



3 DIC. 2007

# Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione Prima 26 Settembre 2007

N. Sezione 2879/2007

La Sezione

**OGGETTO:**

Ministero dell'Interno.  
Ricorso straordinario al  
Presidente della Repubblica  
proposto dal signor Emidio  
ORSINI avverso quantificazione  
del mutuo concesso a carico del  
Fondo di solidarietà per le  
vittime delle richieste estorsive e  
dell'usura.



VISTA la relazione prot. N.  
07/3043/VU2/858 del 19 giugno 2007  
con la quale il Ministero dell'Interno -

Commissario del governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura - chiede il parere del Consiglio di Stato sul ricorso straordinario in oggetto;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore consigliere Filoreto D'Agostino;

**PREMESSO :**

Il signor Emidio Orsini, in proprio e quale amministratore unico della Orsini

s.r.l., ha proposto il 31 maggio 2007 ricorso straordinario avverso il decreto n. 187/2007 del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, notificatogli il 9 maggio 2007.

L'atto impugnato, pur riconoscendo il titolo dell'odierno ricorrente ad essere ammesso alle provvidenze predisposte a favore delle vittime dell'usura, sarebbe tuttavia illegittimo in quanto la commisurazione del danno utile per la determinazione del mutuo assentibile ai sensi dell'articolo 14, commi 2 e seguenti della legge 7 marzo 1996, n. 108, sarebbe stata inficiata da disparità di trattamento: tale determinazione, infatti, dovrebbe scontare, ad avviso dell'Autorità emanante, la riduzione delle somme dovute fino al c.d. tasso soglia. Diverso criterio vale invece per le altre vittime dell'usura, quando cioè quest'ultima non sia riferibile a soggetti esercenti in forma istituzionale il credito. Per tali situazioni il richiamo all'art. 1815, c. 2 del codice civile come sostituito dall'art. 4 della citata legge 7 marzo 1996, n. 108, implica che la base di determinazione del danno comprenda tutte le somme versate a titolo di interesse.

L'Amministrazione ha dato seguito alla richiesta di accesso del ricorrente e ha fatto pervenire le controdeduzioni di replica presentate dal signor Emidio Orsini in data 10 agosto 2007.

In quella memoria il ricorrente sostiene ulteriormente:

l'eccesso di potere per incongruenza tra acquisizioni istruttorie (con particolare riguardo alle relazioni dei consulenti tecnici officiati dall'Amministrazione) e determinazione finale;

l'illegittimità della riduzione del periodo ritenuto utile ai fini della commisurazione del mutuo agli ultimi 10 anni;

l'incongruenza logica della statuizione impugnata con riguardo al sistema complessivo di qualificazione usuraria degli interessi;

la violazione dei principi scaturenti dall'art. 1815, c. 2 c.c. e 644 c.p. oltre che della legge n. 108 del 1996.



CONSIDERATO :

E' oggetto di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica il decreto n. 187 del 24 aprile 2007 con il quale Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura ha accolto solo in parte la richiesta del ricorrente di ottenere, in quanto vittima di usura, il beneficio di un mutuo senza interessi.

Le doglianze del ricorrente sono state proposte sia in sede di ricorso straordinario sia nelle controdeduzioni di replica alla relazione dell'Amministrazione. Queste controdeduzioni sono state proposte il 10 agosto 2007, quando cioè non era ancora decorso il termine previsto dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 (l'atto impugnato, si rammenta, è stato notificato all'interessato il 9 maggio 2007). I contenuti della citata replica assumono, pertanto, a tutti gli effetti valenza di motivi aggiunti. Di questi ultimi l'Amministrazione ha preso visione e li ha trasmessi a questa Sezione per il definitivo parere.

La Sezione ritiene opportuno premettere alla disamina della questione oggetto del gravame brevi considerazioni sul quadro normativo nel quale si colloca l'iniziativa del ricorrente così da vagliare meglio i contenuti delle tesi prospettate dal medesimo e di quelle esposte dall'Amministrazione.

