

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5064

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

AGOSTINI, BERSANI, VISCO

Disciplina delle obbligazioni bancarie garantite e
incentivi alla sottoscrizione di mutui ipotecari

Presentata il 16 giugno 2004

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il mercato delle obbligazioni bancarie garantite da *assets* (attività) segregati è uno dei segmenti più sviluppati del mercato obbligazionario europeo, poiché tali strumenti finanziari consentono alle banche di raccogliere capitale di debito a tassi favorevoli.

Le obbligazioni garantite sono diffuse in molti Stati europei, tranne il Regno Unito e l'Italia, e il loro modello è rappresentato dalle *Pfandbriefe* tedesche, pur se effetti simili possono essere ottenuti anche attraverso meccanismi giuridici diversi.

Essenzialmente, si tratta di obbligazioni bancarie, la cui restituzione in capitale ed interessi è garantita da una porzione dell'attivo patrimoniale della banca, tipicamente mutui ipotecari e affidamenti verso enti pubblici, i cui flussi di cassa sono destinati esclusivamente al servizio dell'ob-

bligazione. Di conseguenza, l'obbligazione garantita è particolarmente sicura per il sottoscrittore, cosa che riduce il costo del finanziamento per la banca.

Per potere « segregare » una porzione dell'attivo al servizio di emissioni obbligazionarie, però, è necessario un intervento legislativo, altrimenti il patrimonio della banca emittente garantirebbe indistintamente tutti i debiti della banca stessa, in base al principio generale del codice civile per cui ogni debitore risponde per l'adempimento delle proprie obbligazioni con tutto il suo patrimonio.

In Italia, dopo l'entrata in vigore del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, di seguito denominato « testo unico bancario », e la piena affermazione della banca universale, non esiste nemmeno una tipologia *ad hoc* di

obbligazioni a lungo termine i cui flussi finanziari siano destinati in prevalenza al finanziamento di impieghi di pari durata.

Per la verità, prima del testo unico bancario esistevano strumenti parzialmente simili, ossia le cartelle fondiari, le quali erano operazioni di raccolta a lungo termine cui corrispondevano operazioni di finanziamento sul lato attivo. La riforma del 1976 rese le cartelle fondiari uno strumento sufficientemente flessibile, consentendo alle banche di emetterle quando ritenessero opportuno, e non necessariamente in concomitanza con l'erogazione di un determinato credito, sicché il rapporto tra la durata di attivo e passivo divenne solo un criterio gestionale interno.

Le banche, però, continuano a sentire l'esigenza di avere uno strumento obbligazionario garantito da *assets*, segregati, dovendo competere sul mercato dei *bonds* con istituti di altri Paesi europei in cui questo strumento esiste. Si pensi che in Europa a fine 2002 erano in circolazione 1.500 miliardi di euro di strumenti di questo tipo, pari al 17 per cento dell'intero mercato obbligazionario europeo, dei quali quasi l'80 per cento era rappresentato dalle *Pfandbriefe* tedesche.

Ciononostante, non esiste una disciplina comunitaria dei *covered bonds*. Ben 17 tra gli Stati dell'Unione europea, però, prevedono questo istituto e fanno eccezione, come si è detto, l'Italia e il Regno Unito. Proprio nel Regno Unito, però, è avvenuto un episodio significativo (anche della flessibilità di quel sistema giuridico): nonostante l'assenza di una legge *ad hoc* che segregasse parte dell'attivo a vantaggio delle obbligazioni emesse, la HBOS Plc — il più grande istituto finanziario britannico specializzato in mutui ipotecari — nel luglio del 2003 ha annunciato l'emissione di *covered bonds* per complessivi 14 miliardi di euro, realizzando l'operazione con strumenti esclusivamente negoziali. L'ingresso degli istituti britannici nel mercato dei *covered bonds* europeo rende l'esigenza di una legge *ad hoc* improcrastinabile. Nel sistema giuridico italiano, però, non si può ottenere lo stesso risul-

tato per via contrattuale, sicché l'unica alternativa per segregare un patrimonio è di costituire una società figlia o un patrimonio separato ai sensi dell'articolo 2447-*bis* e seguenti del codice civile, che è operazione con caratteristiche sostanzialmente diverse.

