

CAMERA DEI DEPUTATI

XVII LEGISLATURA

Commissioni Riunite (II e VI)

Mercoledì 15 giugno 2016

Interviene il sottosegretario dell'economia e delle finanze Pierpaolo Baretta.

DL n. 59/2016: Disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione. C. 3892 Governo, approvato dal Senato.
(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 14 giugno 2016.

Donatella FERRANTI, presidente, nel far presente che prosegue, nella seduta odierna, l'esame preliminare del provvedimento in discussione, rammenta che, a seguito della riunione congiunta degli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni svoltasi nella seduta del 14 giugno scorso, considerata l'importanza e l'ampiezza del provvedimento medesimo, che affronta questioni di particolare rilevanza, sia sotto il profilo politico sia sotto il profilo tecnico, è stata rappresentata alla Presidente della Camera l'esigenza di posticipare alla seduta di venerdì 24 giugno la discussione in Assemblea del provvedimento, ritenendo che l'esame in sede referente non possa concludersi in tempo utile per consentire l'avvio della discussione in Assemblea, per la giornata di lunedì 20 giugno, come attualmente previsto dal calendario dei lavori dell'Assemblea. Rammenta che gli Uffici di Presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni hanno, quindi, stabilito di concludere oggi l'esame preliminare e di fissare alle ore 13 di lunedì 20 giugno prossimo il termine per la presentazione di emendamenti, che saranno poi esaminati in tempi utili affinché l'esame in sede referente possa concludersi giovedì 23 giugno.

Daniele PESCO (M5S) prende atto di come il Governo, per una precisa scelta politica, come già in numerose precedenti occasioni, stia sostanzialmente inibendo alla Camera la possibilità di modificare il testo del decreto-legge adducendo la motivazione che non sussisterebbero tempi sufficienti per un'ulteriore lettura al Senato. Pag. 35 Sottolinea come tale atteggiamento sia del tutto inaccettabile, alla luce delle gravissime criticità insite nel testo, evidenziando il diritto dei parlamentari del gruppo M5S a presentare una serie di proposte di modifica che la maggioranza dovrebbe prendere seriamente in considerazione, per sanare quanto meno alcune delle numerose problematiche contenute nel provvedimento.

Ritiene, infatti, che il decreto-legge non sia assolutamente all'altezza delle reali esigenze del Paese, ma si ponga invece solo l'obiettivo di favorire le banche, consentendo loro di appropriarsi degli immobili e dei beni degli imprenditori in un momento di gravissima crisi economica.

Passando ad analizzare le disposizioni del provvedimento evidenzia, come l'articolo 1, il quale introduce nell'ordinamento lo strumento del pegno mobiliare non possessorio, nell'ambito dei contratti di credito, metterà certamente in grave difficoltà gli imprenditori, i quali, qualora non riuscissero ad adempiere agli obblighi derivanti dai contratti di finanziamento, metterebbero a rischio i loro beni. Sebbene sia certamente giusto che i debitori onorino i loro impegni, considera invece del tutto sbagliato mettere in difficoltà gli imprenditori, impoverendo in tal modo il tessuto produttivo e l'intero sistema economico del Paese e inducendo le banche a utilizzare tale nuovo strumento, il quale avrebbe effetti dirompenti rispetto agli strumenti creditizi già esistenti.

Sul piano più generale, pur condividendo l'opportunità, perseguita dalla più recente normativa europea, di indurre una maggiore patrimonializzazione delle banche, occorre tuttavia considerare come più della metà delle sofferenze che attualmente affliggono il sistema bancario derivi da crediti di ammontare superiore ai 500 milioni, destinati quindi alle grandi imprese, mentre le norme introdotte dal Governo colpiscono soprattutto i piccoli imprenditori, i quali saranno sostanzialmente espropriati dalle misure previste dall'articolo 1 e dall'articolo 2 del decreto-legge.

Per quanto riguarda tale ultima disposizione, ritiene che essa sia ancora più inaccettabile, in quanto consente addirittura il trasferimento alla banca del bene immobile dato in garanzia dall'imprenditore a fronte del finanziamento ricevuto, nel caso di inadempimento. Tale previsione risulta particolarmente grave in quanto essa potrà essere estesa anche ai contratti di finanziamento già in atto, con la conseguenza di indurre gli imprenditori ad accettare tale clausola, qualora intendano mantenere un rapporto di credito con le banche, costringendoli a porre in gioco il loro intero patrimonio immobiliare, con la sola esclusione della prima casa.

