

## MUTUO DECENNALE SENZA INTERESSI

*(Estratto di uno studio del 2008 dell'Avv. Alessio Orsini in materia di providenze amministrative in favore delle vittime d'usura)*

### 3.1 *Requisiti per ottenere il mutuo senza interessi*

Come riferito nell'esposizione della disciplina concernente l'estorsione<sup>1</sup>, anche nel caso dell'usura è prevista la concessione di una somma finalizzata al reinserimento della vittima nell'economia legale, tuttavia, in tal caso, si tratta di mutuo e non di una elargizione a fondo perduto.

Il legislatore, pur prevedendo di realizzare il medesimo fine, lotta alle singole fattispecie criminose e ripresa economica delle vittime, ha disposto che il mezzo idoneo, in caso di usura, debba essere costituito dalla concessione di un mutuo agevolato, a tasso zero.

La somma, quindi, a differenza di quanto avviene in caso di elargizione, deve essere restituita in un arco temporale massimo di dieci anni, secondo scadenze prestabilite all'atto di presentazione della domanda di accesso al fondo<sup>2</sup>.

Qualora non venissero rispettati i tempi di restituzione, le Autorità Amministrative provvederebbero tempestivamente alla revoca del benefico<sup>3</sup>.

La regolamentazione normativa delle condizioni di accesso al mutuo a tasso zero, è contenuta principalmente nella l. 108/96 e nel Dpr 455/99.

La legge 108/96, al suo art. 14 comma 1, istituisce presso l'ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket ed anti-usura, il "Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura".

Come verrà chiarito in seguito<sup>4</sup>, i due Fondi, quello previsto per l'usura e quello per l'estorsione, sono stati unificati dal Dpr 455/99<sup>5</sup>.

Tramite il Fondo, vengono erogati i mutui senza interesse a favore di quei soggetti che esercitano un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione.

Tali soggetti, oltre a dichiarare di essere vittime del delitto di usura, debbono risultare parti offese nel relativo procedimento penale<sup>6</sup>.

Inoltre, i mutui non possono essere concessi in favore di coloro che sono stati condannati per il reato di usura o che siano sottoposti a misure di prevenzione personale.

Nei casi in cui la richiesta venga effettuata da soggetti indagati o imputati per usura, o da coloro che sono sottoposti ad un regime di prevenzione personale, la concessione del mutuo è sospesa fino all'esito dei relativi procedimenti<sup>7</sup>.

Ancora, la l. 108/96, nel disciplinare le condizioni per l'accesso al mutuo, richiama, in via analogica, quanto previsto dal decreto legge n. 419/1991, in materia di ammissione all'elargizione.

Nello stesso, si inibisce l'ingresso al Fondo, se il richiedente abbia concorso nel fatto delittuoso, ovvero in reati con questo connessi ai sensi dell'art. 12 del codice di procedura penale ed anche se la vittima "...risulti sottoposta a misura di prevenzione, o al relativo procedimento di applicazione, ai sensi delle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, e 31 maggio 1965, n. 575 e successive

<sup>1</sup> Cfr. cap. 2.1, "Requisiti soggettivi per l'accesso al Fondo".

<sup>2</sup> Cfr. Dpr 455/99, art. 10, comma 1, lettera e), "Contenuto e documentazione della domanda di mutuo".

<sup>3</sup> V. cap. 3.6, "Revoca".

<sup>4</sup> V. cap. 7.3, "Fondo di solidarietà".

<sup>5</sup> Dpr 455/99, art. 4, comma 1, "Individuazione del capitolo di spesa".

<sup>6</sup> L. 108/96, art. 14, comma 2.

<sup>7</sup> L. 108/96, art. 14, comma 7.

