bancaria. A ciò si aggiunga che le perdite, derivanti da queste operazioni, registrate nei bilanci bancari hanno avuto un impatto rilevante anche per l'Erario italiano per effetto della riduzione del reddito imponibile che ne è conseguito.

Il problema pertanto non è stato risolto, semmai solo spostato in capo ad altri soggetti, e rischia di raggiungere cifre *record* aggravato dal venir meno degli effetti inevitabili delle misure di contenimento assunte nell'ultimo anno dal Governo italiano per contenere il persistere della pandemia di COVID-19.

L'improvvisa riduzione del reddito disponibile delle famiglie conseguente a queste misure si traduce in una ulteriore difficoltà nel rimborso dei prestiti da parte dei privati. Dal lato delle imprese non va meglio tanto che la brusca contrazione delle vendite, per le chiusure obbligate dalle misure imposte, alla quale non corrisponde una analoga flessione dei costi per l'inelasticità di alcune voci di spesa, peggiora la liquidità di queste aggravandone, in molti casi in modo non recuperabile, la situazione finanziaria.

A ciò si aggiunga che i *servicer*, ai quali tale situazione potrebbe giovare in termini di aumento degli *asset* gestiti, non sono realisticamente in grado di assorbire in un lasso di tempo breve questa massa di nuovi crediti problematici con conseguente ricaduta negativa per gli investitori e a cascata sui prezzi di mercato applicabili alle nuove cessioni di portafogli a cui dovranno necessariamente ricorrere gli istituti di credito. Ma anche le operazioni di cartolarizzazione perfezionate negli ultimi due anni non usciranno indenni dagli effetti dello scenario economico che si preannuncia a breve, soprattutto quelle rea-

lizzate con le garanzie pubbliche per le quali la contrazione dei tassi di recupero attesi si tramuterà in aggravio del debito pubblico, in una preoccupante spirale.

È necessario, pertanto, attivare misure straordinarie adeguate a realizzare una efficace riduzione di tali partite anomale sia per la stabilità del sistema creditizio italiano che per il rilancio del sistema economico e produttivo nazionale, e soprattutto per la sopravvivenza di moltissime famiglie.

Il presente disegno di legge, composto da otto articoli, mira a contenere, se non a risolvere, la problematica proponendo all'articolo 2 la possibilità riconosciuta al debitore di concordare con l'intermediario finanziario, verso cui ha un debito in sofferenza, o classificato come inadempienza probabile (i cosiddetti *unlikely to pay* - UTP), una transazione stragiudiziale per la restituzione a saldo e stralcio di quanto dovuto versando un importo non inferiore al valore netto di bilancio della propria esposizione. I commi in cui si esplica la norma descrivono nel dettaglio la procedura e le modalità di perfezionamento dell'accordo transattivo. La norma prevede inoltre la possibilità, entro tempistiche precise, che il debitore possa esdebitarsi pagando il medesimo prezzo concordato dal creditore cedente al cessionario. L'importanza di tale disposizione, e soprattutto la sua rilevanza economica e sociale, è facilmente intuibile considerando che questa soluzione eliminerebbe realisticamente il debito invece di spostarne il diritto di pretesa in capo ad altro soggetto. In altri termini il problema viene definitivamente a risolversi. In chiusura vi è un ulteriore comma che prende in considerazione lo specifico caso in cui il credito oggetto di accordo sia stato cartolarizzato in una operazione con garanzia statale sui titoli *senior* (Gacs) prevedendo che tale garanzia resti valida e efficace e vada ad aumentare la copertura dei crediti residui, nei limiti che il Ministero

dell'economia e delle finanze andrà a fissare con apposito decreto.

È anche previsto che il creditore non possa rifiutare la proposta qualora l'importo offerto coincida con il valore netto di bilancio dell'esposizione maggiorato del 10 per cento. L'accordo, a pena di nullità, deve prevedere espressamente la rinuncia da parte del creditore al maggior credito e a tutte le garanzie rilasciate dal debitore o da terzi garanti, al fine di garantire un effettivo *fresh restart*. D'altronde se « la banca di cui sono debitore per 100.000 euro vende il mio debito ad un fondo di investimento che glielo paga 10.000 euro perché non dovrebbe accettare che io le paghi la stessa cifra, o qualcosa in più, per liberarmi da quel debito per il quale la mia banca ha già stabilito di perdere 90.000 euro »?

Il disegno di legge istituisce di fatto una forma di remissione del debito che consentirebbe a larga parte del ceto debitorio finanziario, che conta una platea di oltre 11 milioni di individui tra privati ed imprese, di essere riammessi nel circuito del credito, uscire dalla morsa delle esecuzioni immobiliari e far ripartire consumi e investimenti a beneficio del prodotto interno lordo e della ripresa economica del Paese. Si tratterebbe tra l'altro di una misura straordinaria e non più ripetibile, essendo limitata ai soli crediti classificati a sofferenza o *unlikely to pay* al 31 dicembre 2020, anche per evitare « arbitraggi » comportamentali sia dei creditori che dei debitori, che avrebbe il grande beneficio di rimettere il maggior numero possibile di debitori nella condizione di tornare a produrre reddito, consumare e pagare le tasse.

