

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3178

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BARBANTI, ARTINI, BALDASSARRE, BECHIS,  
MUCCI, PRODANI, RIZZETTO, SEGONI, TURCO**

Modifiche alla legge 7 marzo 1996, n. 108, in materia di usura

*Presentata il 16 giugno 2015*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il fenomeno dell'indebitamento è proprio di tutte le civiltà evolute, nelle quali vi è un costante ricorso a esso per soddisfare le crescenti esigenze della vita.

Però, quando questo processo giunge a un punto tale da rendere ardua la restituzione del credito si genera il rischio di insolvenza. Se questa condizione si associa con comportamenti disfunzionali del sistema finanziario, il rischio diventa concreto e si trasforma nel pericolo di entrare nel vorticoso giro dell'usura.

Per il privato, il problema più grave è costituito dalla « trappola » delle rate. In una prospettiva di medio e lungo periodo si tende a non preoccuparsene anche se poi, inevitabilmente, esse giungono a sca-

denza superando la disponibilità economica prodotta dal reddito.

Per tale motivo combattere l'usura significa anche un impegno forte e costante per promuovere un uso efficiente, efficace ed economico del denaro.

L'usura è definibile come un reato che si caratterizza nel concedere un prestito a un tasso di interesse superiore al tasso soglia stabilito trimestralmente dal Ministero dell'economia e delle finanze e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. L'usura è diffusa in tutto il Paese con differenze minime tra il sud, il nord e il centro, e comunque le statistiche relative ad essa sono considerate scarsamente attendibili, in quanto alcune delle caratteristiche di questo fenomeno sono l'isolamento e la

riservatezza, la non condivisione del problema, vissuto da chi ne è vittima, nella maggior parte dei casi, in privato e in solitudine. Pertanto, considerato che solo una minoranza arriva alla denuncia, e quindi a rendere noto il fenomeno, la maggior parte dei casi è sconosciuta.

Naturalmente, nella perdurante condizione di crisi, le imprese soffrono particolarmente a causa di questo fenomeno. Di solito tutto inizia dalla situazione di difficoltà in cui si trova un imprenditore dopo aver ricevuto un decreto ingiuntivo e che spesso lo porta, entro un periodo di circa sei od otto mesi, a dover liquidare l'attività, anche se essa risultava produttiva: una situazione devastante che può indurre perfino al suicidio.

Le aziende sono bancocentriche mentre le banche possono prelevare denaro dalla Banca centrale europea (BCE) a tassi molto bassi. Quando poi si tratta di distribuire il denaro, esse impongono ai richiedenti garanzie vessatorie ed eccessive.

Bisogna dare la possibilità alle aziende di accedere al credito in maniera semplice. Le banche devono avere la funzione principale di far circolare il denaro. Bisogna frenare la sola massimizzazione del profitto a discapito della crescita e i controlli nei confronti delle banche devono essere più severi.

Anche per dare soluzione a questi problemi e, in particolare, per superare la crisi di liquidità, il Governatore della BCE, Mario Draghi, ha adottato misure non convenzionali, il cosiddetto *quantitative easing* (QE), che costituisce una delle modalità con le quali si crea moneta. Tale misura prevede con operazioni di mercato aperto nel sistema finanziario ed economico poiché la BCE acquista, per una predeterminata e annunciata quantità di denaro, attività finanziarie dalle banche del sistema come azioni o titoli. Gli effetti del QE si sono in larga misura già manifestati, in parte scontati dal mercato prima dell'annuncio ufficiale e successivamente confermati grazie alle dimensioni dell'operazione di molto superiori alle attese (al-

meno 1.100 miliardi di euro contro i 600 previsti).

Nonostante il tasso di cambio dell'euro contro il dollaro si sia deprezzato e i rendimenti dei titoli di Stato siano calati in tutti i Paesi dell'area euro, l'accesso al credito è ancora un problema molto sentito dall'economia reale del nostro Paese e costituisce un ostacolo alla ripresa economica, la cui rilevanza è tra le più alte nei Paesi dell'Unione europea, insieme a Portogallo e Grecia.