*modifiche ed integrazioni...”oppure “...risulti destinataria di provvedimenti che dispongono divieti, sospensioni o decadenze a norma degli articoli 10 e 10-quater, secondo comma, della medesima legge 31 maggio 1965, n. 575, salvi gli effetti della riabilitazione...<sup>8</sup>”.*

*Infine, i soggetti ai quali spetterebbe l'erogazione del mutuo, sono esclusi dalla concessione dello stesso, se nel procedimento penale per il delitto di usura in cui sono parti offese, ed in relazione al quale hanno proposto la domanda di mutuo, hanno reso dichiarazioni false o reticenti.*

*Nell'ipotesi in cui, in seguito alle dichiarazioni false o reticenti sia in corso procedimento penale, la concessione del mutuo rimane sospesa fino all'esito di tale procedimento<sup>9</sup>.*

### **3.2 Finalità, modalità e termini**

*La domanda di concessione del mutuo deve essere presentata al Fondo, a pena di decadenza, entro il termine di sei mesi (180 giorni) dalla data in cui la persona offesa ha notizia dell'avvio delle indagini per il delitto di usura.*

*Deve essere corredata da un piano di investimento<sup>10</sup> ed utilizzo delle somme richieste, idoneo al reinserimento della vittima del delitto di usura nella economia legale.*

*L'Autorità Amministrativa difatti, nell'ambito dell'istruttoria, valuta le concrete possibilità che il piano di investimento offre ai fini del ripristino di una attività di tipo economico.*

*Nel caso in cui la domanda fosse carente in relazione a tale profilo, l'Amministrazione avrebbe la possibilità di richiedere supplementi all'istante ed eventualmente potrebbe inibire l'erogazione stessa<sup>11</sup>.*

*Altra condizione essenziale, che se non rispettata comporta l'immediata revoca del beneficio, consiste nel non corrispondere, in nessun caso, le somme ricevute a titolo di mutuo o di anticipazione in favore di coloro che abbiano posto in essere il reato.*

*Questa regola comprende qualsiasi tipo di pagamento, non solo quindi quelli effettuati a titolo di rimborso del capitale o degli interessi<sup>12</sup>.*

*E' evidente il proposito del legislatore, che ha inteso tutelare da una parte gli interessi della vittima e dall'altra, quelli dei creditori "sani", che, in tal modo, vedono rafforzate le aspettative in ordine al soddisfacimento dei propri interessi.*

*Così facendo, si evita inoltre l'effetto perverso al quale si arriverebbe in mancanza di tale previsione, difatti, gli autori del reato, godrebbero dei benefici economici erogati dallo Stato, aggravando in tal modo gli effetti dello stesso.*

*La concessione del mutuo, è deliberata dal Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket ed anti-usura, all'esito della istruttoria elaborata dal Comitato di Solidarietà e dalla locale Prefettura<sup>13</sup>.*

*Il mutuo non può essere concesso prima del decreto che dispone il giudizio nel quale l'istante è parte offesa<sup>14</sup>.*

<sup>8</sup> Cfr. decreto legge 419/91, art. 1, comma 2, lettere c) e d). Art. 1: "Elargizioni pecuniarie a ristoro di danni conseguenti a rifiuto opposto a richieste estorsive".

<sup>9</sup> Cfr. legge 108/96, art. 14, comma 8.

<sup>10</sup> Cfr. Dpr 455/99, art. 10 comma 2, lettera b)

<sup>11</sup> Cfr. Dpr 455/99, art. 9, commi 4 e 5.

<sup>12</sup> Legge 108/96, art. 14, comma 5.

<sup>13</sup> Legge 108/96, art. 14, comma 6.

<sup>14</sup> Legge 108/96, art. 14, comma 3.

*Tuttavia, prima di tale momento e previo parere favorevole del Pubblico Ministero, il Commissario Straordinario, nell'ambito delle sue competenze, può procedere discrezionalmente alla erogazione di una somma di denaro a titolo di provvisionale, non superiore al cinquanta per cento dell'importo erogabile, anche senza aver richiesto il parere del Comitato di Solidarietà<sup>15</sup>.*

*Nello svolgimento delle proprie attività, il Commissario può valersi del contributo tecnico di consulenti nominati ad hoc<sup>16</sup>.*

*L'importo concedibile a titolo di mutuo, non corrisponde all'intero ammontare del danno patito dal richiedente, ma viene commisurato ad esso<sup>17</sup>.*

*Cioè, le Autorità Amministrative, in sede di quantificazione, rilevano l'intero danno subito dalla vittima, ed in base ad esso, quantificano la cifra che ritengono idonea al conseguimento della finalità legislativa di reinserimento nell'economia legale.*

*Quanto appena riportato in merito alla determinazione del danno, è stato ribadito da un recente parere del Consiglio di Stato, il quale ha altresì precisato che, l'importo del mutuo, può essere maggiore o minore ma non necessariamente uguale<sup>18</sup>.*

