

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI CONSIGLIERI BORGHI, MEZZETTI, MONARI

INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI USURA

Oggetto consiliare n. 1151

RELAZIONE

In Italia circa 500.000 persone sono sovraindebitate o sotto usura, di queste circa 300.000 sono riconducibili alla così detta usura familiare. Molti fattori contribuiscono al sovraindebitamento delle famiglie, da una parte la pubblicizzazione di stili di vita costosi e desiderabili, dall'altra la riduzione delle garanzie sociali e la progressiva riduzione del potere d'acquisto di salari e pensioni. Di fatto l'involutione dello stato sociale tende a rendere sempre meno sociale il costo del bisogno e sempre più privato (quindi a totale carico di chi lo richiede) il rapporto con chi soddisfa questo bisogno, trasladando sulle famiglie tali costi. L'indebitamento è una situazione che può rientrare nel rapporto tra entrate e uscite. Nella gestione della famiglia è assolutamente normale che si presentino situazioni straordinarie, come ad esempio l'acquisto di una casa o di un'automobile, per le quali si ricorre ad un debito, cioè si utilizza un capitale anticipato da altri a cui bisogna restituire il denaro aumentato degli interessi. Il sovraindebitamento è invece una condizione di squilibrio cronico tra entrate e uscite, dove le seconde sono superiori alle prime. In questo caso si è costretti ad indebitarsi ulteriormente per compensare lo squilibrio. Il sovraindebitamento è la condizione che porta una famiglia, un imprenditore, un commerciante a ricorrere all'usuraio. Nonostante l'Emilia-Romagna sia una delle regioni dove il rischio di esposizione all'usura è più basso (grazie alla presenza di un mercato del credito piuttosto concorrenziale e di un contesto caratterizzato da un buon andamento dell'economia e da una bassa propensione all'illegalità), si ritiene utile proporre un progetto di legge regionale al fine di rafforzare l'opera di prevenzione di una patologia sociale che importanti associazioni nazionali stimano in crescente espansione.

La storia dei provvedimenti legislativi per il contrasto dei fenomeni di sovraindebitamento e usurari è ormai più che decennale.

Purtroppo gli impegni e i provvedimenti non sono riusciti a incidere in maniera determinante sul fenomeno. Le ragioni di questo sono molteplici ma almeno due sono molto significative:

la scarsa continuità dell'impegno: si è proceduto per folate, magari con grande intensità per brevi periodi per poi vedere l'intervento scemare nel tempo;
la ridottissima attività nel campo della prevenzione lasciata ad alcuni meritevoli interventi di carattere confessionale e ad alcuni interventi su target ridotto di soggetti.

Il primo provvedimento di contrasto e prevenzione dell'usura è la Legge 108/96 integrata successivamente con la Legge 44/99 meglio nota come legge antiracket.

Nel primo e anche nel secondo caso il target dei soggetti beneficiari di provvedimento di sostegno in caso di usura o di esposizione alla stessa sono qualificati come operatori economici, ovvero titolari di partita IVA nell'accezione più ampia.

Con la Legge 108/96 sono stati istituiti i fondi speciali di prevenzione c/o i Confidi e ad essi possono ricorrere operatori economici in condizioni di sovraindebitamento, con la stessa sono stati istituiti anche interventi di sostegno a mezzo di mutuo senza interessi commisurato al danno usurario subito per soggetti economici che risultano parti offese in procedimento giudiziario per l'art. 644 C.P.

Per la verità in particolari condizioni è previsto che il mutuo sia aumentato anche tenendo presente il mancato guadagno.

Vi sono anche altre forme di intervento regionale di vario tipo, ma spesso sono dettate da provvedimento emergenziale, e comunque, di ambito ristretto, spesso anche sostitutivo piuttosto che complementare alla legislazione nazionale.