La disciplina di riferimento è contenuta in larga parte nella legge 7 marzo 1996, n. 108 e nel decreto del Presidente della Repubblica 16.8.1999, n. 455. E' previsto un "Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura", che eroga mutui senza interesse ad imprenditori e ad operatori economici che dichiarino di essere vittime del delitto di usura e che risultino parte offesa nel relativo procedimento penale. L'importo del mutuo è commisurato al danno subito dalla vittima del delitto suddetto per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato, salva la possibilità di erogazione di un importo maggiore quando, per le caratteristiche del prestito usurario, le sue modalità di riscossione o



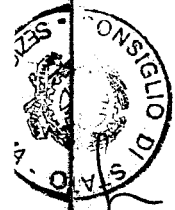
la sua riferibilità a organizzazioni criminali, siano derivate alla vittima del delitto di usura ulteriori rilevanti danni per perdite o mancati guadagni.

E' evidente come quella disciplina risponda a istanze di tipo solidaristico, essendo preordinata a fornire un aiuto economico alle vittime dell'usura per il loro reinserimento "nell'economia legale", in un contesto di valori certamente conforme anche ai richiamati principi enunciati negli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione italiana.

Sotto altri profili, la normativa risponde anche all'intento di agevolare il contrasto al delitto di usura, facendone emergere le manifestazioni più rilevanti. In quest'ottica, la prospettiva dei benefici economici previsti dalla legge n. 108 del 1996 ha anche carattere premiale: si incoraggia, infatti, la denuncia di fenomeni delittuosi che condizionano negativamente l'economia generale. Tutto ciò può emergere più facilmente con la collaborazione delle vittime di quei delitti.

In base all'art. 14, comma 5, della legge n. 108/96, peraltro, l'erogazione del mutuo è condizionata, tra l'altro, alla presentazione di un piano di investimento e utilizzo delle somme richieste che "risponda alla finalità di reinserimento della vittima del delitto di usura nella economia legale". Ciò presuppone la discrezionale valutazione dell'Amministrazione circa la sussistenza di prospettive di proficua e produttiva utilizzazione dell'importo mutuato. La finalità così perseguita non comporta, tuttavia, che il mutuo debba risolvere necessariamente tutti i problemi economico-imprenditoriali della vittima dell'usura o costituire una specie di restituito in integrum, seppure con obbligo di restituzione nel decennio, delle intere somme costituenti interesse usurario. Il beneficio in questione, infatti, è prioritariamente preordinato a fornire un aiuto idoneo a svincolare il mutuatario dal paralizzante condizionamento che quasi sempre consegue dal ricorso al prestito usurario.

Nel caso in esame, pertanto, l'Amministrazione avrebbe dovuto piuttosto considerare gli aspetti di rilancio produttivo perseguiti dall'interessato tramite gli



investimenti programmati e non limitarsi, con metodologia assolutamente prevalente nel quadro dell'intera statuizione, a commisurare il mutuo a criteri ritenuti di coerenza ai rapporti intercorsi con i soggetti ai quali riferire il delitto di usura, cioè, nel caso di specie, gli istituti bancari.

Proprio in ragione degli elementi sopra esposti, con particolare riferimento alle finalità solidaristiche e premiali intrinseche alla concessione di questa specie di mutui, è ovvio che l'importo dello stesso debba essere considerato variabile, potendo riguardare anche solo una parte della somma richiesta, purché proficuamente utilizzabile nell'ambito della economia legale. Accanto a questa considerazione va ricordata anche la plausibilità della prospettiva di restituzione delle somme mutate nel corso del decennio.

Se si esamina la vicenda in oggetto con riguardo alle premesse appena svolte, non v'è dubbio che gli aspetti di criticità della impugnata deliberazione siano stati centrati, anche se non integralmente, dalle doglianze del ricorrente.

Lo stesso muove dal presupposto che tra mutuo e commisurazione del danno debba, ai sensi del comma 4 dell'art. 14 della citata legge n. 108 del 1996, esistere una corrispondenza biunivoca e continua. In questo senso, il richiamo all'intero ammontare di interessi usurari come previsti dal comma 2 dell'articolo 1815 c.c. assume valenza paradigmatica.

Il ricorrente ritiene, in buona sostanza, che il mutuo consista nella refusione in precario e con obbligo di restituzione nel decennio di tutte le somme corrisposte a titolo di interessi usurari, senza che si prenda in considerazione, per le attività di tipo bancario, la normalità della pratica di stabilire interessi quanto meno corrispettivi che, fino al tasso di soglia, non dovrebbero concorrere, secondo quanto opina l'Autorità autrice dell'atto impugnato, a determinare la misura del danno.