In considerazione di quanto riportato, ci appare manifesta la necessità di modificare la legislazione vigente in materia di usura, un fenomeno sempre in agguato nei momenti di scarsa circolazione di liquidità.

La legge 7 marzo 1996, n. 108, ha apportato, a suo tempo, sostanziali modifiche alla normativa in materia di usura ampliando le tutele contro il fenomeno e privilegiando, rispetto ai parametri soggettivi in vigore fino ad allora, nuovi parametri cosiddetti oggettivi di determinazione del tasso di usura. Essa ha sostituito l'articolo 644 e abrogato l'articolo 644-*bis* del codice penale (riguardanti rispettivamente l'usura vera e propria e quella detta impropria: la prima si ha quando il soggetto vittima dell'usura versa in stato di bisogno, mentre l'altra ricorre quando il soggetto svolge attività imprenditoriale o professionale e si trova in condizioni di difficoltà economica o finanziaria). Il vigente articolo 644 del codice penale specifica che « Chiunque (...) si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altra utilità, interessi o altri vantaggi usurari, è punito con la reclusione da due a dieci anni e con la multa da euro 5.000 a euro 30.000 ». La novità sostanziale introdotta dalla legge consiste nel considerare lo stato di bisogno o di difficoltà economico-finanziaria non più necessario per la configurazione del reato di usura, bensì quale mera aggravante del reato stesso. L'articolo 2 della legge n. 108 del 1996, inoltre, prevede che « Il Ministro del tesoro, sentiti la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei

cambi, rileva trimestralmente il tasso effettivo globale medio (TEGM), comprensivo di commissioni, di remunerazioni a qualsiasi titolo e spese, escluse quelle per imposte e tasse, riferito ad anno, degli interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti negli elenchi tenuti dall'Ufficio italiano dei cambi e dalla Banca d'Italia (...).

Si specifica in questa sede che l'Ufficio italiano dei cambi è stato soppresso ai sensi dell'articolo 62 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e che dal 1° gennaio 2008 le sue competenze sono passate a strutture già esistenti della Banca d'Italia.

Il citato articolo 2 prevedeva che il limite oltre il quale gli interessi erano sempre da considerare usurari fosse stabilito nel TEGM, risultante dall'ultima rilevazione pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, aumentato della metà.

Nel 2011, con l'articolo 8 del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, il metodo di calcolo del limite oltre il quale gli interessi sono sempre da considerare usurari è stato modificato. Attualmente, il limite è stabilito nel TEGM, risultante dall'ultima rilevazione pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* aumentato di un quarto, cui si aggiunge un margine di ulteriori quattro punti percentuali. La differenza tra il limite e il TEGM non può essere superiore a otto punti percentuali.

È assolutamente evidente come un'impostazione del genere lasci agli intermediari una maggiore flessibilità e configuri un aggravio di costi per il debitore, operando il predetto limite di otto punti percentuali unicamente in caso di tassi estremamente elevati e, di fatto, poco rilevanti nella prassi creditizia. Ciò genera una distorsione tanto più grande quanto più il TEGM è di piccola entità. In tali casi, infatti, il tasso soglia risulta essere cinque volte superiore al TEGM.

Oggi, in un mondo globalizzato, le aziende italiane sono chiamate a competere con quelle di Paesi in cui il costo del denaro è molto più basso e l'accesso al credito è molto più facile. In questo qua-

dro, uno strumento legislativo capace di garantire un costo del credito uniforme ai livelli europei si rende indispensabile. Questa necessità è resa ancora più urgente dalla recessione del consumo interno che colpisce il nostro Paese.

La finalità della legge n. 108 del 1996 è quella di sanzionare la condotta di chi, banche e intermediari finanziari, a fronte di operazioni di erogazione del credito applica tassi, commissioni, remunerazioni a qualsiasi titolo e spese, escluse quelle per le imposte e le tasse, superiori al limite del tasso soglia.

