



# Il Presidente della Repubblica

**VISTO** il ricorso presentato in via straordinaria al Capo dello Stato dal Sig. Emidio Orsini, nato ad Ascoli Piceno, il 17.01.1950, ed ivi residente, in viale Treviri n. 202, per l'illegittimità del decreto n. 187/2007 del 24.04.2007, del Commissario Straordinario del Governo per il Coordinamento delle Iniziative Antiracket e Antiusura, con il quale veniva concesso, in favore del medesimo, un mutuo ai sensi dell'art. 14, comma 3, della legge 108/96, di € 52.703,47, a titolo di anticipazione (pari al 50% del danno da interessi usurari di € 105.406,94) a seguito di richiesta dallo stesso presentata;

**VISTO** il Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con D.P.R. 26 giugno 1924, n. 1054 e successive modificazioni;

**VISTO** il Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, approvato con RD. 21 aprile 1942, n. 444;

**VISTO** il D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 recante norme per la semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi;

**UDITO** il parere espresso dal Consiglio di Stato, Sezione Prima, nell'adunanza del 26 settembre 2007, il cui testo è allegato al presente decreto e le cui considerazioni si intendono qui integralmente riprodotte;

Sulla proposta del Ministro dell'Interno;

## DECRETA

Il ricorso di cui alle premesse è accolto, nei limiti come da motivazione, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Dato a **ROMA Addì 14 MAR. 2008**

PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008



*Giorgio Napolitano*

W2/858

7/DeSantis



Palumbo

S/741 Mu

Consiglio di Stato  
Segretariato Generale

N. 6689/07

3 DIC. 2007

Roma, addì ..... 2007

Risposta a nota del .....

N. .... Div. ....

**OGGETTO:**  
*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.*

D'ordine del Presidente,  
mi prego di trasmettere  
il **parere numero 2879/2007**  
emesso dalla Sezione Prima  
di questo Consiglio  
sull'affare a fianco  
indicato, in conformità a  
quanto disposto dall'art.  
15 della Legge 21 luglio  
2000, n. 205.

Restituisco gli atti  
allegati alla richiesta di  
parere.

Allegati N.  
.....

IL SEGRETARIO GENERALE

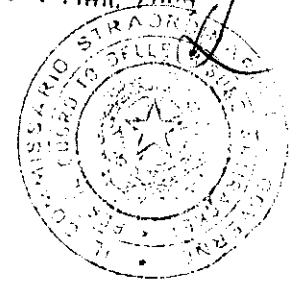
*[Signature]*

MINISTERO DELL'INTERNO  
COM. STRAORD. ANTIRACKET  
ROMA

PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008

05 2007  
07/6207/002/858





# 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

PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008



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;

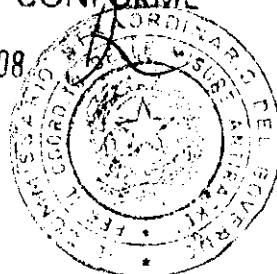
l'illegittimità della riduzione del periodo ritenuto utile ai fini della commisurazione del mutuo agli ultimi 10 anni;

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.

PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008



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

PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008



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

PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008



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.

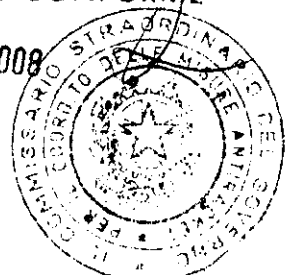
Se si esamina la vicenda in oggetto con riguardo alle premesse appena svolte, non v'è dubbio che gli aspetti di criticità della impugnata deliberazione siano stati centrati, anche se non integralmente, dalle doglianze del ricorrente.

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 COPIA CONFORME

31 MAR. 2008



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 usurario 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.

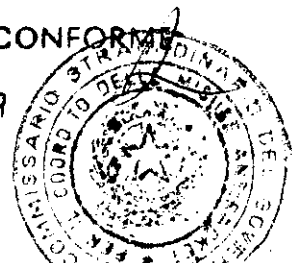
Si versa, in altre parole, nella logica degli ausili finanziari pubblici, cioè di erogazioni di pubblico denaro effettuate dalla pubblica Amministrazione a favore di privati quando manchi il titolo di corrispettivo. Il titolo di erogazione dell'ausilio finanziario pubblico è la concessione e la posizione 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

PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008





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.

PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008



Occorre rammentare che l'ordinamento giuridico ha regolato in modo del tutto rigoroso la definizione del limite massimo di pattuizione degli interessi monetari.

Il tasso soglia usurario previsto dalla legge 7 marzo 1996, n. 108 individua, per l'effetto, il limite entro il quale l'autonomia privata può lecitamente definire in via negoziale l'ammontare dei frutti del denaro.

E' stato, in sostanza, introdotto un parametro oggettivo ricavabile da un calcolo espresso in termini percentuali, il superamento del quale qualifica in modo altrettanto oggettivo gli interessi come usurari.

Accanto al parametro oggettivo, peraltro, è stato inserito uno soggettivo, secondo il quale sono usurari anche gli interessi che, seppure inferiori al tasso soglia, risultino comunque sproporzionati rispetto alla prestazione di danaro o altra utilità, quando chi li ha dati o promessi versi in difficoltà economica o finanziaria.

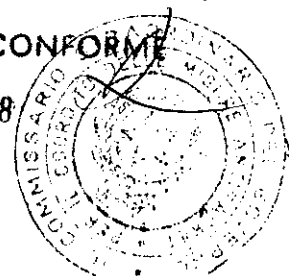
Il sistema dei parametri oggettivi e soggettivi chiude, per dir così, le premesse di logica solidaristica e premiale prima richiamate per coordinarle con la funzione di tutela della dignità e della libera determinazione della persona che costituiscono il sostrato etico e il valore di riferimento nella definizione degli stessi parametri.

