

Prevenire l'usura e sostenerne le vittime: le misure della Legge 108/1996

La II Commissione consiliare Affari istituzionali ha avviato la trattazione di alcuni progetti di legge abbinati in tema di contrasto alla criminalità e all'usura:

- pdl n. 49 Norme per la prevenzione della criminalità organizzata e della promozione dell'educazione alla legalità
- pdl n. 47 Prevenzione del sovra indebitamento e contrasto dell'usura
- pdl n. 50 Iniziative volte all'affermazione della legalità e del contrasto del fenomeno delle truffe ai danni della popolazione anziana e
- pdl n. 3 Norme per la tutela della sicurezza dei cantieri e la trasparenza degli appalti delle opere per "EXPO 2015".

I progetti di legge in discussione prevedono la costituzione di un apposito fondo (Fondo regionale di prevenzione del fenomeno dell'usura e di solidarietà alle vittime del reato di usura) per prevenire il ricorso all'usura e supportare coloro che ne sono rimasti vittime. Una quota di questo fondo è destinata ad incrementare le misure previste a livello nazionale dalla Legge 108/1996 (Disposizioni in materia di usura) destinando ai beneficiari un aiuto supplementare.

Per supportare l'esame in corso presso la II Commissione, questa nota fornisce alcune sintetiche informazioni sul funzionamento delle misure statali per la prevenzione e il contrasto all'usura, con un riferimento finale all'intervento regionale in progettazione, secondo quanto previsto dal testo unificato dei progetti di legge sopra indicati, elaborato dal Comitato ristretto della II Commissione in data 8 marzo 2011.

INDICE

1. COME FUNZIONANO LE MISURE DELLA LEGGE 108/96 SUL CONTRASTO DELL'USURA?

1.1 MUTUI PER GLI IMPRENDITORI

1.2 GARANZIE A IMPRESE E FAMIGLIE

2. COME SUPERARE I LIMITI DELLE MISURE STATALI?

1. COME FUNZIONANO LE MISURE DELLA LEGGE 108/96 SUL CONTRASTO DELL'USURA?

Le misure previste dalla Legge 108/1996 agiscono su due fronti: da un lato puntano a sostenere economicamente imprenditori che denunciano il proprio usuraio, attraverso la concessione di prestiti per poter proseguire l'attività; dall'altro a facilitare l'accesso al credito di famiglie con difficoltà finanziarie o imprese che si sono viste negare finanziamenti dagli istituti di credito.

A questo fine la legge 108/1996 prevede l'erogazione di mutui, senza oneri, a carico dello Stato e garanzie tramite consorzi fidi e associazioni antiusura per accedere a finanziamenti bancari. Di seguito descriviamo più in dettaglio questi interventi.

1.1 MUTUI PER GLI IMPRENDITORI

Si tratta di **prestiti senza oneri rimborsabili in 10 anni** che possono essere erogati soltanto **a imprese** o soggetti che esercitano un'attività economica¹.

La richiesta può essere fatta solo dopo aver denunciato il proprio usuraio o dopo aver avuto notizia dell'avvio delle indagini, e deve essere accompagnata da un progetto di utilizzo e di restituzione del prestito, che dimostri la volontà di rientrare nel circuito legale del credito. L'importo del mutuo accordabile dipende dall'entità degli interessi usurai pagati dall'imprenditore fino al momento della denuncia. L'iter previsto per la concessione dei mutui prevede diversi passaggi e accertamenti complessi:

1. occorre presentare un'apposita domanda presso la Prefettura, che svolgerà una prima verifica di idoneità
2. la domanda verrà poi inoltrata al Commissario per il coordinamento delle iniziative anti racket e anti usura presso il Ministero dell'Interno che, avvalendosi di un apposito Comitato² per l'istruttoria delle domande, decreterà l'eventuale erogazione del mutuo.

Il mutuo può essere concesso³ non prima che nel procedimento penale il richiedente risulti parte offesa, dilatando i tempi fra la richiesta e l'effettiva concessione. La Consulta Nazionale Antiusura, che riunisce fondazioni antiusura, ha calcolato che dal momento della denuncia alla stipula del mutuo passano da 2 a 4 anni.⁴ I tempi dell'iter amministrativo si sommano inoltre a quelli delle indagini e dell'iter processuale. Per attenuare la lunga attesa è prevista la **possibilità di richiedere un'anticipazione del mutuo, pari al 50%** dell'importo richiesto, che deve però essere autorizzata dal Pubblico Ministero incaricato del caso, che ne rilevi eventualmente la necessità.

