

**Convegno
“La Geografia dell’Usura”**

**Ministero della Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro**

29 novembre 2004

**Spunti di riflessione sull’usura e
Iniziative sul piano interno e comunitario volte a contrastare il fenomeno**

**Enrico Granata
Direttore Centrale – Responsabile dell’Area Normativa
Associazione Bancaria Italiana**

1. Usura e contesto ambientale. Il fenomeno dell’usura può attecchire facilmente in particolari ambienti. Il contesto ambientale che favorisce lo sviluppo dell’usura è caratterizzato da carenze di carattere istituzionale che si accompagnano alla scarsa diffusione di informazione e/o alla cattiva qualità della informazione distribuita. Tale contesto è, intuitivamente, diverso rispetto a quello nel quale si svolgono i rapporti di credito bancario.

Stante tale differenziazione, è lecito osservare che il credito bancario e quello usurario non sono due “prodotti” alternativi nell’ambito del medesimo mercato, ma sono proprio due diversi mercati con caratteristiche e destinatari differenti.

La diversità di contesto ambientale si riflette sulla conformazione del rapporto di credito bancario rispetto a quello usurario. Il dato principale da osservare, a questo riguardo, è che mentre il credito bancario è credito legale, quello usurario vive esclusivamente nella illegalità. Un riscontro a ciò si può avere verificando la diversa funzione svolta dalle garanzie e dalla rinegoziazione nel credito legale, da un lato, ed in quello usurario dall’altro.

2. Credito legale e illegale. Nel credito legale, la garanzia mantiene la sua tipica funzione accessoria quale fonte sussidiaria di rimborso del finanziamento erogato; non è l'obiettivo principale del credito. Essa è costituita secondo le modalità previste dalla legge (a seconda del tipo di garanzia – personale o reale - e del bene, mobile o immobile, sul quale la garanzia medesima va a gravare), è commisurata alla obbligazione sottostante nel rispetto di una certa proporzionalità; viene escussa per vie legali.

Nel credito usurario, la garanzia riveste una importanza paritaria rispetto all'obbligo di restituzione del prestito; il suo ottenimento e successiva escussione, in caso di inadempimento, condizionano la concessione e l'entità del prestito; è costituita illegalmente e non è commisurata alla obbligazione sottostante, anzi è generalmente eccessiva rispetto all'importo totale del credito. Essa viene escussa secondo metodi illegali.

In argomento, è condivisibile l'osservazione del Prof. Masciandaro secondo la quale il valore economico che la banca attribuisce alle garanzie offerte è di gran lunga minore rispetto a quello ad esse attribuito dal richiedente il prestito. La valutazione economica della banca, infatti, tiene conto anche della lentezza del procedimento di escussione nonché dei relativi costi. La lentezza, come noto, delle esecuzioni immobiliari in Italia rispetto ad altri paesi a noi vicini fa infatti scontare alle banche italiane un rilevante gap in termini di competitività.

La banca non può semplicemente appropriarsi del bene offerto in garanzia (a ciò ostano una serie di norme di legge a protezione del debitore quali, ad esempio, quella del divieto di patto commissorio), ma dovrà seguire le procedure previste dalla legge per la esecuzione. I costi per adire il giudice, procedere alla espropriazione ed eventualmente alla vendita del bene, sono senz'altro un gravame per la banca che non rientra del credito.

Diversa è la situazione nel caso delle garanzie prestate dal debitore nell'ambito di un rapporto di credito illegale. L'usuraio, infatti, al momento dell'inadempimento, non farà altro che prendersi il bene oggetto della garanzia, facendo uso di mezzi illegali e, dunque, mediante la commissione di reati.

2.1. La rinegoziazione Talvolta, gli usurai propongono al debitore affetto da una crisi di liquidità, di procedere alla rinegoziazione del debito, offrendo magari ulteriore credito. All'atto della rinegoziazione, il debitore concede ulteriori garanzie che, magari già prima della situazione di inadempimento, facevano gola all'usuraio.