*Tale interpretazione discende direttamente dal contenuto letterale della legge 108/96, art. 14, comma 4 e da quanto previsto al successivo comma cinque.*

*Difatti, la commisurazione del mutuo e non l'identità dello stesso rispetto al danno, risponde alla finalità di reinserimento della vittima di usura nell'economia legale.*

*A tal proposito, "...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 ritenga di non 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..."<sup>19</sup>.*

*Ciò presuppone una discrezionale valutazione da parte dell'Amministrazione, circa la sussistenza di proficue prospettive nell'utilizzazione dell'importo mutuato.*

*Dall'esegesi del Consiglio di Stato<sup>20</sup> è risultato inoltre che il mutuo non deve necessariamente assicurare la risoluzione di ogni problema economico imprenditoriale della vittima, o costituire una sorta di restituito in integrum.*

*Il beneficio va inteso infatti come primariamente ordinato a prestare un idoneo aiuto al fine di svincolare il mutuatario "...dal paralizzante condizionamento che quasi sempre consegue dal ricorso al prestito usurario..."<sup>21</sup>.*

*In ragione di ciò, considerando soprattutto le finalità solidaristiche e premiali di questa tipologia di mutui, l'importo va considerato variabile, potendo concernere anche solo una parte della somma richiesta, purchè efficacemente utilizzabile nell'ambito dell'economia legale.*

*Oltre a questa considerazione, va presa anche in esame la plausibilità concernente il piano di restituzione decennale.*

*Tale ultimo aspetto, presuppone una prognosi in merito all'andamento futuro dell'attività economica, oggetto del rilancio finanziato dallo Stato.*

<sup>15</sup> V. cap.3.5, "Provvisionale".

<sup>16</sup> Legge 108/96, art. 14, comma 6.

<sup>17</sup> Legge 108/96, art. 14, comma 4.

<sup>18</sup> Cfr. Consiglio di Stato, parere n. 2879/2007, 3 dicembre 2007, pagg. 6 e 7.

<sup>19</sup> Consiglio di Stato, parere n. 2879/2007, 3 dicembre 2007, pag. 7.

<sup>20</sup> Cfr. Consiglio di Stato, parere n. 2879/2007, 3 dicembre 2007, pag. 4.

<sup>21</sup> Consiglio di Stato, parere n. 2879/2007, 3 dicembre 2007, pag. 4

Essendo impossibile prevedere la riuscita o meno dell'attività finanziaria, le competenti Autorità Amministrative avranno, come unico riscontro della proficuità delle azioni imprenditoriali intraprese della vittima, il pagamento regolare delle rate di mutuo così come cadenzate nel prospetto di investimento.

### **3.3 Contenuto e documentazione della domanda di mutuo**

La domanda per la concessione del mutuo sottoscritta dal presentatore, dal punto di vista formale, necessita di una serie di requisiti sostanziali<sup>22</sup>:

- a) la dichiarazione dell'interessato di essere vittima del reato d'usura<sup>23</sup>;
- b) l'indicazione della data della denuncia del delitto di usura, ovvero della data in cui l'interessato ha avuto conoscenza dell'inizio delle indagini<sup>24</sup>;
- c) la dichiarazione di non versare in alcuna delle situazioni ostantive di cui all'art. 4, comma 1 della legge 44/99<sup>25</sup> e di aver riferito all'Autorità Giudiziaria tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza;
- d) l'indicazione dell'ammontare del danno subito per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti e dell'eventuale maggior danno consistente in perdite o mancati guadagni derivanti dalle caratteristiche del prestito usurario, dalle sue modalità di riscossione ovvero dalla sua riferibilità ad organizzazioni criminali<sup>26</sup>;
- e) l'indicazione della somma di denaro richiesta a mutuo, dei tempi di restituzione e delle modalità di erogazione della stessa<sup>27</sup>;
- f) l'indicazione della somma di danaro eventualmente richiesta a titolo di provvisionale, con la specificazione dei motivi dell'urgenza<sup>28</sup>.