I mutui sono erogati a valere sul Fondo di solidarietà per le vittime del racket e dell'usura⁵ (da qui Fondo di solidarietà) a cui è destinato un apposito capitolo del bilancio del Ministero dell'Interno⁶. L'ammontare del fondo a fine 2007 era pari a 274 milioni di euro.

¹ Riferimento art. 14 Legge 108/1996.

² Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura.

³ Il mutuo può essere anche revocato, ad esempio se il procedimento penale per il delitto di usura si conclude con provvedimento di archiviazione, o in caso di assoluzione dell'imputato; oppure se le somme erogate a titolo di mutuo non sono utilizzate secondo quanto previsto nel piano di investimento presentato con la domanda di mutuo.

⁴ Consulta Nazionale Antiusura, 2006.

⁵ Il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, previsto dall'art. 14 della Legge 108/1996 è stato unificato a quello per le vittime di estorsione, ed è ora disciplinato dalla Legge 44/1999 e relativi regolamenti, in particolare dal DPR 455/7999.

⁶ Il Fondo è alimentato con un contributo annuo dello Stato e con i contributi provenienti dall'aliquota d'imposta sui premi assicurativi, nonché con i proventi ricavati dalla confisca di somme di denaro o vendita di beni ai sensi della Legge n. 575/1965 (Disposizioni contro la mafia). Fonte Banca d'Italia.

I dati in tabella danno conto del numero delle domande e degli importi complessivamente erogati a fronte dei mutui richiesti negli ultimi anni, sia a livello nazionale che in Lombardia.

Tav. 1 - Fondo di Solidarietà per le vittime del racket e dell'usura: numero e importi dei mutui concessi

anno	Domande accolte	Importo complessivo	Domande accolte	Importo complessivo
	Italia		Lombardia	
2005-2006 ⁷	90	8.414.433	<i>nd</i>	479.435
2007	143	9.513.863	9	457.789
2008	127	9.375.252	6	272.861
2009	165	14.812.276	14	1.583.706

Fonte: Comitato di Solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura

1.2 GARANZIE A IMPRESE E FAMIGLIE

Si tratta di **garanzie** che **consorzi fidi o associazioni** che operano per la tutela delle vittime dell'usura⁸ possono prestare ad **imprese e famiglie**.

Mediante le risorse del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura⁹ (da qui in poi Fondo per la prevenzione) presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, vengono trasferite somme a confidi e associazioni o fondazioni riconosciute, iscritti in un apposito registro, presso il Ministero nel caso dei confidi e le Prefetture per gli altri organismi. Imprese e famiglie, rivolgendosi a confidi o associazioni possono chiedere garanzie per ottenere finanziamenti da istituti di credito.

L'iscrizione nel registro attesta che:

- le associazioni o fondazioni iscritte hanno tra gli scopi sociali l'assistenza alle vittime di usura ed hanno effettivamente svolto attività in tal senso in seguito alla loro costituzione,
- i confidi iscritti si sono dotati di un apposito fondo rischi¹⁰ per costituire garanzie su finanziamenti e linee di credito per conto di piccole e medie imprese, alle quali precedentemente sia stato rifiutato un credito da parte di una banca, anche se assistito da una garanzia.

Il Fondo per la prevenzione viene ripartito per il 70% tra i Confidi e il restante 30% tra le associazioni che per ricevere i contributi devono presentare domanda annualmente e dimostrare di avere convenzioni aperte con istituti bancari disposti ad erogare finanziamenti ai soggetti assistiti.

⁷ I dati si riferiscono al periodo 2005-febbraio 2006. Le attività del Comitato e del Commissario sono state sospese per fine mandato e in attesa della nomina dei nuovi membri.

⁸ Riferimento art. 15 Legge 108/1996.

⁹ Per l'alimentazione del fondo la Legge n. 49/2006 ha disposto che somme del Fondo vittime di usura potevano essere annualmente destinate, con decreto ministeriale, al finanziamento del Fondo di prevenzione dell'usura, come è accaduto nel 2006 con la destinazione di 70 milioni di euro al Fondo di prevenzione dell'usura.

¹⁰ Il fondo speciale antiusura deve avere una gestione separata dal fondo rischi ordinario e destinato esclusivamente alle garanzie previste dalla Legge 108/1996. Tuttavia per il rilascio di queste garanzie deve essere previsto contestualmente anche l'impegno del confidi tramite il proprio fondo ordinario.