La rinegoziazione costituisce, indubbiamente, un ulteriore profilo di differenziazione tra l'usura ed il credito legale. Nel caso del credito legale, infatti, la rinegoziazione ha funzione di aiutare il debitore in difficoltà in un'ottica di migliorare la posizione dello stesso e viene effettuata nel rispetto degli obblighi di correttezza e buona fede contrattuale. Essa va vista quindi nell'ambito del servizio complessivo che la banca offre al cliente anche per agevolare lo stesso a superare momentanee situazioni di difficoltà. Nel contesto usurario, la rinegoziazione invece aggrava – a volte fatalmente – la situazione del debitore inadempiente.

Oltre alle accennate differenze strutturali, occorre dare conto di un altro fenomeno che pesantemente incide sul diffondersi dell'usura: il fenomeno del sommerso. I soggetti che operano in tale contesto, non si rivolgono infatti alle banche per ottenere credito, stante la natura illecita delle loro attività, ma ricorrono in via diretta ed esclusiva al credito usurario per il quale costituiscono un grande serbatoio. Una via pertanto da percorrere per un efficace contrasto alla piaga dell'usura, è rappresentata anche da azioni per contrarre il fenomeno del sommerso.

Recenti dati EURISKO corroborano, sotto altro profilo, la tesi della diversità tra credito legale ed usura. Secondo tali dati, infatti, non vi sarebbe un rilevante problema di esclusione dal credito di categorie di soggetti che, a seguito del rifiuto delle banche, si rivolgerebbero agli usurai, quanto piuttosto un problema culturale che costituisce una barriera alla richiesta di credito alle banche.

3. Le banche e l'usura. Ribadita la diversità del credito legale rispetto a quello usurario per le ragioni illustrate, va evidenziato come le banche sono impegnate su più fronti nella lotta contro l'usura, sia direttamente che *ad adiuvandum* delle iniziative delle autorità, sia su territorio nazionale che sul versante comunitario ed internazionale.

Sul fronte del sovraindebitamento, considerato che quello delle famiglie sembra essere un fenomeno in crescita in tutta Europa e visto che in molti paesi membri della UE sono stati sviluppati negli ultimi anni sistemi su base nazionale per la prevenzione e la risoluzione delle situazioni di sovraindebitamento, l'ABI ha ritenuto estremamente importante collaborare e poi sottoscrivere la proposta di legge nata dall'Adiconsum. Tale proposta è sostenuta dalle Fondazioni Antiusura e da altre importanti associazioni di volontariato e di consumatori, ed è diretta a sollevare dal sovraindebitamento attuale o potenziale famiglie altrimenti a rischio di usura o di povertà con la previsione di una procedura di concordato.

Le leggi che prevedono queste procedure sono abbastanza recenti: Danimarca (1984), Regno Unito (1985), Francia (1989, modificata nel 1995), Finlandia (1993), Norvegia (1993), Portogallo (1993), Svezia (1994), Austria (1995), Germania (1999); negli Stati Uniti, già da più di un secolo esiste un *consumer bankruptcy system*.

In genere, sono previste due alternative per arrivare ad un concordato con i creditori: quella stragiudiziale (volontaria) oppure quella giudiziaria (obbligatoria). Il modello più strutturato è quello in vigore in Francia, dove la procedura che si svolge innanzi al giudice dell'esecuzione ha creato difficoltà che nemmeno le ultime modifiche legislative apportate, proprio per snellire l'iter procedurale, sono riuscite ad eliminare. Già nel 1995 una relazione dello *European Consumers Law Group* sottolineava alla Commissione la necessità ed urgenza di definire un trattamento specifico per il sovraindebitamento dei privati, evidenziando come tale problema fosse diventato endemico e che le soluzioni adottate dai vari paesi presentassero accentuate differenze. Il Comitato Economico e Sociale - nel parere di iniziativa espresso nell'aprile del 2002 - ha sottolineato inoltre l'importanza degli aspetti giuridici che possono avere una influenza diretta sulla politica di realizzazione del mercato interno. Nell'ambito delle iniziative comunitarie, si intende per "sovraindebitamento" una situazione di difficoltà finanziaria del debitore - non temporanea, ma permanente - ad adempiere alle obbligazioni assunte facendo ricorso ai propri redditi e beni mobili e immobili.