Questo progetto di legge da un lato tiene conto delle esperienze precedenti e dall'altro tenta di introdurre alcune innovazioni e principi fondamentali:

- 1) comprendere tra i beneficiari dell'intervento pubblico tutte le vittime di usura, reali o potenziali, siano esse lavoratori dipendenti, pensionati o operatori economici;
- 2) complementarietà alla legge nazionale con un intervento di tipo contributivo e non mutuato;
- 3) contribuzione ai confidi;
- 4) attività normale di prevenzione, assistenza e consulenza delle vittime reali o potenziali, mediante le associazioni impegnate nel volontariato da molti anni in prima linea su questi temi;
- 5) istituzione di un Osservatorio regionale sui fenomeni che questa legge intende contrastare.

Punto 1

È certamente uno dei capisaldi della proposta, esso da un lato consente di parificare i cittadini di fronte alla legge e dall'altro è un formidabile incentivo all'emersione del fenomeno in molti suoi aspetti. Da anni si pubblicano studi e ricerche, alcune anche serie, sul fenomeno dell'usura, va tuttavia ricordato che tutte queste ricerche basano il loro fondamento reale sulla parte emersa del fenomeno e su sue ipotetiche proiezioni.

Tali ricerche hanno evidenziato l'emergere di un nuovo fenomeno legato all'usura: quello delle famiglie. Questa categoria sociale, composta principalmente da percettori da reddito dipendente e pensionati, prima dell'anno 2000 rappresentava una percentuale estremamente ridotta al punto da essere completamente ignorato, come fenomeno, nella legislazione per la lotta all'usura rivolta in via esclusiva e preclusiva verso i produttori di reddito (professionisti, imprenditori, commercianti, ecc.).

Oggi il progressivo impoverimento della popolazione italiana, sia in termini di riduzione del potere d'acquisto sia per l'aumento indiscriminato dei prezzi dei prodotti ha portato ad un progressivo fenomeno di grave sovraindebitamento delle famiglie da presentarsi come vera e propria emergenza sociale. A fronte di questa emergenza lo Stato, nelle sue articolazioni, non ha strumenti e si trova completamente impreparato ad affrontarla. Con l'istituzione di un fondo indistinto rivolto a chi è vittima di usura, si vuole cambiare rotta nella stessa percezione del fenomeno, considerandolo socialmente pernicioso e quindi da estirpare indipendentemente da chi ne è vittima.

Estendere la legislazione di favore ha come conseguenza l'ampliamento dell'emersione e quindi una migliore consapevolezza e comprensione del fenomeno usurario sia nella dimensione che nelle forme con le quali si presenta.

Punto 2

La legislazione nazionale pone in essere la tutela della vittima solo quando essa è parte offesa in un procedimento penale. A parte il caso della "emersione" di contabilità usuraria derivante da procedimenti penali diversi, la norma dimostra che la vittima giunge a questo punto solo dopo aver sporto denuncia, e ciò avviene nella gran parte dei casi quando la vittima è nelle condizioni più disperate.

La dinamica del processo penale e delle attività di indagine per il reato di cui all'art. 644 C.P. hanno necessità di dimensioni temporali mai brevi, e l'elongazione del tempo pone la vittima in condizioni di manifesta inferiorità. Va sempre ricordato che l'usuraio dispone di risorse finanziarie di molto più rilevanti rispetto alla vittima. Certo è previsto che vi siano norme di tutela precedenti alla sentenza, ma la loro applicazione, quando svolta, è spesso insufficiente e comunque implica un notevole lasso di tempo:

almeno sei mesi devono passare dalla denuncia perché si possa produrre istanza di anticipazione del mutuo al comitato di solidarietà, almeno 120 giorni sono necessari per l'accoglimento e l'erogazione e quand'anche sia accordato il beneficio della sospensione dei debiti – art. 20, Legge 44/99, di certo tra denuncia e ammissione ai benefici si supera l'anno solare.

Appare di tutta evidenza che molte vittime non sono nelle condizioni di poter sopravvivere in questa situazione e che, nel migliore dei casi, saranno soggette al ricatto dei loro aguzzini ritirando la denuncia e poste in condizione di non supportarla.