Alla domanda è allegata la seguente documentazione:

- a) ogni documento atto a comprovare l'entità del danno subito;
- b) un piano di investimento e utilizzo delle somme richieste che risponda alla finalità di reinserimento della vittima del delitto di usura nell'economia legale;
- c) in caso di richiesta di provvisionale, ogni documentazione atta a comprovare i motivi dell'urgenza.

### **3.4 Importo. Discriminazione tra usura "bancaria" ed usura "comune"**

Richiamando quanto precedentemente espresso, l'importo del mutuo è commisurato al danno subito dalla vittima del delitto di usura, per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> Dpr. 455/99, art. 10: "Contenuto e documentazione della domanda di mutuo".

<sup>23</sup> Cfr. legge 108/96, art. 14, comma 2.

<sup>24</sup> Cfr. Dpr. 455/99, art. 7, comma 2: "Termine di presentazione della domanda".

Cfr. inoltre legge 108/96, art. 14, comma 5.

<sup>25</sup> V. cap. 2.2, "Condizioni oggettive".

<sup>26</sup> Cfr. legge 108/96, art. 14, comma 4.

V. inoltre cap. 3.5, "Legge 108/96, art. 14, comma 4, ancora un orientamento discriminatorio".

<sup>27</sup> Cfr. legge 108/96, art. 14, comma 5.

<sup>28</sup> Cfr. legge 108/96, art. 14, comma 3.

V. inoltre cap. 3.5, "Provvisionale".

<sup>29</sup> V. cap. 3.3, "Contenuto e documentazione della domanda di mutuo".

*Il Fondo può altresì erogare un importo maggiore quando, per le caratteristiche del prestito usurario, le sue modalità di riscossione o la sua riferibilità a organizzazioni criminali, sono derivati alla vittima del delitto di usura ulteriori rilevanti danni per perdite o mancati guadagni<sup>30</sup>.*

*Sostanzialmente, la somma che viene concessa non deve necessariamente corrispondere all'intero danno subito dalla parte richiedente, ma va commisurato ad esso.*

*Condizione necessaria al fine dell'erogazione del mutuo è che lo stesso sia funzionale alla ripresa economica della vittima d'usura<sup>31</sup>.*

*In mancanza di tale requisito, difatti, il mutuo verrebbe privato del suo significato e di conseguenza non si procederebbe alla sua deliberazione.*

*Quanto riportato finora, corrisponde al contenuto normativo dell' art. 14, L. 108/96 e dell'art. 10, Dpr 455/99.*

*Tali leggi, disciplinano la delicata materia inerente la quantificazione dell'importo del mutuo a tasso zero.*

*Pur non presentando particolari difficoltà ermeneutiche, i precetti in esame, hanno subito un notevole stravolgimento, quando, il Commissario Straordinario del Governo ed il Comitato di Solidarietà, hanno dovuto prendere posizione in merito all'applicazione dei dispositivi di legge, nei confronti delle vittime di usura bancaria.*

*Fin dalla sua emanazione, la disciplina antiusura, che prevede provvidenze in favore delle vittime, è stata sempre rivolta a quei soggetti che hanno subito il reato perpetrato da soggetti privati, "criminali comuni".*

*Solo negli ultimi anni, in seguito alla scoperta del sofisticato meccanismo con il quale le banche praticano usura e che ha portato alcuni imprenditori a denunciare tali reati in diverse Procure d'Italia, si è presentata la necessità di applicare la normativa in esame a queste fattispecie.*

*Invero, la Legge 108/96, modificativa dell'art. 644 c.p. ed istitutiva del Fondo di Solidarietà per le vittime di usura, nel disciplinare il contenuto e la documentazione della domanda di mutuo, non prende in esame direttamente la differenza tra l'usura "bancaria" e quella "comune".*

*Ovvero, non tiene conto di tale differenza in sede di quantificazione del danno.*

*Prevede tuttavia, l'ipotesi di commissione del reato da parte di istituti di credito, comminando altresì delle aggravanti per tale caso particolare<sup>32</sup>.*

*In sostanza, il legislatore pur nell' ammettere che l'usura possa essere praticata dalle Banche, non ha dettato criteri modificativi di quantificazione del danno in relazione ai diversi soggetti attivi del reato.*

*Quindi, nel silenzio della norma, non vi è alcun argomento giuridico che possa e debba far pensare ad una diversificazione della disciplina in relazione a coloro che subiscono il medesimo reato di usura.*

*Effettuate le necessarie premesse, è possibile analizzare nello specifico, il distorto orientamento seguito dal Commissario Straordinario del Governo e dal Comitato di Solidarietà, quando, per la prima volta, hanno istruito una pratica di accesso al Fondo presentata da un usurario "bancario".*

<sup>30</sup> Legge 108/96, art. 14, comma 4. V. cap. 3.3.1, "Legge 108/96, art. 14, comma 4, orientamento discriminatorio".