La ricordata proposta di legge italiana di iniziativa Adiconsum contiene la previsione per cui i debiti devono essere stati contratti dal debitore per scopi non estranei ai bisogni della famiglia, bisogni intesi come le esigenze volte al pieno mantenimento e all'armonico sviluppo della famiglia stessa. E' prevista l'istituzione di un organo con competenza specifica in materia chiamata: "Commissione nazionale per la risoluzione delle situazioni di sovraindebitamento".

Per valutare se ci siano tutti i presupposti per avviare la procedura e, quindi, trovare un accordo con i creditori, la Commissione dovrà tener conto dei redditi e del patrimonio della persona fisica richiedente.

4. Protocolli antiusura ed antiracket. Sempre sul fronte della prevenzione, stavolta però in ambito penale, si segnala la promozione e sottoscrizione da parte dell'ABI dei Protocolli d'Intesa per la Prevenzione del Fenomeno dell'Usura e del Racket.

Da sempre il settore bancario collabora attivamente alle iniziative antiracket ed antiusura sia a livello centrale che periferico; in particolare, nell'ambito delle attività del "Tavolo di lavoro" - costituito dal Sottosegretario presso il Ministero dell'interno, On. Mantovano - l'ABI ha prestato la propria collaborazione per la sottoscrizione di Protocolli d'Intesa sulla "Prevenzione del fenomeno dell'usura e del racket" tra banche, associazioni di categoria e confidi.

La tematica in discorso è da tempo oggetto di approfondimento da parte del Ministero dell'interno, del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, dell'ABI, del Coordinamento Nazionale dei Confidi nella prospettiva di richiamare l'attenzione delle banche e dei Confidi affinché vengano valutate con ancora maggiore attenzione, nello svolgimento dell'attività creditizia, quelle situazioni di rischio che coinvolgono una parte della clientela cercando adeguate soluzioni alle diverse esigenze finanziarie della stessa.

I primi Protocolli sono stati sottoscritti presso la Prefettura di Lecce (11 luglio 2003), alla presenza dell'On Mantovano e presso il Comune di Roma – alla presenza del sindaco

Veltroni il 28 gennaio 2003. Il 16 dicembre 2003 è stato poi sottoscritto - presso il Ministero dell'Interno (alla presenza del Presidente e del Direttore Generale dell'ABI, dell'On. Mantovano, del Commissario Straordinario del Governo antiracket e antiusura, del Direttore Generale di Confindustria e dei Presidenti di Confcommercio e Confesercenti) un Protocollo d'Intesa – analogo a quelli siglati in precedenza - promosso dall'ABI e dal Ministero dell'interno. Successivamente, è stato siglato un altro Protocollo presso la Prefettura di Brindisi (1° marzo 2004) e lo scorso 13 settembre a Bari, nell'ambito della Fiera del Levante, si è proceduto alla sottoscrizione di un Protocollo di Intesa per la prevenzione del fenomeno dell'usura e del racket, sulla falsariga degli analoghi protocolli già stipulati in altre province nonché di quello a livello “nazionale” siglato presso il Ministero degli Interni. Tale documento rappresenta il primo Protocollo a livello regionale, esso infatti – all'art. 1 - ha istituito un Osservatorio regionale per la Puglia con sede presso la Prefettura di Bari. L'ABI è stata contattata sia dalla Segreteria dell'On. Mantovano che dall'Ufficio del Commissario Straordinario antiusura ed antiracket per partecipare alla sottoscrizione di ulteriori Protocolli presso importanti piazze (Napoli, Catania, Palermo, Reggio Calabria).

Tali Protocolli si collocano nell'alveo delle attività che il settore bancario svolge da anni per contrastare il fenomeno criminale dell'usura e dell'estorsione e rappresentano un'applicazione concreta delle “Linee guida per l'utilizzo dei fondi di prevenzione dell'usura di cui alla legge n. 108 del 1996, art. 15”, sottoscritte dall'ABI e dal Coordinamento nazionale dei confidi nell'aprile del 2001 (cfr. circolare serie Legale n. 26 del 22 giugno 2001). In tali Linee guida, si rammenta che presso il Ministero Economia e Finanze è stato istituito il “Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura”, avente lo scopo di erogare contributi ai confidi, alle fondazioni ed alle associazioni riconosciute. Il 70% delle dotazioni previste è finalizzato all'erogazione di contributi a favore di appositi fondi speciali costituiti dai Confidi, mentre il 30% di dette dotazioni è diretto a favore delle predette fondazioni ed associazioni.