Nell'introdurre una nuova disciplina, infine, occorre tenere presente un profilo di vigilanza prudenziale molto significativo. Ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali, le obbligazioni vengono ponderate al 20 per cento. La direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, consente di ponderare al 10 per cento le obbligazioni indicate (ad altri fini) dall'articolo 22, paragrafo 4, della direttiva «UCITS» sulle imprese di investimento, direttiva 85/611/CE del Consiglio, del 20 dicembre 1985, come sostituita dalla direttiva 2001/108/CE del Parlamento europeo del Consiglio, del 21 gennaio 2002. In quest'ultimo articolo, sostanzialmente, viene introdotta una definizione dei *covered bonds*, ai fini della vigilanza prudenziale: le obbligazioni che corrispondono a tale definizione possono essere ponderate al 10 per cento, migliorando così i requisiti patrimoniali della banca emittente. Il citato articolo 22, paragrafo 4, precisamente si riferisce alle obbligazioni emesse da istituti di credito che abbiano sede statutaria in uno Stato membro, siano soggette a controllo pubblico ai fini della tutela dei detentori delle obbligazioni e in cui «le somme risultanti dall'emissione di tali obbligazioni devono essere investite, conformemente alla legge, in attività che per tutto il periodo di validità delle obbligazioni siano in grado di coprire i crediti connessi alle obbligazioni e che, in caso di insolvenza dell'emittente, verrebbero utilizzate a titolo prioritario per il rimborso del capitale e il pagamento degli interessi maturati». È necessario, pertanto, che la disciplina nazionale rispetti tali requisiti comunitari, per consentire alle banche emittenti la ponderazione più vantaggiosa.

Veniamo, ora, al merito della nostra proposta di legge.

L'articolo 1 determina l'ambito di applicazione della legge: solo banche italiane autorizzate dalla Banca d'Italia.

L'articolo 2 disciplina le « obbligazioni garantite » da attività della banca stessa. Il funzionamento di tale « garanzia » o, per essere più precisi, « separazione » o « segregazione » patrimoniale verrà illustrato in seguito. L'articolo 2, però, si cura di alcune questioni centrali nella regolazione dei *covered bonds*: il rapporto che deve sussistere tra valore degli *assets* e valore delle obbligazioni, il rapporto tra la durata delle obbligazioni e la durata dei crediti facenti parte del patrimonio segregato, la stabilità della banca stessa. La scelta della proposta di legge è di rimettere alla Banca d'Italia la disciplina puntuale su tali questioni, del resto in coerenza con le scelte del testo unico bancario in materia di vigilanza regolamentare, stabilendo solo gli obiettivi della disciplina secondaria e un *framework* normativo generale.

In particolare, la Banca d'Italia dovrà stabilire criteri di adeguatezza patrimoniale (compreso un diverso criterio di ponderazione delle obbligazioni) e di contenimento del rischio sia del patrimonio separato che dell'intera banca, tenendo conto della durata di attivo segregato e delle obbligazioni garantite, durata che dovrà essere conseguentemente armonizzata.

Si favorisce, in tale maniera, la seconda funzione delle obbligazioni garantite, ossia quella di permettere alle banche, in corrispondenza di una raccolta sicura e meno costosa, di concedere mutui ipotecari a condizioni più vantaggiose e con durate maggiori.

Riguardo al rapporto tra valore del patrimonio segregato e valore delle obbligazioni emesse, abbiamo scelto di indicare un tetto massimo fisso, al fine di consentire la massima trasparenza di questo rapporto. È importante, infatti, che sia chiaro che il valore delle obbligazioni sia inferiore a quello degli *assets* che le garantiscono, per aumentare la sicurezza delle prime, e che il rapporto tra obbligazioni e patrimonio sia definito in maniera precisa. Abbiamo ritenuto, comunque, di indicare solo un tetto massimo pari

all'80 per cento del patrimonio separato, per lasciare flessibilità alle banche e consentire un certo grado di concorrenza tra di loro.

L'articolo 3 individua i mutui ipotecari che la banca può inserire nel patrimonio separato. Si tratta esclusivamente dei mutui regolati dagli articoli 38 e seguenti del testo unico bancario, in materia di credito fondiario. Questa previsione è molto importante, perché si impone alla banca una disciplina speciale del mutuo ipotecario che agevola l'esecuzione dell'ipoteca e, soprattutto, limita fortemente le azioni revocatorie dell'ipoteca stessa in caso di fallimento del mutuatario.

Inoltre, abbiamo ritenuto di inserire due norme volte ad agevolare la concessione di mutui ipotecari anche a favore di soggetti privi di contratti di lavoro a tempo indeterminato. La questione è molto delicata e non può essere risolta in maniera dirigistica, ma solo costruendo una adeguata struttura di incentivi, di cui questa disciplina può rappresentare un elemento.