La approvazione e applicazione del punto due implica allora la possibilità della vittima denunciante di aver un sostegno che almeno permetta di proseguire con una certa sicurezza l'azione giudiziaria.

Il concetto di mutualizzare l'intervento dello Stato a favore delle vittime ha un fondamento se esso viene visto come momento di responsabilizzazione nei confronti della vittima. Tale principio deve essere salvaguardato ma non deve diventare un ostacolo al reale reinserimento nella società. Per questo si è previsto un doppio intervento: un primo, integrativo rispetto a quelli previsti dalla Legge 7 marzo 1996, n. 108, ed un secondo (innovativo) che prevede una elargizione a favore delle vittime del reato di usura a titolo di indennizzo dei danni subiti a causa ed in conseguenza del reato.

Punto 3

È un punto cruciale di sostegno reale alla legislazione nazionale. Dal 2001 il fondo di prevenzione non viene più finanziato, per due anni si è utilizzato lo spostamento di risorse dal fondo di tutela al fondo di prevenzione. Va ricordato che il fondo di prevenzione dei Confidi è rotativo, ovvero esso non ha perdite se non quelle derivate da situazioni di inesigibilità (peraltro molto rare) e che la contribuzione regionale ne amplierebbe lo spettro di utilizzo e garantirebbe alla Regione anche un certo potere di controllo sull'utilizzo dei fondi di prevenzione.

Punto 4

Su questo si gioca il successo della legislazione di promozione. Con la Legge 44/99 alle associazioni di volontariato impegnate statutariamente nel contrasto all'estorsione e all'usura si assegna un ruolo istituzionale e delle norme di comportamento (Legge 44/99 e Regolamento, DPR 414/99). Il modello associativo costituisce, a nostro parere, la risposta vincente in questi ambiti di intervento. Ad oggi le associazioni, pur avendo riconoscimento istituzionale, sono spesso lasciate sole nella gestione delle vittime.

Vi sono per la verità interventi di questo o quell'Ente locale, di questa o quella Regione, ma rimangono esperienze affidate più alla volontà della amministrazione che a regole certe e definite.

La regolamentazione dei compiti delle associazioni di volontariato è assolutamente fondamentale in particolare per le attività di prevenzione del fenomeno usurario e di reinserimento nella normale vita sociale delle vittime di usura, oltre che del loro accompagnamento nel percorso giudiziario.

Punto 5

La dimensione regionale per un osservatorio dei fenomeni di sovraindebitamento e di usura è quella giusta per avere un punto di vista abbastanza alto da dare significatività ai dati raccolti e abbastanza prossimo ai dati reali per cogliere le specificità in modo dettagliato.

Non sfugge che il mercato usurario si interseca assai spesso con il mercato del credito nelle sue forme più varie e che un serio contrasto al problema dell'usura passa attraverso la collaborazione collettiva e coordinata di molteplici fattori.

I primi due sono senz'altro:

l'educazione all'uso responsabile del denaro e un mercato del credito che applichi correttamente l'art. 47 della Costituzione Italiana.

Va da sé che è allora necessario interloquire con le istituzioni scolastiche e il mercato del credito.

Una analisi del fenomeno sul territorio deve peraltro porre in essere forme di relazione con tutti coloro che hanno negli intenti statuari o funzionali la persecuzione dello scopo comune, come le Prefetture, le Procure, i Tribunali (civili, penali e soprattutto fallimentari), le forze di Polizia, la Camera di Commercio, le associazioni di volontariato, i Confidi, ovviamente l'Ufficio del Commissario per il Coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, ecc. Dunque è assolutamente conseguente la previsione di un organismo istituzionale che di ciò si occupi con continuità e specifica competenza.

PROGETTO DI LEGGE

Art. 1

Finalità e oggetto

1. La Regione Emilia-Romagna, al fine di consentire uno sviluppo economico e sociale libero da condizionamenti illegali, promuove la realizzazione di interventi volti a prevenire e combattere il fenomeno dell'usura.

Art. 2

Fondo regionale

1. Per le finalità di cui all'art. 1 la Regione Emilia-Romagna istituisce il Fondo regionale di prevenzione del fenomeno dell'usura e di solidarietà alle vittime del reato di usura. La gestione del Fondo è curata dalla struttura regionale competente in materia di bilancio.

Art. 3

Interventi finanziabili

1. Il Fondo regionale è ripartito in due quote.

2. La prima quota è destinata a finanziare i seguenti settori di intervento:

a)

elargizione a favore delle vittime del reato di usura a titolo di indennizzo dei danni subiti a causa ed in conseguenza del reato;

b)

interventi integrativi rispetto a quelli previsti dalla Legge 7 marzo 1996, n. 108.

3. La seconda quota è destinata a finanziare i seguenti settori di intervento:

a)

prestazioni di assistenza legale e consulenza professionale in materia di usura e accesso al credito;

b)

contributi a favore dei consorzi o cooperative di garanzia collettiva fidi, denominati "confidi", di cui all'art. 15, secondo comma, lett. a) della Legge 7 marzo 1996, n. 108, delle associazioni e fondazioni di cui all'art. 15, quarto comma della Legge 7 marzo 1996, n. 108 e delle associazioni e organizzazioni di assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive previste dai decreti emanati dal Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia 7 settembre 1994, n. 614 e 21 ottobre 1999, n. 451.

Art. 4

Elargizione a favore delle vittime del reato di usura

1. In riferimento alla lett. a) dell'art. 3, secondo comma, la Regione corrisponde una somma a titolo di indennizzo dei danni subiti alle persone offese del reato di usura nel relativo procedimento penale.

Art. 5

Finanziamenti integrativi

della Legge 7 marzo 1996, n. 108

1. In riferimento alla lett. b) dell'art. 3, secondo comma, la Regione finanzia i seguenti interventi:

a)

integrazione delle anticipazioni sull'importo erogabile a titolo di mutuo concesse dal Commissario straordinario del Governo per il Coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, ai sensi dell'art. 14, terzo comma della Legge 7 marzo 1996, n. 108, fino alla concorrenza del 100 per cento dell'importo stesso;

b)

anticipazione, entro sette giorni dalla decisione di accoglimento da parte dei soggetti abilitati, quale prefinanziamento, di una somma non superiore al 50 per cento dell'importo erogabile a titolo di finanziamento richiesto a banche, istituti di credito e intermediari finanziari per la prevenzione del fenomeno dell'usura, quando ricorrano situazioni di urgenza specificamente documentate;

c)

attività di prestazione di garanzia a copertura della parte del finanziamento non garantita a norma dell'art. 15, secondo

comma, lettera a) della Legge 7 marzo 1996, n. 108;

d)

attività di prestazione di garanzia a copertura della parte del finanziamento non garantita a norma dell'art. 15, sesto comma della Legge 7 marzo 1996, n. 108.

2. Possono accedere agli interventi di cui al presente articolo i consorzi o cooperative di garanzia collettiva fidi, denominati "confidi", operanti sul territorio regionale e che abbiano costituito i fondi speciali antiusura disciplinati dall'art. 15, secondo comma, lett. a) della Legge 7 marzo 1996, n. 108 e le associazioni e le fondazioni, operanti sul territorio regionale e iscritte nell'apposito elenco tenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'art. 15, quarto comma della Legge 7 marzo 1996, n. 108.

3. Gli enti destinatari hanno l'obbligo di devolvere le somme ricevute a favore dei soggetti e per le specifiche finalità indicati per ciascun tipo di intervento nel primo comma.