Questa finalità è in parte resa vana dalla scelta fatta dal legislatore di usare i livelli di interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti negli elenchi tenuti dall'allora Ufficio italiano dei cambi e dalla Banca d'Italia, rilevati mensilmente dalla stessa Banca d'Italia, come punto di partenza per il calcolo del limite oltre il quale gli interessi sono sempre da considerare usurari. Infatti, se è vero che il sistema creditizio è comunque collegato alla situazione macroeconomica nazionale, al costo di approvvigionamento della raccolta nonché, elemento assai importante, alla dinamica occupazionale e al conseguente rischio implicito di mancata restituzione delle somme erogate, si deve anche rilevare che gli operatori finanziari possono liberamente — e in concreto lo fanno — concordare tra loro i tassi da applicare ai crediti, di fatto influenzando a loro piacimento il TEGM e, conseguentemente, il limite dell'interesse usurario.

Come già rilevato, formalmente il tasso è usurario quando supera il già rilevato tasso soglia. Ciò avviene a prescindere dalla circostanza che la natura del richiedente possa non essere tale da farlo ritenere meritevole di tutela o che il soggetto che presta il denaro possa avere concesso illegalmente il prestito.

La presente proposta di legge rivoluziona il calcolo del tasso soglia basandolo su componenti variabili.

La nuova formula per il calcolo del tasso usurario prevede, infatti, che esso sia stabilito a seguito di una serie di opera-

zioni sul TEGM e sul tasso ufficiale di sconto (TUS) dalla BCE e, comunque, applicando il limite più basso.

In questo modo per i TEGM bassi (e in caso di TUS del 4 per cento) i tassi soglia si abbassano notevolmente, mentre per i TEGM elevati (e al crescere del TUS) si applica il metodo già vigente con il limite degli otto punti percentuali. In pratica, ora che il denaro ha un costo prossimo allo zero, si devono tutelare con grande attenzione i tassi praticati dalle banche, per evitare che le facilitazioni concesse dalla BCE rimangano ad esclusivo vantaggio degli istituti finanziari, impedendo all'intero sistema produttivo di beneficiare di un più facile accesso al credito.

Bisogna inoltre notare che la legge n. 108 del 1996 guardava al mercato creditizio nazionale e, quindi, agli operatori finanziari iscritti negli elenchi tenuti dall'allora Ufficio italiano dei cambi e dalla Banca d'Italia per analizzare il mercato del credito, in quanto la globalizzazione e l'integrazione europea erano a uno stato di sviluppo molto lontano dai livelli raggiunti oggi.

In un mercato europeo integrato come quello attuale purtroppo è possibile che il costo del denaro per il cittadino italiano sia maggiore rispetto a quello sostenuto da un cittadino tedesco, nonostante l'istituto di credito italiano sostenga il medesimo costo del denaro poiché i meccanismi dell'Euribor e della BCE valgono per tutti.

Tale assunto è dimostrato oggettivamente dal fatto che la politica monetaria dell'Unione europea è in gran parte decisa in sede europea.

Eppure le politiche di credito poste in essere dai *player* nazionali sono slegate dalla dinamica monetaria europea, pur dipendendone, nei fatti, in maniera importante.

Ed è per queste ragioni che si ritiene opportuno riconoscere l'importanza del tasso di interesse sulle principali operazioni di rifinanziamento fissato dalla BCE.

Tale tasso, infatti, è quello applicato alla maggior parte delle operazioni con le

quali la BCE fornisce liquidità all'intera eurozona e in particolare alle banche; perciò questo tasso regola e deve regolare il costo dell'euro e dei finanziamenti in tutta l'area della moneta unica con effetti sull'intero sistema economico.

È quindi necessario introdurre nel nostro ordinamento nuove regole per uniformare il mercato del credito alla media europea e per aumentare la competitività delle nostre aziende verso l'estero, attuando un principio di equità e dignità economico-sociale.

La presente proposta di legge è costituita da cinque articoli.

Nell'articolo 1, in considerazione del processo di integrazione europea in atto che si ritiene necessario sviluppare, si prevede il recepimento esplicito nell'ordinamento giuridico statale delle determinazioni della BCE in materia di politica monetaria.