Se tale è la loro ratio, gli stessi non possono essere usati in funzione diversa da quella che l'ordinamento loro assegna: operare cioè come indici dell'illecito e non già come limite dello stesso. Se così fosse, infatti, la modificazione dell'art. 1815 c. 2 del codice civile avrebbe seguito altra strada e si sarebbe discostata meno dalla previgente formula (che implicava la *reductio ad aequitatem* nei limiti del tasso legale).

L'ulteriore argomentazione avanzata dall'Amministrazione, secondo la quale, essendo la banca istituzionalmente autorizzata ad applicare tassi di interesse sulle operazioni di credito, debbono ritenersi legittimamente pattuiti e non essere considerati usurari gli interessi nella parte che si attestano al di sotto del tasso

PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008



soglia, appare infondata.

Si osserva, in primo luogo, che la normale produttività del danaro e il titolo a richiederne i frutti è insita nel contratto di mutuo, tanto da richiedersi una manifestazione di volontà delle parti in senso contrario per contrastarne gli effetti (come si deduce dalla lettura del comma 1 dell'art- 1815: cfr. Cass. civ., 29 dicembre 2006, n. 25365; Cass. civ., 25 novembre 2003, n. 17945). Se la produzione di interessi è un naturale negotii, non può distinguersi tra i vari soggetti che a diverso titolo, professionale o meno, prestino denaro. Per tutti, infatti, vale identica regola così che l'esercizio professionale dell'attività creditizia non costituisce titolo per una diversa valutazione del danno. Quest'ultimo deriva, infatti, dall'illecito in sé unitariamente considerato così come espressamente definito dall'art. 2, 4 c., l. 108/96.

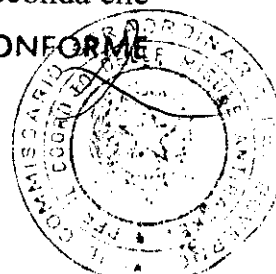
Manca, d'altronde, qualsivoglia precetto che legittimi una diversità di trattamento. Né può essere ravvisato nell'ordinamento attraverso una interpretazione contraria al principio di uguaglianza e di ragionevolezza che struttura l'intero sistema costituzionale.

L'esegesi seguita dal Commissario straordinario del governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura condurrebbe peraltro a una discrasia all'interno dell'ordinamento giuridico di non facile ricomposizione: l'emergere di due diverse quantificazioni del danno a seconda che la questione sia valutata in sede civile o in sede amministrativa, che comunque non trova fondamento normativo, e contrasterebbe in ogni caso con la previsione dell'articolo 14, comma 4, che fa salva l'unità del danno subito dalla vittima, salvo poi a conferire all'Amministrazione il potere di commisurare l'importo complessivo del mutuo in ragione di quello e non a copertura integrale del danno stesso (per la quale è prevista la condanna in sede civilistica alla refusione).

Va peraltro sottolineato come l'interpretazione in esame finisca per isolare una diversa metodica sanzionatoria oltre che solidaristica e premiale a seconda che

PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008



l'autore del reato rivesta o meno la qualità di istituto bancario: il che sembra di totale incoerenza con i valori sopra richiamati.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, non v'è dubbio che l'affermazione del ricorrente, secondo la quale gli interessi sotto soglia non possono essere considerati lecitamente corrisposti e per questo non possono essere decurtati dal computo complessivo, è sicuramente corretta. L'atto impugnato è, sotto questo profilo, illegittimo e va, conseguentemente annullato.

In sede di esecuzione l'Amministrazione rivaluterà l'intera vicenda e commisurerà l'importo da corrispondere al danno complessivo e non a quello erroneamente decurtato degli interessi sotto il tasso soglia.

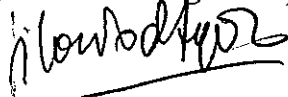
L'ulteriore domanda del signor Orsini di vedersi riconosciuti, nella commisurazione del danno, gli interessi corrisposti antecedentemente all'entrata in vigore della legge n. 108 del 1996 impone che le connesse problematiche siano esaminate dopo adeguata istruttoria idonea ad accertare se i rapporti in questione rientrino o meno tra quelli esauriti alla data di entrata in vigore della legge n. 108 del 1996 (secondo un principio sancito anche da Cass. civ., 22 luglio 2005, n. 15497).

Una siffatta ricerca, se disposta in questa sede, si rivelerebbe contraria al principio di economia processuale, tenuto conto che l'Amministrazione, in ragione del presente parere, dovrà formulare una nuova e completa valutazione del danno patito dall'odierno ricorrente.

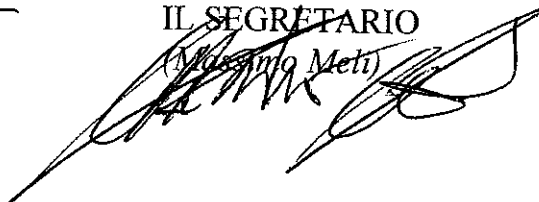
P.Q.M.

La Sezione è del parere che il ricorso debba essere accolto nei limiti come da motivazione, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

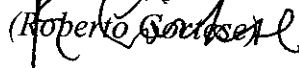
L'ESTENSORE  
(Filoreto D'Agostino)



IL SEGRETARIO  
(Massimo Meti)



IL PRESIDENTE



PER COPIA CONFORME

31 MAR. 2008