Proponiamo, in primo luogo, che i mutui ipotecari inseriti tra i patrimoni separati possano venire risolti per inadempimento solo se il mutuatario non ha corrisposto sette rate consecutive e con un tetto massimo di venti rate non adempiute nel corso dell'intera durata del mutuo.

Proponiamo, infine, che la Banca d'Italia stabilisca la durata dei mutui ipotecari in maniera il più possibile corrispondente alla durata della raccolta, posto che i *covered bonds* sono tipicamente obbligazioni a lungo termine.

L'articolo 4 individua il patrimonio separato. La banca emittente, precisamente, con la delibera di emissione di obbligazioni garantite costituisce un patrimonio separato dal suo restante patrimonio e dagli altri patrimoni costituiti ai sensi dell'articolo 2447-*bis* del codice civile. Al patrimonio separato possono essere destinati: mutui ipotecari di cui all'articolo 3 o garantiti da ipoteche su beni situati negli Stati dell'Unione europea, nell'ambito dell'accordo Spazio economico europeo (SEE) o in Svizzera, purché siano sottratti a

revocatoria fallimentare; crediti verso Stati o enti pubblici del SEE o della Svizzera; titoli emessi in seguito ad operazioni di cartolarizzazione dei suddetti crediti.

La segregazione patrimoniale fa sì che le somme corrisposte dai suddetti mutuatari debbano essere destinate in via prioritaria al soddisfacimento delle obbligazioni garantite e che, fino al soddisfacimento di queste ultime, gli altri creditori della banca emittente non possano agire sul patrimonio separato.

All'articolo 5 si prevede che le banche iscrivano in una apposita sezione speciale del registro delle imprese le emissioni di obbligazioni garantite e che la segregazione stabilita dall'articolo 4 sia efficace solo dalla data dell'iscrizione.

All'articolo 6 si prevede una disciplina *ad hoc* per il caso di liquidazione coatta amministrativa della banca emittente. Quest'aspetto è molto importante e rappresenta una ulteriore garanzia per i sottoscrittori delle obbligazioni. Le attività del patrimonio separato, precisamente, vengono sottratte alla massa attiva e continuano a garantire la restituzione delle obbligazioni garantite, le quali a loro volta sono sottratte dalla massa passiva. A tale fine, il patrimonio separato e le obbligazioni garantite possono essere ceduti in blocco ai sensi dell'articolo 90 del testo unico bancario.

L'articolo 7, infine, prevede, per la violazione alle disposizioni della legge, l'applicazione degli articoli 144 e 145 del testo unico bancario.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. La presente legge si applica alle obbligazioni garantite di cui all'articolo 2 da parte di banche autorizzate dalla Banca d'Italia.

ART. 2.

(Obbligazioni garantite).

1. La Banca d'Italia autorizza le banche all'emissione di obbligazioni garantite da attività specificatamente indicate, nei limiti e secondo i criteri stabiliti dalla presente legge.

2. La Banca d'Italia stabilisce criteri di adeguatezza patrimoniale e di contenimento del rischio come presupposto per l'autorizzazione di cui al comma 1, tenendo conto delle peculiarità della separazione patrimoniale di cui all'articolo 4.

3. Il valore delle obbligazioni non può essere superiore all'80 per cento del valore delle attività del patrimonio separato di cui all'articolo 4.

4. La Banca d'Italia, nell'attività di cui al comma 3, tiene conto delle diverse scadenze delle obbligazioni garantite e delle attività del relativo patrimonio separato.

5. La Banca d'Italia vigila sul rispetto della presente legge e della disciplina dalla stessa emanata. A tale fine la Banca d'Italia prevede che l'organizzazione contabile e amministrativa e il sistema dei controlli interni siano idonei a rilevare costantemente il rispetto dei requisiti di legge o regolamentari. La Banca d'Italia può effettuare ispezioni e richiedere l'esibizione di documenti, ai sensi dell'articolo 53 del

testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

6. La delibera di emissione delle obbligazioni garantite individua i cespiti del patrimonio separato di cui all'articolo 4.

ART. 3.

(Mutui ipotecari).