<sup>119</sup> V. cap. 3.2, "Modalità e termini".

Il discrimine accennato, ha riguardato gli interessi che andavano considerati ai fini della identificazione del danno.

E' noto, che il reato di usura, consiste in un pagamento di interessi, in corrispettivo di una dazione di denaro o di altra utilità, che supera la soglia legale stabilita per legge<sup>33</sup>.

Nel decreto<sup>34</sup>, con il quale il Commissario Straordinario del Governo concedeva l'erogazione di un mutuo a tasso zero in favore di una vittima di usura "bancaria", venne espresso il principio per il quale, quando a compiere usura sono Istituti di credito, debbano essere utilizzati criteri restrittivi di quantificazione del danno.

Più esattamente, l'atto in questione era stato emanato al fine di concedere una provvisionale<sup>35</sup> a titolo di anticipazione.

In esso, il Comitato di Solidarietà espresse quanto segue, rilevando che:

- "...i soggetti indagati per il reato di usura nella fattispecie **corrispondono ad enti abilitati nell'esercizio del credito**, il danno da interessi usurari deve essere commisurato alla **differenza tra l'importo totale degli interessi applicati dagli istituti di credito e quello risultante dall'applicazione del tasso soglia pro tempore**, determinato ai sensi dell'art. 2 della legge 108/96...<sup>36</sup>";
- "...**non può ritenersi**, al fine della quantificazione degli interessi usurari, **applicabile l' art. 1815 cod. civ.**, come modificato dall'art. 1 della legge 108/96 ...**vengono considerati usurari**, ai fini dell'erogazione da parte del Fondo di Solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, **gli interessi per la sola parte eccedente il c.d. tasso soglia**...<sup>37</sup>"

Con tali affermazioni, l'Amministrazione espresse chiaramente che, se i soggetti indagati per usura corrispondono ad "enti abilitati nell'esercizio del credito", per le relative istruttorie di quantificazione del danno, devono essere adottati criteri ad hoc, non conformi di conseguenza a quanto contenuto nelle leggi 44/99, 108/96 e nel Dpr 455/99.

Cioè vi sarebbe una sostanziale differenza di trattamento se a compiere usura siano stati Istituti di Credito, piuttosto che criminali comuni, che non sono abilitati alla intermediazione finanziaria .

Come premesso, tale orientamento non trova fondamento in nessun indirizzo giurisprudenziale o dottrinale, costituendo il mero frutto di una elaborazione concettuale formulata dal Comitato di Solidarietà e dal Commissario Straordinario del Governo.

Prima di proseguire nell'analisi della posizione sostenuta dagli organi dell'Amministrazione centrale, è necessario precisare la concreta incidenza che tale discriminazione opera.

Come già esaminato<sup>38</sup>, la concessione del mutuo è finalizzata e condizionata al reinserimento della vittima di usura all'interno dell'economia legale.

Alla luce di ciò, si comprende quale determinante valore ricopra l'esatta quantificazione del danno, ai fini dell'ammissibilità del richiedente a beneficiare dello stesso.

<sup>33</sup> Cfr. legge 108/96, art. 1, modificativo dell'art. 644 c.p. , "Usura: Chiunque, fuori dei casi previsti dall'articolo 643, 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 uno a sei anni e con la multa da lire sei milioni a lire trenta milioni".

<sup>34</sup> Commissario Straordinario del Governo, decreto 187/2007, 3/04/2007.

<sup>35</sup> V. cap. 3.5, "Provvisionale".

<sup>36</sup> Commissario Straordinario del Governo, decreto 187/2007, 3/04/2007, pag. 5.

<sup>37</sup> Commissario Straordinario del Governo, decreto 187/2007, 3/04/2007, pagg. 5 e 6.

<sup>38</sup> V. cap. 3.2, "Modalità e termini".