Tra i principi profili che caratterizzano i Protocolli in questione si segnalano, tra l'altro, quelli relativi a:

- l'impegno a costituire un "Osservatorio" (presso l'Ufficio del Commissario straordinario del governo antiusura e antiracket per il Protocollo ABI/Ministero Interno o presso le locali Prefetture per i Protocolli stipulati con le stesse Prefetture) composto da ABI, Associazioni di categoria degli operatori economici, Associazioni e Fondazioni antiusura, al quale affidare il compito di effettuare una periodica verifica delle convenzioni stipulate tra banche, confidi e le dette associazioni nonché il livello di reale utilizzo dei fondi in questione;
- l'individuazione - da parte delle banche aderenti - di propri referenti che seguiranno l'iter istruttorio delle pratiche di fido relative all'utilizzo dei fondi di prevenzione dell'usura (art. 15 legge n. 108/1996) nonché di interloquire con i Confidi e le Fondazioni e Associazioni antiusura e antiracket in convenzione con le stesse banche;
- l'impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti nella sottoscrizione del Protocollo a promuovere iniziative di informazione tali da far conoscere l'opportunità di utilizzo dei fondi antiusura, recependo l'eventuale disponibilità dei mass media operanti sul territorio.

L'ABI partecipa inoltre ad incontri – sempre sul tema del contrasto ai fenomeni dell'usura e dell'estorsione – presso talune Prefetture su richiesta specifica degli stessi Prefetti nonché recentemente è stata chiamata a far parte come componente della Giunta esecutiva del Forum permanente presso il CNEL delle Associazioni antiracket ed antiusura.

E' quindi costante ed intensa l'attività di collaborazione dell'ABI in questa materia, testimoniata anche da importanti iniziative a livello informativo, come è stata, a suo tempo, la partecipazione, in ambito CNEL, alla redazione del "manuale di difesa contro l'usura e l'estorsione", che fu capillarmente diffuso presso il pubblico e gli operatori.

5. Iniziative comunitarie. Nell'ambito di un contesto più generale relativo al contrasto alla criminalità organizzata, appare opportuno fare un breve cenno alle iniziative che si registrano in ambito comunitario e, in particolare, alla proposta di terza direttiva antiriciclaggio (che opportunamente includerà nel suo ambito di applicazione anche la lotta

al finanziamento del terrorismo internazionale) presentata dalla Commissione europea in data 30 giugno 2004 ed attualmente in discussione presso le competenti sedi istituzionali comunitarie.

In materia di “indagini bancarie” e quindi anche per fatti di usura, può porsi in rilievo una specifica previsione (art. 28 dell’attuale testo della proposta e corrispondente Considerando n. 24), in base alla quale gli Stati membri dovranno stabilire che le banche e gli intermediari finanziari siano dotati di appositi sistemi (anche telematici) che permettano una compiuta e rapida risposta alle richieste provenienti dalle rispettive Unità di Intelligence Finanziaria e dalle altre competenti Autorità. Tale previsione potrebbe rappresentare l’occasione, in sede di recepimento, per dare concreto avvio all’Anagrafe dei Conti e dei depositi che - sebbene già disciplinata con l’ormai datato decreto 4 agosto 2000, n. 269 del Ministero dell’Economia e delle Finanze - non ha ancora avuto attuazione, in quanto mancano alcuni Decreti Ministeriali di attuazione, volti a regolare le modalità di trasmissione e di acquisizione dei dati tra i soggetti interessati alla procedura. Tale decreto istituiva, infatti, un apposito “centro operativo” presso il citato Dicastero, al quale richiedere, da parte delle competenti Autorità, l’eventuale esistenza di rapporti di conto e di deposito intestati a determinati soggetti presso gli intermediari finanziari; era inoltre previsto che il flusso di informazioni tra il “centro” e gli intermediari - sia in andata che in ritorno - avvenisse per il tramite della SIA (Società Interbancaria per l’Automazione).