Non ritiene che tali misure possano essere giustificate dall'esigenza di risolvere il problema delle sofferenze bancarie, rilevando come le banche debbano essere in grado di gestire le sofferenze esistenti nei propri bilanci, ad esempio impiegando in tale attività i dipendenti eventualmente in esubero, senza invece riconoscere ai medesimi istituti bancari privilegi inaccettabili.

Si dichiara quindi disponibile ad ogni approfondimento, in contraddittorio con il Governo e la maggioranza, pur di modificare il testo del decreto-legge, in particolare sopprimendo l'articolo 2, rifiutandosi di credere che la soppressione di tale norma possa costituire un problema per il sistema bancario. Considera, peraltro, prioritario garantire gli interessi dei cittadini, delle piccole e medie imprese e del Paese nel suo complesso, compiendo un doveroso passo indietro rispetto ad una misura scellerata, i cui effetti devastanti rispetto alla continuità aziendale delle imprese il Governo non ha compreso adeguatamente.

Sottolinea invece come, per affrontare realmente le problematiche del sistema creditizio, occorra in primo luogo individuare le responsabilità di chi ha concesso con eccessiva leggerezza, magari in forza di rapporti personali o di condizionamenti politici, il credito, ed in secondo luogo dare più tempo alle banche italiane per applicare i nuovi coefficienti di patrimonializzazione imposti dalla normativa europea. In tale contesto risulta invece del tutto sbagliata la strategia, che il Governo sta seguendo, di favorire e aumentare i guadagni degli operatori del mercato dei crediti in sofferenza, adottando misure, come quella contenuta nell'articolo 2 del decreto-legge, che determineranno una caduta rovinosa della produzione e dell'occupazione.

Passa quindi all'articolo 7 del decreto-legge, il quale dispone l'acquisizione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, della società SGA, costituita nel 1997 per gestire le sofferenze del Banco di Napoli, a fronte del finanziamento erogato dallo Stato per il salvataggio dello stesso Banco di Napoli. In merito rileva come la predetta società, finora detenuta dal gruppo Intesa Sanpaolo, disponga di una liquidità di circa 500 milioni di euro, i quali potrebbero essere utilizzati per molte finalità meritorie, ad esempio riducendo la pressione fiscale sui cittadini e sulle imprese, facilitando l'erogazione di finanziamenti alle imprese, ovvero sostenendo le persone in difficoltà. Teme tuttavia che tali risorse saranno in realtà usate per consentire la partecipazione del MEF al Fondo Atlante, rispetto al quale tuttavia non sono ancora chiare le intenzioni dell'Esecutivo. Su tale ipotesi, peraltro legittima, sussiste però il rischio che la predetta operazione sia finalizzata a consentire che il gruppo Intesa Sanpaolo possa continuare ad operare nel settore delle sofferenze bancarie utilizzando ancora la liquidità della predetta società SGA. Sottolinea inoltre come il Fondo Atlante, il quale già controlla la quasi totalità del capitale della Banca popolare di Vicenza e si accinge ad acquisire il controllo totalitario di Veneto Banca, ponga in essere un'operazione egemonica su importanti settori del sistema bancario nazionale, sulla quale occorrerebbe un attento controllo da parte delle autorità di vigilanza.

Giovanni PAGLIA (SI-SEL), in riferimento all'articolo 2 del provvedimento in titolo, che disciplina il finanziamento alle imprese garantito da trasferimento di bene immobile

sospensivamente condizionato, evidenzia come sia necessario che venga meglio chiarito l'ambito di applicazione del contratto in questione. Osserva, infatti, che il finanziamento cui si riferisce l'articolo 2 non sembra essere unicamente quello soggetto a rimborso attraverso pagamenti da effettuarsi in via rateale, bensì ricomprendere anche ulteriori figure contrattuali, ampiamente in uso nella prassi bancaria, quali, in particolare, il fido bancario e l'apertura di credito.

Donatella FERRANTI, presidente, osserva che quello previsto dall'articolo 2 è un contratto di finanziamento garantito da un bene di carattere immobiliare, senza riferimento alcuno al fido bancario o ad altre figure, quali l'apertura di credito o di conto corrente.