*In pratica, considerando una quantificazione del danno che tiene conto solo della mera differenza tra gli interessi pagati e quelli al tasso soglia, si ottengono delle cifre irrisorie rispetto all'effettivo danno patito, quindi, nella quasi totalità dei casi non sufficienti al reinserimento della vittima nell'economia legale.*

*Ecco perché, una esatta determinazione del danno patito, risulta essere fondamentale al fine della concessione del beneficio del mutuo.*

*L'Autorità Amministrativa, mediante tale presa di posizione, riconosce in astratto, alle vittime di usura "bancaria", la possibilità di usufruire della normativa apposita, nella pratica però, siffatta opportunità non si concretizzerebbe nella quasi totalità dei casi e sicuramente non in un regime di eguaglianza rispetto alle vittime di usura "comune".*

### **3.4.1 Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica**

*Nel precedente paragrafo, è stato presentato l'indirizzo fortemente discriminatorio che il Commissario Straordinario del Governo, di concerto con il Comitato di Solidarietà, ha assunto nell'istruttoria di quantificazione del danno, nei confronti delle vittime di usura "bancaria".*

*Avverso il decreto Commissariale<sup>39</sup>, nel quale veniva adottato per la prima volta tale orientamento, il destinatario del provvedimento propose Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica<sup>40</sup>.*

*Tale mezzo di impugnazione<sup>41</sup> consente, a chi vi abbia interesse<sup>42</sup>, di far dichiarare l'illegittimità dell'atto impugnato<sup>43</sup> o l'incompetenza dell'organo che lo ha emanato<sup>44</sup>.*

*Dal giorno della comunicazione, della notificazione o comunque della piena conoscenza dell'atto, decorrono centoventi giorni entro i quali il ricorso va depositato<sup>45</sup>.*

*Entro ulteriori centoventi giorni dalla scadenza del termine previsto per il deposito del ricorso, il Ministero competente provvede all'istruzione ed alla trasmissione dello stesso, corredandolo degli atti e dei documenti che vi si riferiscono, al Consiglio di Stato per il parere<sup>46</sup>.*

*Il ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica è quindi un ricorso amministrativo, prodotto da chi vuole tutelare un proprio diritto o interesse legittimo, contro atti della Pubblica Amministrazione ed è presentato al Presidente della Repubblica.*

*Benché formalmente riferito al Presidente, il ricorso è in verità deciso dal Consiglio di Stato<sup>47</sup>.*

*Le motivazioni, che hanno fondato il ricorso di cui sopra<sup>48</sup>, risiedono nell'aver ravvisato, nell'impugnato decreto<sup>49</sup>, una disparità di trattamento tra le vittime di usura "bancaria", rispetto a*

<sup>39</sup> Cfr. Commissario Straordinario del Governo, decreto n. 187/2007, del 3/04/2007.

<sup>40</sup> Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica, 24/05/07, contenuto nell'allegato n. 2 delle controdeduzioni presentate dal Commissario Straordinario del Governo nella "RELAZIONE ALL'ON.LE MINISTRO PER IL CONSIGLIO DI STATO", prot. n.08/3049/VU2/858, 18/07/08.

<sup>41</sup> Dpr 24 novembre 1971, n. 1199, capo III, "Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica".

<sup>42</sup> Dpr 1199/71, capo III, art. 8, comma 1, "Ricorso".

<sup>43</sup> Dpr 1199/71, capo III, art. 13, comma 1, lettera e), "Parere su ricorso straordinario".

<sup>44</sup> Dpr 1199/71, capo III, art. 13, comma 1, lettera d), "Parere su ricorso straordinario".

<sup>45</sup> Dpr 1199/71, capo III, art. 9, comma 1, "Termine".

<sup>46</sup> Dpr 1199/71, capo III, art. 11, comma 1, "-Istruttoria del ricorso-Richiesta di parere".

<sup>47</sup> Su natura e carattere del parere v. cap. 3.4.2, "Nuovo indirizzo per le vittime di usura "bancaria"".

<sup>48</sup> V. nota n. 128.

<sup>49</sup> Cfr. Commissario Straordinario del Governo, decreto 187/2007, 3/04/2007.

quelle di usura "comune", in quanto, per le prime, le somme erogabili sarebbero dovute corrispondere alla mera differenza tra gli interessi pagati e quelli al tasso soglia.

In tal modo, si denunciò una violazione delle leggi 108/96 e 44/99, nonché degli artt. 1815 c.c. e 644 c.p. e delle norme Costituzionali in materia di Uguaglianza e pari dignità sociale.

Sostanzialmente, venne rilevata l'iniquità della diversità di trattamento tra vittime di usura, fondata sul carattere dei soggetti attivi del reato.

Evidente sul punto, la contrarietà delle scelte degli organi amministrativi con quanto previsto dal contenuto letterale dell'art. 644 del c.p., in cui sono altresì previste delle aggravanti "...se il colpevole ha agito nell'esercizio di una attività professionale, bancaria o di intermediazione finanziaria mobiliare..."<sup>50</sup>.

Contro le considerazioni espresse in sede di ricorso, in merito alla illegittimità dell'indirizzo seguito, il Commissario di Straordinario di Governo ha replicato con una controdeduzione che, di fatto, ha ulteriormente argomentato l'orientamento discriminatorio dallo stesso seguito.

Rincarando la dose, difatti, il Commissario Straordinario del Governo si era così espresso: "V'è, infatti, una differenza fondamentale, della quale non può non tenersi conto ai fini delle erogazioni del fondo: rispetto al soggetto privato, la Banca è istituzionalmente autorizzata ad applicare tassi di interesse sulle operazioni di credito.

Gli interessi, nella parte che si attesta al di sotto del tasso soglia, debbono ritenersi, pertanto, legittimamente pattuiti nel caso di istituto bancario, e non possono in ogni caso considerarsi usurari<sup>51</sup>".

Risultò quindi macroscopicamente lampante, il cambio di rotta effettuato dagli organi di governo, nella trattazione dell'usura "bancaria" rispetto ai normali criteri dagli stessi seguiti per l'istruzione delle pratiche concernenti l'usura "comune".

Evidente, difatti, risultava il contrasto con il contenuto dell'art. 14 della L. 108/96 e con l'art. 10 comma 1 lett.d, D.P.R. 455/99, che chiariscono come l'importo del mutuo sia commisurato al danno subito per effetto degli interessi ed altri vantaggi usurari corrisposti.

Inoltre, nelle considerazioni riportate da ultimo, elaborate dal Commissario Straordinario del Governo, si esprimeva chiaramente che gli interessi sottosoglia dovessero essere considerati legittimamente pattuiti, ritenendo usurari solo quelli eccedenti il limite legale.

Un simile indirizzo, oltre a manifestare un'aperta contraddizione con tutto quanto contenuto e disciplinato nella normativa antiusura, presentava un evidente sbandamento dell'Amministrazione, la quale, così argomentando, giungeva ad illogiche contraddizioni all'interno delle linee interpretative proposte.

Difatti, nel Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica<sup>52</sup>, venne rilevato che, in quei casi in cui la legge prevede la cosiddetta usura sottosoglia<sup>53</sup>, le vittime di usura "bancaria" non sarebbero mai potute rientrare in tali fattispecie<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Legge 108/96, art. 1, comma 6, n.1 . Legge modificativa dell'art. 644 c.p. , "Usura".

<sup>51</sup> Commissario Straordinario del Governo, "Relazione all'On. Ministro per il Consiglio di Stato", controdeduzioni, prot. n. 07/3043/VU2/858, pag. 12.

<sup>52</sup> Replica alle controdeduzioni contenute nel Ricorso Straordinario al Capo dello Stato avverso il decreto del Commissario Straordinario del Governo n. 187/2007.

<sup>53</sup> Art. 644 c.p., comma 4, " Sono altresì usurari gli interessi, anche se inferiori a tale limite, e gli altri vantaggi o compensi che, avuto riguardo alle concrete modalità del fatto e al tasso medio praticato per operazioni similari, risultano comunque sproporzionati rispetto alle prestazioni di denaro o di altra utilità, ovvero all'opera di mediazione, quando chi li ha dati o promessi si trova in condizioni di difficoltà economica o finanziaria".

<sup>54</sup> V. cap. 3.4.2, pag. 97 e ss. .

Quindi, alla luce di ciò, nei casi integranti tale ipotesi (usura sottosoglia), il Comitato giungeva alla conclusione iniqua per la quale, pur trattandosi di vittima di usura, alla stessa non doveva essere riconosciuto alcun danno.