L’ABI ha collaborato a suo tempo sia con i competenti organi ministeriali che con la SIA per l’individuazione dei profili tecnici di competenza relativi alla necessaria normativa di attuazione. Sarebbe pertanto importante un rapido avvio dell’Anagrafe in questione, in quanto essa permetterebbe una sicura razionalizzazione delle attività di indagine, coniugando le esigenze di celerità nelle risposte con quelle connesse all’assetto organizzativo degli intermediari e all’impatto sui costi (diretti ed indiretti) sopportati in materia dal settore bancario.

Sempre in tema di razionalizzazione delle attività di indagine, possono poi evidenziarsi alcune importanti iniziative compiute sul fronte interno. Fra di esse, si può segnalare come - nell’ambito di un apposito Tavolo di Lavoro costituito presso l’ABI, cui partecipano il

Ministero della Giustizia, il Consiglio Superiore della Magistratura, l'Associazione Nazionale Magistrati, la Direzione Nazionale Antimafia, la Direzione Investigativa Antimafia, il Comando Generale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza e l'Associazione Nazionale Magistrati – è stato realizzato un Archivio informatico (denominato ARPA - Archivio dei riferimenti per gli accertamenti bancari), contenente, per ciascuna banca aderente all'iniziativa, l'indicazione dei recapiti (numero telefonico, fax ed indirizzo) degli uffici e/o delle funzioni competenti in materia di accertamenti bancari. Tale Archivio, attualmente divenuto operativo, è consultabile dalle Autorità inquirenti attraverso apposite passwords inviate dall'ABI al Ministero della Giustizia e da questi assegnate ai magistrati referenti e alle altre Autorità inquirenti competenti in materia. Tale iniziativa ha trovato ampio e positivo riscontro nel settore bancario, come dimostrato dall'adesione di un rilevante numero di banche, tra cui tutti i maggiori gruppi bancari operanti a livello nazionale e locale, e dal fatto che le adesioni sono in via di ulteriore espansione. L'Archivio in parola - permettendo la corretta individuazione degli uffici/funzioni di ciascuna banca competenti in materia di accertamenti bancari - presenta l'indubbio vantaggio di consentire alle competenti Autorità di disporre in ogni momento di un elenco aggiornato degli uffici/funzioni cui indirizzare le richieste di accertamento. Sempre in relazione a tale tematica, si segnala inoltre che, nell'ambito del citato Tavolo di Lavoro, è stato anche condiviso un modello standardizzato di accertamenti bancari – riportato sul sito internet del Ministero della Giustizia - la cui adozione risulta idonea a rispondere alle esigenze di razionalizzazione, a vantaggio delle indagini stesse, favorendo una più rapida risposta alle richieste della magistratura inquirente e, nel contempo, riducendo gli oneri (diretti ed indiretti) che gravano sul settore bancario nello svolgimento di tale attività.

6. Il progetto PattiChiari e il servizio bancario di base

Nell'ambito del miglioramento dei rapporti tra le banche e la propria clientela è stato varato il progetto PattiChiari, che si prefigge – fornendo strumenti concreti - di aiutare di più e scegliere meglio i servizi bancari. PattiChiari è un consorzio di banche italiane costituito per offrire strumenti semplici e moderni, per scegliere meglio i prodotti finanziari, garantendo chiarezza, comprensibilità e facilità di confronto. Le adesioni al progetto riguardano 26.307

sportelli, che rappresentano l'86% dell'intero sistema bancario (dati Bankit al 30.06.2004). L'obiettivo è quello di accrescere la trasparenza, la comprensibilità e la comparabilità dei prodotti e servizi bancari: è la prima volta che in Europa le banche lanciano un progetto così ampio e impegnativo.