All'articolo 2 è regolamentata espressamente la possibilità di cessione a terzi del credito con diritto in capo al debitore, obbligatoriamente informato dal creditore della offerta di acquisto, di proporre il pagamento del prezzo offerto dal cessionario con ciò esdebitandosi. Le tempistiche, tanto dell'ob-

bligo di informativa al debitore che della possibilità riconosciuta a questi di proporre il rimborso, sono molto strette e non inficiano in alcun modo le trattative tra cedente e cessionario, che tra l'altro in media durano diversi mesi. Inoltre nei contratti di cessione è sempre prevista la possibilità, a favore del cessionario, di restituire entro un termine prefissato al cedente quelle posizioni che *post* cessione si siano rilevate qualitativamente diverse da quanto inizialmente dichiarato dal cedente con restituzione a questi della posizione e rimborso del prezzo. Pertanto tale previsione non ha alcun effetto sulla profittabilità o meno di una operazione di cessione, anzi la incentiva.

L'articolo 4 norma specificatamente la possibilità, per i crediti ipotecari rimborsabili con pagamenti rateali e con durata superiore a due anni, che il debitore concordi il ripristino non novativo del contratto con una rateizzazione massima di venti anni limitando il debito residuo in linea capitale ad una somma non superiore al valore netto di bilancio al 31 dicembre 2020 maggiorato del 10 per cento.

Per incentivare gli intermediari finanziari e gli operatori nel recupero crediti ad aderire alla proposta del debitore è prevista la integrale deducibilità fiscale delle perdite con una maggiorazione del 5 per cento. Parimenti non sono previste agevolazioni fiscali, con impossibilità di deduzione della perdita, nel caso in cui l'intermediario o l'operatore nel recupero crediti non aderisca all'istanza del debitore ovvero decida di cederlo a terzi. Tra l'altro all'articolo 6 è precisato che per i crediti per i quali sia stata proposta una transazione da parte del debitore e il creditore l'abbia rifiutata questi non

potrà cedere il credito a terzi, nei tre anni successivi, per un importo inferiore al suo valore netto di bilancio, in modo da indurre gli intermediari a valutare la proposta di transazione con maggiore attenzione e apprezzamento.

L'articolo 7, a titolo cautelativo per il creditore, contempla anche l'ipotesi in cui il debitore non ottemperi a quanto concordato transattivamente. In tal caso, l'accordo decade e il creditore ha diritto a pretendere l'intero importo del debito originario.

In ultimo è prevista, all'avvenuto pagamento del debito, l'esdebitazione del debitore e la sua cancellazione automatica dalla Centrale dei rischi detenuta dalla Banca d'Italia, come tra l'altro già avviene di norma a seguito di definizione tanto a saldo dell'intero credito quanto a stralcio concordato dello stesso.

I benefici dell'entrata in vigore di tale normativa, che come si è più volte rimarcato introduce una misura straordinaria e irripetibile, sono innumerevoli. Senza tale misura si rischia di perdere una reale opportunità per ridare stimolo all'economia reale e sgravare famiglie, imprese e banche da un peso divenuto troppo gravoso che rallenterà lo sviluppo del Sistema Italia e che invece se si avesse il coraggio di introdurre una norma come quella proposta la stessa potrebbe costituire il volano.

Questa impostazione è stata recentemente anche suggerita a livello europeo dalla BEUC (Associazione europea delle associazioni dei consumatori) e, a livello nazionale, dall'ANCE nell'audizione del 2 febbraio 2021 alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizioni e ambito di applicazione)

1. Ai fini della presente legge sono considerate « posizioni deteriorate » i rapporti giuridici tra le banche o gli intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, le società di cui alla legge 30 aprile 1999, n. 130, nonché le agenzie di recupero crediti di cui all'articolo 115 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, di seguito complessivamente denominati « creditori », da una parte, e i loro debitori, classificati a sofferenza o a inadempienza probabile secondo le vigenti disposizioni della Banca d'Italia e risultanti tali alla data del 31 dicembre 2020 presso la Centrale dei rischi della stessa Banca d'Italia, dall'altra parte.

Art. 2.

(Accordo transattivo)

1. Qualora un creditore intenda cedere a terzi, in tutto o in parte, una posizione deteriorata di cui all'articolo 1, deve darne previa comunicazione scritta al debitore. Se questa comunicazione non avviene la cessione eventualmente perfezionata è inefficace.

2. Il debitore, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, può richiedere al creditore, tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento o posta elettronica certificata o in altra forma scritta, nel termine dei suc-

cessivi trenta giorni, di concordare una transazione stragiudiziale finalizzata al pagamento, a saldo e stralcio di quanto dovuto dal debitore, per un importo non inferiore al valore contabile netto dell'esposizione come risultante dall'ultimo bilancio approvato.