La quota del fondo nazionale che viene assegnata¹¹ varia in relazione a diversi parametri:

- a) la consistenza del fondo rischi che i confidi destinano per le imprese a rischio usura (per le associazioni si tiene conto della quota patrimoniale destinata a prestare garanzie),
- b) l'ambito territoriale e, per i confidi, il settore produttivo di riferimento,
- c) l'attività effettivamente svolta dalle associazioni, e il volume delle garanzie concesse dai confidi, nel periodo precedente.

La somma massima che le associazioni possono ricevere è pari a circa 1 miliardo e mezzo, mentre per quanto riguarda i confidi non può essere superiore a dieci volte l'ammontare del fondo rischi e comunque entro 2,5 miliardi circa¹².

La tavola 2 indica i contributi concessi ai confidi negli ultimi anni in Lombardia. Come è possibile osservare, il totale dei contributi che i confidi lombardi hanno ricevuto negli ultimi anni è calato notevolmente dal 2006. Confrontando gli anni 1996 – 2009 il numero dei confidi che hanno ricevuto contributi è passato da 40 a 7. Anche la media dei contributi assegnati a ogni confido è passata da 190.000 a 70.000 euro.

Questa diminuzione può essere letta come diminuzione del monte risorse disponibile sul Fondo nazionale per la prevenzione del fenomeno dell'usura: la sua alimentazione infatti non è regolare, rendendo incerta la disponibilità di risorse che confidi e associazioni possono richiedere.

Ma può essere interpretata anche in relazione all'attività dei confidi, ovvero delle garanzie erogate che potrebbero essere diminuite: se infatti l'assegnazione delle somme derivanti dal fondo dipende anche dall'attività svolta, è possibile che i confidi abbiano erogato sempre meno garanzie col passare degli anni e che per questo motivo non abbiano avuto accesso alle risorse del fondo per i periodi successivi.

Allo stesso modo è possibile che siano diminuiti i Confidi che rimangono iscritti nei registro ministeriale¹³, perdendo i requisiti che danno titolo a ricevere somme del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura.

Tutte queste ipotesi richiederebbero un approfondimento.

¹¹ L'assegnazione dei contributi a confidi e associazioni è stabilita da un'apposita Commissione interministeriale.

¹² D.P.R. 315/1997.

¹³ I Confidi per la Lombardia iscritti nell'elenco del ministero nel 2006 erano 40.

Tav. 2 Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura. Contributi ai Confidi 1996-2009

	CONFIDI	Prov.	1996-2006	2006*	2007	2008	2009
1	ARTIGIANFIDI Bergamo srl	BG	481.467				
2	CONFIAB	BG	1.133.470	258.228			
3	CONFIDART srl	BG	686.140	103.291		103.291	
4	COOPERATIVA ARTIGIANA DI GARANZIA Bergamo srl	BG	445.893				
5	FOGALCO srl	BG	168.556				
6	AGRIFIDI Bergamo e Varese soc.coop	BG	125.001	125.001			
7	ASCOMFIDI Brescia	BS	291.302				
8	CONFIDI LOMBARDIA soc. coop	BS	1.489.584	292.098		135.249	
9	CONFIDAPI srl	BS	216.912				
10	COOPERATIVA ARTIGIANA DI GARANZIA Brescia srl	BS	291.302				
11	ARTIFIDIBRIXIA srl	BS	694.120	103.291	103.291		
12	CREDIT COM srl	BS	309.874				
13	FIDIIMPRESA srl	BS	708.217			126.887	83.767
15	A.SVIFIDI soc. coop	BS				110.000	
16	ARTIGIANFIDI Como srl	CO	618.080	154.937			
17	CONFIA	CO	445.893				
18	EUROFIDI srl	CO	206.195				
19	ASSOFIDI LOMBARDIA	CO	81.861				
20	UNIONFIDI LECCO CONFARTIGIANATO srl	LC	291.302				
21	FONDO DI GARANZIA PER IL CREDITO AL COMMERCIO E AL TURISMO LECCHESI SCRL	LC	184.327	100.000		90.389	
22	ARTIGIANCREDITO DEL LODIGIANO srl	LO	309.874				
23	ARTIGIANFIDI Legnano srl	MI	686.140	103.291			82.233
24	CONFIDI MILANO	MI	1.853.258	240.902			
25	COOPERATIVA ARTIGIANA LOMBARDA DI GARANZIA srl	MI	1.561.654	331.195		153.352	
26	CREDICOOP LOMBARDIA srl	MI	1.062.086		210.619		
27	FIDICOMET srl	MI	585.192				
28	FIDIIMPRESA Milano srl	MI	459.272	130.000		130.000	86.832
29	EUROCONFIDI IMPRESA	MI				153.352	96.050
31	CO.FIDI srl	MN	428.664				
32	CONFIDART Mantova	MN	291.302				
33	FIDITER srl	MN	1.027.647	250.653		25.823	25.823
34	ARTIGIANFIDI srl	MN	104.639				
35	ASCOM-FIDI arl	PV	551.834	175.595			
36	LIBERA COOPERATIVA ARTIGIANA DI GARANZIA PROV. PAVIA srl	PV	1.282.800	211.747			
38	COOPERATIVA ARTIGIANA DI GARANZIA DI PAVIA srl	PV	124.952				
40	SOFIDI soc. coop	SO	104.639		51.264	60.830	35.834
40	AR.CO.FIDI. soc. coop	SO	58.362				
40	ARTIANFIDI VARESE soc. coop	VA	1.119.921			149.255	
40	ASCOMFIDI Varese srl	VA	804.163				91.487
40	FIDIMPRESA Varese srl	VA	909.313	340.405			
40	FIDIALTAITALIA srl	VA	91.335				
			22.286.543	2.920.634	365.174	1.238.428	502.026