Le criticità operative riscontrate nella relazione banca-cliente e che formano oggetto del progetto in discorso attengono all'area del credito, dei servizi e del risparmio. Per quanto riguarda le iniziative già varate, esse sono le seguenti:

- dal 15 ottobre 2003, *FARO* che consente di rilevare on-line il funzionamento degli sportelli bancomat più vicini e perfettamente funzionanti, o tramite call center o collegandosi al sito www.pattichiari.it;
- dal 15 novembre 2003, *Elenco delle obbligazioni a basso rischio e a basso rendimento* che consta di un elenco elaborato seguendo i metodi della finanza moderna che individua fra i titoli circolanti in Italia una lista di titoli di Stato e obbligazioni a basso rischio, e quindi a basso rendimento, particolarmente semplici e affidabili per rendere i clienti maggiormente consapevoli del rischio assunto. Le banche certificate si impegnano a fornire una specifica informativa ai risparmiatori prima, durante e dopo le scelte di investimento;
- dal 15 dicembre 2003, *Criteri generali di valutazione della capacità di credito delle PMI*. Si tratta di un "manifesto" dei criteri generali con cui le banche valutano la capacità di credito delle piccole e medie imprese e alcuni primi elementi per iniziare a costruire un business plan aziendale;
- dal 15 gennaio 2004, *Conti correnti a confronto*. Grazie ad una tabella standard di confronto dei conti correnti sarà possibile conoscere meglio e comparare i conti correnti, i loro contenuti, servizi, costi, limiti d'utilizzo partendo da facili meccanismi di autoprofilatura;

- dal 15 febbraio 2004, *Servizio bancario di base* è un prodotto innovativo, facilmente accessibile per semplicità e costo, che mette a disposizione i servizi bancari di base dal Bancomat all'accredito dello stipendio, alle informazioni sui movimenti, all'accesso a semplici prodotti di investimento;
- dal 15 marzo 2004, *Tempi medi di risposta sul credito alle piccole imprese*. Le piccole imprese potranno confrontare i tempi medi di decisione di ogni banca, secondo uno schema omogeneo classificato per regione e per dimensione del fido; viene inoltre semplificata la richiesta di fido con la consegna al cliente di un prospetto con la documentazione standard da presentare;
- dal 15 marzo 2004, *Tempi certi di disponibilità delle somme versate con assegno*: le somme versate saranno disponibili in tempi certi, chiari e, soprattutto, in un minor numero di giorni lavorativi rispetto a oggi.

In particolare, per quanto concerne i soggetti *unbanked*, l'iniziativa del servizio bancario di base può sicuramente e concretamente offrire a quella parte di popolazione che ha difficoltà ad entrare in contatto col mondo bancario una utile opportunità per colmare questa lacuna che ha anche risvolti di carattere sociale. Nell'Unione europea, l'Italia registra il più alto numero di soggetti non bancarizzati: il 22,4% della popolazione (circa 8 milioni), a fronte – ad esempio - del 6-8% in Francia, del 6-14% nel Regno Unito, del 6,9% in Spagna.

Il servizio bancario di base, disponibile esclusivamente per chi non è titolare di un conto corrente presso la stessa banca, consente di: accreditare la retribuzione o la pensione, versare contanti e assegni, prelevare contanti allo sportello, effettuare e ricevere pagamenti tramite bonifici, pagare le utenze ed altri pagamenti ricorrenti, disporre di una carta Bancomat o di una carta prepagata, investire i risparmi con versamenti periodici (in fondi comuni, polizze vita...), avere informazioni ed effettuare operazioni anche su internet o via telefono, avere periodicamente il saldo del conto con l'elenco delle entrate e delle spese effettuate. Il tutto con costi di gestione contenuti: bastano pochi euro al mese.

Il servizio bancario di base può essere offerto anche nella forma di una speciale carta prepagata. Il servizio non è un vero e proprio conto corrente bancario, ma un conto semplificato; in particolare, non comprende il libretto di assegni, la carta di credito, le diverse forme di finanziamento (scoperto di conto, prestiti, mutui,...), l'acquisto di titoli di stato, obbligazioni e azioni.

Attraverso il collegamento col sito dell'ABI è possibile visualizzare caratteristiche e prezzi del servizio bancario di base offerto dalle banche, avvalendosi di due opzioni: a) l'opzione "ovunque" fornisce l'elenco completo di tutte le banche in grado di offrire il servizio; b) l'opzione "posizione geografica della banca" visualizza un elenco – ordinato sulla base della distanza – delle banche aderenti all'iniziativa più vicine all'indirizzo indicato. Selezionando una o più banche tra quelle elencate, è possibile visualizzarne i rispettivi servizi bancari di base e confrontarli attraverso una scheda standard che ne riassume le caratteristiche ed i costi.