3. Il creditore, decorso il termine di cui al comma 2, in assenza della richiesta di transazione stragiudiziale da parte del debitore, può procedere alla cessione a terzi, in tutto o in parte, del credito di cui all'articolo 1, sia singolarmente che nell'ambito di operazioni di cessione massiva. In tal caso il creditore, entro quindici giorni dall'accordo tra cedente e cessionario, è tenuto a comunicare per iscritto al debitore, pena l'inefficacia della cessione, il prezzo di cessione concordato con il cessionario. Il debitore che riceve la comunicazione di cui al presente comma ha diritto di pagare al creditore cedente l'equivalente del prezzo comunicatogli entro trenta giorni dalla comunicazione del medesimo. Il pagamento così avvenuto libera il debitore da tutte le sue obbligazioni verso il creditore e tutte le garanzie a suo tempo prestate cessano di avere efficacia.

4. Il debitore può presentare al creditore l'istanza di cui al comma 2 anche in assenza della comunicazione di cui al comma 1.

5. Il creditore è tenuto a dare risposta in forma scritta all'istanza del debitore di cui ai commi 2 o 4 entro trenta giorni dalla sua ricezione, comunicando il valore contabile netto del credito vantato verso il debitore. Il creditore 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 maggiorato del 10 per cento.

6. L'atto di transazione, a pena di nullità, deve essere sempre in forma scritta e prevedere l'espressa rinuncia del creditore al maggior credito e a tutte le garanzie personali e reali costituite sui beni del debitore o di terzi garanti, con efficacia a decorrere dalla data dell'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 del debitore.

7. Qualora il creditore non ottemperi, ovvero lo faccia in ritardo, all'istanza di cui ai commi 2 o 4, ovvero fornisca un'informazione non veritiera rispetto al valore contabile del credito di cui al comma 5, il medesimo è soggetto alle sanzioni stabilite dalla Banca d'Italia con proprio provvedimento o dal Ministero dell'interno per quanto di propria competenza.

8. Qualora il credito oggetto dell'accordo rientri in una cartolarizzazione per la quale sia stata concessa la garanzia pubblica per le *tranche senior*, di cui al decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2016, n. 49, la copertura della garanzia statale resta invariata e va ad aumentare la copertura dei crediti residui del portafoglio cartolarizzato entro i limiti fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

(Limiti agli atti dispositivi del debitore)

1. Al debitore non è consentito, senza l'autorizzazione scritta del creditore, di effettuare atti dispositivi del proprio patrimonio mobiliare o immobiliare detenuto alla data dell'istanza di cui ai commi 2 o 4 dell'articolo 2 e fino al momento in cui non ha ultimato i pagamenti previsti nell'accordo transattivo di cui al medesimo articolo. Al creditore è consentito negare l'autorizzazione di cui al presente comma solo qualora l'atto dispositivo preannunciatogli 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. 4.

(Crediti ipotecari e ripristino non novativo)

1. Per tutti i crediti di cui all'articolo 1, per i quali era contrattualmente previsto un pagamento rateale con durata residua superiore a due anni, il creditore 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 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 2020 aumentato del 10 per cento.

2. Si applicano in ogni caso gli articoli 15 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601.

Art. 5.

(Disposizioni in materia fiscale)

1. Qualora il creditore non aderisca all'istanza di accordo transattivo proposta dal debitore ai sensi dell'articolo 2, eventuali perdite registrate sul relativo credito nei tre periodi d'imposta successivi non sono deducibili ai fini fiscali.

2. Le maggiori perdite del creditore derivanti dall'accordo transattivo di cui all'articolo 2 sono interamente deducibili ai fini fiscali nell'esercizio in cui sono state effettivamente registrate, con una maggiorazione del 5 per cento.

3. Qualora il credito oggetto della proposta di transazione rigettata sia ceduto a terzi, non è deducibile ai fini fiscali la perdita risultante dalla differenza tra il valore proposto dal debitore e l'eventuale minor prezzo di cessione realizzato sul relativo credito ceduto.

4. La sopravvenienza attiva risultante dalla radiazione della quota di debito rinunciata in sede di transazione è esente da imposta sul reddito del debitore.

Art. 6.

*(Cedibilità a terzi dei crediti
e diritti del debitore)*

1. I crediti per i quali sia stata proposta da parte del debitore una transazione ai sensi degli articoli 2 e 4 rifiutata dal creditore, per i tre anni successivi alla stessa non potranno essere ceduti a terzi, a qualunque titolo, per un importo inferiore al loro valore netto del bilancio al 31 dicembre 2020.

Art. 7.

(Inadempimento del debitore)

1. In tutti i casi in cui, in presenza di un accordo transattivo formalizzato tra creditore e debitore ai sensi della presente legge, il debitore non provvede al pagamento di quanto dovuto entro trenta giorni dalle singole scadenze previste dall'accordo transattivo o dal ripristinato finanziamento ipotecario, l'accordo transattivo decade e il creditore ha diritto di pretendere l'intero importo del debito originario, al netto dei pagamenti già effettuati dal debitore in attuazione dell'accordo che sono imputati a deconto del credito originario, e non si applica il divieto di cessione di cui all'articolo 6.

Art. 8.

*(Esdebitazione e cancellazione
dalla Centrale dei rischi)*

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

€ 1,00