Con l'articolo 2 si modifica il metodo di calcolo del tasso soglia oltre il quale è considerato usurario prevedendo una triplice modalità di calcolo e applicando ai casi concreti il tasso inferiore.

Nell'articolo 3 si estendono le garanzie di accesso al credito già previste per le imprese anche alle persone fisiche vittime del reato di usura per motivi non connessi all'attività d'impresa.

Nell'articolo 4 si prevede un bilanciamento delle tutele previste dall'articolo 41 della Costituzione con quelle previste dagli articoli 3 e 47 della Costituzione stessa. Si stabilisce una disciplina severa nei confronti degli istituti di credito poiché nella realtà la normativa vigente consente l'accesso al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, di cui beneficiano, tra gli altri, le banche, anche alle imprese alle quali il credito era stato inizialmente rifiutato pure in presenza della garanzia di almeno il 50 per cento dell'importo da parte del consorzio di garanzia collettiva dei fidi (confidi). Alcune banche, infatti, per accedere surrettiziamente al Fondo, bocciano la richiesta di credito in prima istanza e poi, una volta ottenuta la garanzia del confidi (che la

legge prevede in misura pari all'80 per cento dell'importo), provvedono alla concessione del prestito. L'articolo stabilisce, quindi, che il contributo del Fondo agisce solo se l'ente erogante il credito è diverso da quello che ha rifiutato la prima do-

manda di credito per evitare casi di abusi da parte delle banche che chiedono la garanzia di confidi anche quando non ve ne è alcun bisogno.

Nell'articolo 5 si prevede l'entrata in vigore.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Finalità e oggetto).*

1. Lo Stato, ai fini del processo di integrazione europea anche con riferimento al sistema creditizio, provvede a dare attuazione alle decisioni in materia di politica monetaria assunte dalla Banca centrale europea, riconoscendo, in particolare, il tasso ufficiale di sconto fissato dalla stessa Banca centrale europea come parametro di calcolo della soglia di usura per tutte le operazioni creditizie concluse nel territorio italiano.

## ART. 2.

*(Metodo di calcolo).*

1. Il comma 4 dell'articolo 2 della legge 7 marzo 1996, n. 108, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« 4. Il limite previsto dal terzo comma dell'articolo 644 del codice penale, oltre il quale gli interessi sono sempre usurari, è stabilito nel tasso più basso ottenuto:

*a)* aumentando il tasso effettivo globale medio di un quarto, cui si aggiunge un margine di ulteriori quattro punti percentuali;

*b)* aumentando il tasso effettivo globale medio di un quarto, cui si aggiunge il tasso ufficiale di sconto fissato dalla Banca centrale europea;

*c)* aumentando il tasso effettivo globale medio di otto punti percentuali, soglia massima oltre la quale il tasso, anche se calcolato in conformità alle lettere *a)* o *b)*, è sempre considerato usurario ».

## ART. 3.

*(Beneficiari del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura).*

1. Al comma 2 dell'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108, e successive modificazioni, dopo le parole: « a favore di » sono inserite le seguenti: « persone fisiche vittime del reato di usura per ragioni non legate alla loro professione o attività, nonché di ».

## ART. 4.

*(Disciplina in caso di rigetto della prima domanda di finanziamento).*

1. Alla lettera *a*) del comma 2 dell'articolo 15 della legge 7 marzo 1996, n. 108, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « In caso di rigetto della prima domanda di finanziamento, i contributi degli speciali fondi antiusura possono essere concessi solo se l'ente che concede il nuovo finanziamento o incremento di linee di credito a breve termine è diverso da quello che ha rigettato la prima domanda ».

## ART. 5.

*(Entrata in vigore).*

1. Le disposizioni di cui alla presente legge entrano in vigore il primo giorno del mese successivo a quello della data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della medesima legge e si applicano ai prestiti erogati a decorrere da tale data di entrata in vigore.

€ 1,00



\*17PDL0032650\*