1. Le banche di cui all'articolo 2 della presente legge concedono mutui garantiti da ipoteca di primo grado su immobili. A tali mutui si applicano le disposizioni previste dagli articoli 38, 39, 40, comma 1, e 41 del citato testo unico, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

2. Le banche autorizzate ai sensi dell'articolo 2 possono invocare il ritardato pagamento come causa di risoluzione del contratto solo se lo stesso si è verificato sette volte consecutive e con un massimo di venti rate complessive nel corso della durata del mutuo. A tale fine costituisce ritardato pagamento quello effettuato tra il trentesimo e il centottantesimo giorno dalla data di scadenza della rata. Le rate non possono avere durata inferiore a un mese.

3. La Banca d'Italia, affinché le banche di cui al comma 2 eroghino mutui ipotecari a soggetti privi di contratto di lavoro a tempo indeterminato, stabilisce che una quota significativa dei mutui concessi abbia durata corrispondente a quella delle obbligazioni garantite.

ART. 4.

(Separazione patrimoniale).

1. A fronte delle obbligazioni garantite la banca emittente costituisce un patrimonio separato dal restante patrimonio della banca emittente e dai patrimoni destinati ai sensi dell'articolo 2447-*bis* del codice civile.

2. Possono essere destinate al patrimonio separato di cui al comma 1 le seguenti attività:

a) i mutui ipotecari di cui all'articolo 3;

b) i mutui garantiti da ipoteca su immobili situati in uno Stato dell'Unione europea, in uno Stato situato nell'ambito dell'accordo Spazio economico europeo, fatto a Oporto il 2 maggio 1992, reso esecutivo dalla legge 28 luglio 1993, n. 300, o in Svizzera, purché siano decorsi i termini per l'esercizio dell'azione revocatoria o di altra azione analoga che renda inefficace la costituzione di una ipoteca in caso di insolvenza del mutuatario secondo la legge applicabile;

c) i crediti nei confronti dello Stato o di enti pubblici;

d) i crediti nei confronti di Stati dell'Unione europea, del citato accordo Spazio economico europeo o nei confronti della Svizzera, o di enti pubblici di tali Stati;

e) i titoli emessi in seguito ad operazioni di cartolarizzazione di crediti, il cui rimborso non è subordinato a quello di altri titoli emessi nell'ambito della stessa operazione.

3. Le somme corrisposte dal debitore dei mutui facenti parte di un patrimonio separato sono destinate in via prioritaria alla restituzione delle obbligazioni garantite, di cui all'articolo 2, per capitale ed interessi.

4. Fino al completo soddisfacimento delle pretese che sorgono dalle obbligazioni garantite sul patrimonio separato nonché sui frutti e sui proventi da esso derivanti sono ammesse azioni solo a tutela dei diritti dei titolari di obbligazioni garantite corrispondenti allo stesso patrimonio.

5. La banca tiene una contabilità separata del valore delle obbligazioni e del patrimonio separato, ferma restando l'unitarietà del bilancio di esercizio.

ART. 5.

(Iscrizione in una sezione speciale del registro delle imprese).

1. Le banche autorizzate iscrivono le emissioni di obbligazioni garantite, il contenuto dei patrimoni separati e le relative deliberazioni di emissione in una apposita sezione speciale del registro delle imprese.

2. La separazione patrimoniale di cui all'articolo 4 è efficace dalla data dell'iscrizione della delibera nella sezione speciale di cui al comma 1.

3. Se la banca intende variare le attività appartenenti al patrimonio separato a garanzia di un prestito obbligazionario deve rispettare il procedimento e i criteri stabiliti dalla presente legge, iscrivendo la delibera nella apposita sezione speciale del registro delle imprese come rettifica della delibera precedente. La corretta variazione delle attività del patrimonio separato non rappresenta una nuova costituzione di un patrimonio separato.

ART. 6.

(Liquidazione coatta amministrativa della banca emittente).

1. In caso di liquidazione coatta amministrativa della banca emittente le attività appartenenti a un patrimonio separato sono sottratte alla massa attiva e destinate prioritariamente al soddisfacimento delle relative obbligazioni garantite.

2. Le obbligazioni garantite sono sottratte al passivo della banca e sono interamente soddisfatte attraverso le attività del corrispondente patrimonio separato.

3. Al patrimonio separato e alle corrispondenti obbligazioni si applica l'articolo 90, comma 3, del citato testo unico, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

ART. 7.

(Sanzioni).

1. In caso di violazione alle disposizioni della presente legge o della disciplina emanata dalla Banca d'Italia, si applicano gli articoli 144 e 145 del citato testo unico, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,30

Stampato su carta riciclata ecologica



14PDL0061400