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Per quanto riguarda associazioni e fondazioni che hanno ricevuto contributi, nel periodo 1996-2009 in Lombardia sono state due: una fino al 2006 e un'altra dal 2006 in avanti.

TAV. 3 - Associazioni/fondazioni che hanno ricevuto contributi dal Fondo per la prevenzione in Lombardia

ASSOCIAZIONI FONDAZIONI	Prov.	1996-02	2003	2004	2006	2007	2008	2009	tot.
Fondazione San Bernardino	MI				554.386	-	212.408	134.672	901.466
Fondazione lombarda per la prevenzione del fenomeno dell'usura	MI	3.455.279	nd	nd	3.455.279	-	-	-	6.910.558

Fonte: ns. elaborazione dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

A fine 2007 un decreto ministeriale¹⁴ ha rinnovato le regole per l'iscrizione al registro delle associazioni e fondazioni, incaricando le Prefetture sia della tenuta dei registri per la provincia di competenza sia del controllo della permanenza dei requisiti dei soggetti iscritti. Tali requisiti riguardano principalmente l'effettiva operatività dell'associazione (ad esempio la costituzione di parte civile in almeno un procedimento riguardante un proprio assistito o l'aver svolto effettivamente attività di sensibilizzazione alla denuncia dell'usura ed educazione alla legalità, la collaborazione con le forze dell'ordine) con la possibilità per il Prefetto di revocare eventualmente l'iscrizione. A tale proposito il Commissario per le iniziative antiracket ed antiusura in passato ha segnalato che a livello nazionale alcuni dei soggetti titolari dei contributi hanno mostrato una ridotta o inesistente operatività¹⁵. Probabilmente per questo motivo è stata introdotta la previsione secondo la quale i contributi concessi, nel caso non vengano utilizzati per due anni consecutivi, debbano essere restituiti allo Stato¹⁶.

Un altro possibile esito indesiderato, che dovrebbe essere maggiormente indagato, riguarda l'eventualità che le garanzie prestate a soggetti finanziariamente deboli potrebbero non essere comunque sufficienti per la concessione di finanziamenti e aperture di linee di credito da parte di istituti di credito o intermediari finanziari. A tale proposito nel luglio 2007 l'ABI, la Banca d'Italia, le principali associazioni imprenditoriali, i confidi, le fondazioni e le associazioni antiusura hanno sottoscritto un accordo che impegna in particolare le banche a favorire l'applicazione della legge, ad esempio velocizzando le erogazioni dei finanziamenti richiesti, il finanziamento dei soggetti protestati e il coordinamento e collaborazione con associazioni antiusura e confidi. Sulla stessa linea nel 2009 è stato istituito un Tavolo permanente di Dialogo per la circolazione delle informazioni e per migliorare l'operatività del Fondo di prevenzione. Tuttavia, nel maggio 2009 una comunicazione ufficiale della Banca d'Italia denuncia ancora casi in cui le banche hanno rifiutato richieste di finanziamento, senza dare immediato riscontro al richiedente.

Attualmente è in discussione in Parlamento un disegno di legge¹⁷ che, tra le altre proposte, intende apportare correttivi alla legge 108/1996, per accelerare i tempi di concessione dei mutui, dare maggiore tutela alla vittima, facilitare il coordinamento con le norme del codice penale.