Dopo aver esposto le linee interpretative percorse dal Commissario Straordinario del Governo e dal Comitato di Solidarietà, nel prossimo paragrafo viene presentato il nuovo orientamento imposto dal Consiglio di Stato, contenuto nel parere espresso all'esito del Ricorso Straordinario esaminato.

### **3.4.2 Nuovo indirizzo per le vittime di usura "bancaria"**

Come anticipato all'esito del precedente paragrafo, si analizzerà ora il contenuto precettivo del parere del Consiglio di Stato<sup>55</sup>, che ha ridefinito i criteri da adottare nell'istruzione delle pratiche concernenti l'erogazione del mutuo a tasso zero, nei confronti delle vittime di usura "bancaria".

Prima di riportare il contenuto di tale provvedimento, si impone qualche breve riflessione sulla natura ed il carattere del parere, così come normativamente disciplinato.

Il parere del Consiglio di Stato sul ricorso straordinario ha carattere obbligatorio e parzialmente vincolante per l'Amministrazione<sup>56</sup>.

Resta altresì preclusa la possibilità, per lo stesso Consiglio, di riesaminare d'ufficio i pareri già inviati all'Amministrazione.

I pareri del Consiglio di Stato sono pubblici e recano l'indicazione del presidente del Collegio e dell'estensore<sup>57</sup>.

In merito al carattere del parere, la Sez. I, ha specificato che il Consiglio di Stato non è propriamente un organo consultivo dell'Amministrazione, né tanto meno di una singola Amministrazione, "ma si qualifica quale compagine ausiliaria del Governo collocata in una peculiare posizione di autonomia, indipendenza e terzietà, mediante la quale la funzione consultiva concorre con quella giurisdizionale nel realizzare la giustizia nell'Amministrazione (Sez. I, 19 aprile 2000, n. 269/00)"<sup>58</sup>.

Precisato il valore del parere, può essere presentato il contenuto di quello oggetto della presente trattazione.

Si anticipa, che la Sezione<sup>59</sup> alla quale è stato rivolto il gravame, ha parzialmente accolto le motivazioni di parte ricorrente ed ha espresso i seguenti principi:

"...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, 1. n. 108 del 1996.

<sup>55</sup> Consiglio di Stato, parere n. 2879/2007, 3 dicembre 2007.

<sup>56</sup> Dpr 1199/71, artt. 12, 13 e 14.

<sup>57</sup> Cfr legge n. 205 del 21/07/2000, art. 15.

<sup>58</sup> V. Pier Luigi Lodi, Consigliere di Stato. "Il Ricorso Straordinario Al Presidente Della Repubblica", capitolo 7, a).

<sup>59</sup> Consiglio di Stato, parere n. 2879/2007, 3 dicembre 2007.

*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 previdente 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 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 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 rientrano 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...<sup>60</sup>''.*

*Da tutto quanto esposto, emerge evidente l'importanza che tale provvedimento assume ai fini della certezza del diritto e di conseguenza, dell'uniforme applicazione della disciplina antiusura.*

*Il Consiglio di Stato ha stroncato i principi espressi dall'Amministrazione, che consentivano alla stessa di identificare due tipologie differenti di fattispecie, da tutelare in maniera eterogenea.*

*Difatti, l'assunto per il quale nella commisurazione del danno dovesse avvenire una scrematura degli interessi in concorrenza con il tasso soglia, giustificato solo dalla veste istituzionale delle Banche, è stato dichiarato del tutto illegittimo e sprovvisto di un qualsivoglia fondamento normativo.*

*All'esito di tale procedimento sono stati ristabiliti i principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché di pari dignità sociale di fronte alla legge.*

*Infine, in seguito al parere del Consiglio di Stato, il Presidente della Repubblica ha decretato l'accoglimento del ricorso (14/03/08)<sup>61</sup>.*

<sup>60</sup> Consiglio di Stato, parere n. 2879/2007, 3 dicembre 2007, pagg. 7, 8, 9, 10.

<sup>61</sup> Decreto del Presidente della Repubblica, 14/03/08, in accoglimento del Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica, deciso dal Consiglio di Stato, parere n. 2879/2007, 3 dicembre 2007.