Giovanni PAGLIA (SI-SEL), nel replicare alla presidente Ferranti, ribadisce la necessità che venga meglio definito l'ambito di applicazione della fattispecie contrattuale di cui al richiamato articolo 2, onde fugare eventuali dubbi e ambiguità sul piano interpretativo. Quanto all'articolo 1 del provvedimento, che disciplina il pegno mobiliare non possessorio, richiama l'attenzione sul fatto che tale forma di garanzia rischia seriamente di pregiudicare gli interessi di creditori diversi dagli istituti bancari. In proposito, ritiene, infatti, che le modalità di escussione dei crediti garantiti dalla predetta tipologia di pegno rendono sostanzialmente gli istituti bancari dei creditori «super privilegiati». Manifesta, inoltre, perplessità in ordine alla circostanza che il pegno mobiliare non possessorio possa avere ad oggetto anche beni immateriali, quali, ad esempio, marchi oppure brevetti. In proposito fa notare che gli istituti bancari potrebbero approfittare di momenti di grande tensione finanziaria delle imprese, per sottrarre alle stesse beni di rilevante valore, oltre che indispensabili per la prosecuzione della loro attività economica.

Alessio Mattia VILLAROSA (M5S) rivolge innanzitutto alle presidenze delle Commissioni riunite la richiesta che, nel corso del prosieguo dell'esame del provvedimento, e in particolare nel corso della fase emendativa, sia garantita alle forze politiche la possibilità di svolgere un dibattito ampio e proficuo sulle diverse problematiche emerse.

Con particolare riferimento al tema delle sofferenze bancarie, affrontato dal decreto-legge, stigmatizza la posizione assolutamente inaccettabile del Governo. Al riguardo evidenzia quanto avvenuto nel corso dello svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata nella seduta odierna della Commissione Finanze, durante la quale, a fronte della domanda posta dal M5S circa i dati relativi al volume delle perdite delle banche derivanti da investimenti finanziari, con il relativo dato disaggregato per singolo istituto creditizio, l'Esecutivo ha fornito una risposta del tutto insoddisfacente, dichiarando di non possedere tali elementi essenziali. Sottolinea quindi l'estrema gravità di questa risposta, la quale dimostra come l'Esecutivo si stia muovendo su tali delicatissimi temi sostanzialmente alla cieca.

In merito rileva come l'esigenza di disporre di dati precisi in ordine al meccanismo di creazione delle sofferenze bancarie risulti particolarmente evidente in considerazione della grave situazione patrimoniale in cui versano diversi istituti bancari. Al riguardo cita la vicenda che ha coinvolto la Banca popolare di Vicenza, la quale, avendo investito 350 milioni di euro in un fondo estero costituito in Lussemburgo, ha subito perdite per oltre 100 milioni di euro, che hanno indotto il nuovo amministratore della Banca a svalutare crediti per 103 milioni di euro.

Ritiene quindi centrale appurare le reali cause delle sofferenze bancarie prima di porre in essere misure, quali quelle recate dal decreto-legge, che finiranno per far pagare a cittadini e piccole imprese i danni patrimoniali subiti dalle banche a causa dei comportamenti messi in atto dalle società di gestione del risparmio e dai fondi di investimento i quali, sebbene siano i veri responsabili di molte delle sofferenze in essere, potranno continuare impunemente a operare come in passato.

Evidenzia inoltre come in particolare l'introduzione, recata dall'articolo 1, della fattispecie del pegno mobiliare non possessorio quale strumento di garanzia dei finanziamenti concessi agli imprenditori, determinerà un intollerabile squilibrio dei rapporti tra i creditori degli imprenditori

stessi. Rileva infatti come, in attuazione della nuova disciplina introdotta, le banche, senza che vi sia la necessità di un intervento del giudice nell'ambito della procedura esecutiva giudiziaria, potranno intervenire sui beni posti in garanzia come primo creditore privilegiato, scavalcando quindi la posizione degli altri creditori, ai quali è attualmente riconosciuto un privilegio, quali, ad esempio, i dipendenti dell'impresa, per i crediti da lavoro.

Ritiene che ciò determinerà un pesante sbilanciamento dei rapporti tra creditori, oltre a causare gravi danni economici per gli altri soggetti coinvolti, quali i dipendenti delle imprese, i quali, in caso di insolvenza dell'imprenditore verso la banca, vedranno i beni dell'impresa sottratti dalla banca stessa a soddisfazione del credito.

Ritiene quindi indispensabile, ai fini della prosecuzione dell'esame del provvedimento, che il Governo esprima fin d'ora le proprie valutazioni in merito a tali aspetti.