Art. 6

Assistenza legale e consulenza professionale
in materia di usura

1. In relazione alla lett. a) dell'art. 3, terzo comma la Regione finanzia l'assistenza legale alle vittime del reato di usura e la consulenza professionale diretta alle stesse e ai soggetti che, incontrando difficoltà di accesso al credito, sono potenziali vittime del reato di usura. La consulenza professionale comprende l'assistenza per la fruizione degli strumenti di prevenzione dell'usura, sia nazionali che regionali, e, qualora il beneficiario eserciti una attività professionale o imprenditoriale, il supporto alla organizzazione aziendale finalizzato al raggiungimento di livelli di competitività tali da consentire l'accesso al credito ordinario.

2. Possono accedere agli interventi di cui al presente articolo gli enti indicati nell'art. 5, secondo comma e le associazioni e organizzazioni di assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive, operanti sul territorio regionale e previste dai decreti emanati dal Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia, 7 settembre 1994, n. 614 e 21 ottobre 1999, n. 451.

3. Gli enti destinatari hanno l'obbligo di devolvere le somme ricevute a favore dei soggetti e per le specifiche finalità indicati nel primo comma.

Art. 7

Contributi a favore degli enti impegnati
nella lotta all'usura

1. In relazione alla lett. b) dell'art. 3), terzo comma, la Regione eroga contributi agli enti, operanti sul territorio, impegnati nelle attività di assistenza, di tutela e di informazione a favore di coloro che sono vittime del reato di usura e dei soggetti che, incontrando difficoltà di accesso al credito, sono potenziali vittime del reato di usura.

2. Possono accedere agli interventi di cui al presente articolo gli enti indicati nell'art. 5, secondo comma e le associazioni e organizzazioni di assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive, operanti sul territorio regionale e previste dai decreti emanati dal Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia, 7 settembre 1994, n. 614 e 21 ottobre 1999, n. 451.

3. I contributi sono finalizzati al potenziamento dell'organizzazione dell'attività degli enti, alla formazione di personale specializzato e all'attività di assistenza, di tutela e di informazione.

Art. 8

Disposizioni finanziarie e ripartizione del fondo

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede con opportuno stanziamento della legge di bilancio.

2. La percentuale delle due quote del Fondo regionale di cui all'art. 3 è determinata ogni tre anni con delibera della Giunta regionale su proposta dell'Assessore competente in materia di bilancio. Per il primo triennio il 50% del Fondo è destinato a finanziare gli interventi di cui alla prima quota e il restante 50% è destinato a finanziare gli interventi di cui alla seconda quota.

3. Il Fondo regionale in sede di prima applicazione della presente legge è ripartito tra gli enti destinatari in parti uguali. A decorrere dal secondo anno di applicazione della presente legge è ripartito in proporzione alle somme utilizzate nell'anno precedente.

Art. 9

Osservatorio in materia di usura

1. È istituito l'Osservatorio in materia di usura e accesso al credito, presieduto dal Presidente della Regione o dall'Assessore delegato e composto da un rappresentante di ognuno degli enti di cui all'art. 6, secondo comma.

2. L'Osservatorio redige, entro il 31 marzo di ogni anno, un rapporto delle attività realizzate per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura nel corso dell'anno precedente, segnalando, altresì, possibili nuove linee di intervento.

3. L'Osservatorio svolge attività informativa sui temi della lotta all'usura e dell'accesso al credito, anche usufruendo di uno spazio sul sito Internet della Regione.

Art. 10

Norme di attuazione

1. Entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge la Giunta determina i criteri, i tempi, le modalità di attuazione degli interventi previsti dalla presente legge e le misure di controllo della corretta utilizzazione dei finanziamenti.

Art. 11

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge la Regione Emilia-Romagna fa fronte con i fondi annualmente stanziati nelle Unità previsionali di base e relativi capitoli del bilancio regionale, apportando le eventuali modificazioni che si rendessero necessarie, o mediante l'istituzione di apposite Unità previsionali di base e relativi capitoli che verranno dotati della necessaria disponibilità, ai sensi di quanto disposto dall'art. 37 della L.R. 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).