Si tratta di due posizioni (quella del ricorrente e quella dell'Amministrazione) egualmente non condivisibili.



Per quanto riguarda il presupposto argomentativo delle tesi del ricorrente, è evidente come lo stesso implichi la confusione con una diversa vicenda (relativa alle conseguenze civilistiche del delitto di usura come sanzionate nel citato secondo comma dell'art. 1815 c.c.), rispetto alla quale nessun limite può prospettarsi in merito al diritto alla refusione totale, operando il tasso soglia solo come indice della illiceità della misura degli interessi.

La norma sanzione dell'art. 1815 c. 2 c.c. (in coerenza con quanto disposto 644 c.p.) riguarda i rapporti tra usuraio mutuante e la vittima mutuataria e legittima, una volta accertato il delitto, la restituzione di tutti gli interessi (cfr., in proposito, l'ultimo comma dell'art. 644 c.p.).

Altra vicenda è quella in esame, nella quale la configurazione del beneficio come risposta solidaristica e premiale alla lotta contro l'usura muove senz'altro dallo specifico episodio, che pone a base di una valutazione complessa di ripresa dell'iniziativa economica, nei limiti in cui ciò si riveli idoneo ed opportuno.

Si versa, in altre parole, nella logica degli ausili finanziari pubblici, cioè di erogazioni di pubblico denaro effettuate dalla pubblica Amministrazione a favore di privati quando manchi il titolo di corrispettivo. Il titolo di erogazione dell'ausilio finanziario pubblico è la concessione e la posizione dei richiedenti è di interesse legittimo, come si deduce dalla norma generale della materia contenuta nell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La comparazione tra misura del danno complessivo e quantum oggetto di elargizione a titolo di mutuo non è pertanto predicabile in assoluto, posto che le situazioni soggettive correlate sono diverse: la prima è di diritto soggettivo ab initio, la seconda è di interesse legittimo, che viene a configurarsi come diritto soggettivo in esito alla vicenda costitutiva dell'atto di riconoscimento del contributo.

Va soggiunto che la stessa lettera della legge impone questa conclusione, laddove prevede l'erogazione, da parte del Fondo, di un importo maggiore degli



interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato secondo le condizioni e i requisiti previsti dalla seconda parte del comma 4 dell'art. 14 in esame.

L'importo del mutuo, in definitiva, non deve essere pari al danno subito, ma solo commisurato allo stesso, in un rapporto proporzionale che può essere minore oppure maggiore, ma non necessariamente uguale.

Se così non fosse, resterebbe priva di ogni senso la previsione del quinto comma della medesima disposizione secondo la quale la domanda di concessione di mutuo va corredata da un piano di investimento e utilizzo delle somme richieste che risponda alla finalità di reinserimento della vittima del delitto di usura nella economia legale. Potrebbe agevolmente ipotizzarsi che per tale reinserimento non sia giocoforza imporre l'esborso di tutte le somme che pure hanno formato oggetto del delitto di usura o che, in ogni caso, l'imprenditore non ritenga di doversi impegnare finanziariamente in maniera troppo onerosa. Si tratta di scelte ad ampio spettro, che impongono di rapportare in concreto alle iniziative future l'importo di un mutuo ancorché favorevolissimo perché senza interesse.

Questi rilievi sull'errore di prospettiva nella formulazione del gravame non alterano tuttavia il fondamento dello stesso laddove si contesta la peculiare determinazione del danno operata nel provvedimento impugnato.

Se è vero che l'effettiva commisurazione del mutuo non deve necessariamente riprodurre l'importo degli interessi usurari, è altresì incontestabile che nella determinazione del danno non possano utilizzarsi due metodiche diverse a seconda che l'autore del reato esercitasse o meno professionalmente attività creditizia.

L'Amministrazione ha ritenuto che non rientrassero nella nozione di danno le somme corrisposte fino al tasso soglia unitamente alle altre voci (tra le quali la commissione per il massimo scoperto) che sono incluse tra i costi del mutuo bancario, con una formulazione recata dall'art. 2, l. n. 108 del 1996.