Il Sottosegretario Pier Paolo BARETTA ritiene che la discussione abbia fatto emergere due letture radicalmente inconciliabili, da parte della maggioranza e del Governo da un lato, e del gruppo M5S dall'altro, rispetto al decreto-legge in esame. Il Governo non ritiene, infatti, che le misure del decreto-legge siano squilibrate in favore del sistema bancario e delle singole banche: se è certamente vero che l'intervento legislativo affronta esplicitamente il tema delle sofferenze bancarie, occorre altresì sottolineare come le misure contenute, in particolare, negli articoli 1 e 2, intendano offrire alle imprese due nuovi strumenti, che esse potranno utilizzare nei loro rapporti con le banche, mettendo in gioco alcuni loro beni, mobili e immobili, al fine di poter ottenere nuovi finanziamenti.

La premessa sottesa a tali disposizioni è che si tratta di strumenti che saranno utilizzati nella libera contrattazione tra i privati, nel contesto competitivo che caratterizza i rapporti tra imprenditori privati. Evidenzia inoltre come le norme contenute nel decreto-legge non intervengano certo in una situazione perfetta, dovendosi riconoscere come già attualmente sussistano squilibri tra i soggetti in campo e come, anche per evitare l'aggravarsi di tali squilibri, il Senato abbia apportato una serie di modifiche al testo, ad esempio per quanto riguarda la determinazione del momento nel quale deve considerarsi avvenuto l'inadempimento che consente il trasferimento del bene immobile posto a garanzia del finanziamento. In particolare nell'articolo 2 si è stabilito che, dopo il mancato pagamento di almeno tre rate, debbano decorrere nove mesi (e non più sei mesi come nel testo originario del decreto-legge) prima che il creditore possa notificare al debitore la dichiarazione di volersi avvalere del trasferimento del bene immobile, prevedendo altresì che solo sessanta giorni dopo la notificazione di tale dichiarazione il creditore possa chiedere la nomina del perito per la stima dell'immobile oggetto del trasferimento. A tale proposito chiarisce inoltre che il pagamento anche di una sola delle predette tre rate interrompe tale procedura, che dovrebbe essere ripetuta integralmente qualora si verificasse successivamente un ulteriore mancato pagamento di una rata.

In tale contesto sottolinea altresì come i crediti in sofferenza non derivino solo da responsabilità dalle banche, ma siano una conseguenza della crisi economica e delle insolvenze dei debitori. In questo quadro i meccanismi posti in essere dal decreto-legge cercano di salvaguardare un equilibrio tra le diverse parti coinvolte, dando loro ulteriori possibilità. A tale ultimo proposito richiama l'introduzione, su proposta delle opposizioni, nell'ambito dell'articolo 1, della possibilità di costituire il pegno non possessorio anche su beni immateriali, offrendo quindi agli imprenditori l'opportunità aggiuntiva di utilizzare anche gli asset immateriali del proprio patrimonio per rafforzare la loro capacità di contrattazione nei confronti delle banche.

Per quanto riguarda la critica, espressa da taluni deputati nel corso del dibattito, secondo cui le norme del decreto-legge assicurerebbero privilegi alle banche nel recupero dei loro crediti, rileva come il comma 10 dell'articolo 1 preveda espressamente che, nel caso di fallimento, il pegno non possessorio sia equiparato al pegno ordinario, e come il comma 8 del medesimo articolo 1 stabilisca che il creditore può procedere all'escussione del pegno solo dopo che il suo credito è stato ammesso al passivo fallimentare, senza dunque alterare l'equilibrio complessivo del diritto fallimentare ma velocizzando le procedure per l'esecuzione delle garanzie.

Ritiene quindi che il giudizio sul contenuto del decreto-legge dipenda dall'ottica con la quale si intende valutare tali norme: nella visione del Governo il decreto-legge intende responsabilmente affrontare il tema delle sofferenze bancarie, senza peraltro incidere in modo diretto sulla questione, più generale, dello stock delle sofferenze in essere. Evidenzia, inoltre, come, nel corso dell'esame in Senato, si sia sviluppato un dibattito aperto che ha consentito di modificare numerosi punti del testo. In tale prospettiva ritiene che la soppressione dell'articolo 2, richiesta dagli esponenti del gruppo M5S, risulterebbe evidentemente controproducente, in quanto eliminerebbe un utile margine di manovra in favore degli imprenditori.

Donatella FERRANTI, presidente, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare e, secondo quanto stabilito dagli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi delle Commissioni II e VI, fissa il termine per la presentazione di emendamenti al provvedimento in discussione alle ore 13 di lunedì 20 giugno prossimo. Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.