¹⁴ D.M. 220/2007.

¹⁵ Relazione del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, 2005.

¹⁶ Previsione introdotta con la finanziaria 2006 (Legge 266/2005).

¹⁷ PDL 2364 e pdl congiunti, approvato al Senato e assegnato all'esame della Commissione Giustizia della Camera.

2. COME SUPERARE ALCUNI LIMITI DELLE MISURE STATALI?

Come già accennato, attraverso il lavoro di un Comitato ristretto, la II Commissione sta procedendo ad elaborare un testo unificato dei progetti di legge presentati in materia di contrasto della criminalità organizzata e del fenomeno dell'usura. Il testo fin qui elaborato¹⁸ prevede, tra l'altro, quattro misure dirette ad integrare quelle previste dalla Legge 108/96¹⁹:

1. integrazione delle anticipazioni sui mutui richiesti al Fondo di solidarietà, fino al 100% dell'importo del mutuo
2. anticipazioni (fino al 50%) dei finanziamenti richiesti a istituti di credito e assistiti dalle garanzie del Fondo di prevenzione
3. garanzie aggiuntive a quelle del Fondo di prevenzione concesse dai confidi alle imprese, per la parte di finanziamento non coperta
4. garanzie aggiuntive a quelle del Fondo di prevenzione concesse da associazioni o fondazioni alle famiglie, per la parte di finanziamento non coperta

Obiettivo di queste misure è intervenire su alcuni aspetti critici dell'attuazione della legge 108/1996.

I tempi - I tempi lunghi per l'erogazione dei mutui sono considerati una criticità del funzionamento di questo intervento, che dovrebbe aiutare tempestivamente coloro che intendono emanciparsi dalla condizione di vittime di usurai. In alcuni casi è però possibile ricevere un'anticipazione, che il pdl prevede di incrementare fino al 100% dell'importo del mutuo.

L'accesso al credito - Un altro aspetto è rilevato da un rapporto dell'associazione SOS Usura, presentato in Parlamento a febbraio 2010, secondo il quale la concessione dei prestiti assistiti dalle garanzie pubbliche rimane ancora fortemente soggetta alle valutazioni delle singole banche, convenzionate con confidi e associazioni, che si dimostrano talvolta poco inclini a concederli. A riguardo il pdl prevede l'erogazione di garanzie supplementari, per facilitare il rapporto con gli istituti di credito. Prevede anche la possibilità di un'anticipazione sul finanziamento richiesto, in modo da fornire quanto prima liquidità in situazioni di necessità.

Occorre però tener conto del fatto che, poiché le misure regionali sono integrative di quelle nazionali, alcuni aspetti della loro attuazione ne risultano vincolati.

Ad esempio, non potrà essere la Regione a stabilire quali confidi, associazioni e fondazioni, potranno erogare le garanzie integrative. Infatti la legge 108/1996 richiede determinati requisiti e l'iscrizione negli appositi registri per poter ricevere contributi del Fondo di prevenzione e quindi l'intervento regionale integrativo sarà attuato solo dai soggetti che agiscono per il livello statale.

Ciò vincola anche l'attività di assistenza e consulenza (previste all'art. 15 della bozza di testo) che il pdl mette in capo a questi stessi soggetti.

Un altro aspetto è l'ampiezza dei beneficiari dell'intervento regionale. Infatti il numero di imprese e famiglie che questi confidi e associazioni riusciranno effettivamente ad assistere in Lombardia dipenderà più dalla consistenza delle risorse stanziato dallo Stato per il Fondo di prevenzione che dall'entità dell'intervento regionale. In base al disegno dell'intervento regionale infatti i beneficiari delle garanzie e delle anticipazioni regionali dovrebbero coincidere con i beneficiari di quelle concesse secondo la legge 108/1996.

¹⁸ Art. 14, bozza del comitato ristretto 8 marzo 2011.

¹⁹ La legge della Regione Lazio 24 agosto 2001 n. 23 prevede lo stesso genere di misure (art 4).

Questa analisi è stata realizzata dall'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali del Consiglio regionale della Lombardia: Elvira Carola (dirigente), Michela Rocca (analista), Daniela Carnelli (editing e segreteria).

Le informazioni riportate nelle tabelle e nei grafici sono state attinte alle diverse fonti indicate in calce e sono state oggetto di elaborazione da parte del gruppo di lavoro.

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio Regionale della Lombardia.

E' possibile chiedere copia del report IDEE presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali
tel. 0267482437 - e-mail: ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte.