

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1242

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(BIONDI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

(MARONI)

CON IL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(PAGLIARINI)

E CON IL MINISTRO DEL TESORO

(DINI)

—

Disposizioni in materia di usura

Presentato il 17 settembre 1994

ONOREVOLI DEPUTATI! — L'usura negli ultimi anni si è caratterizzata come una forma di attività criminale complessa, spesso funzionale al riciclaggio ed al reimpiego di capitali di provenienza illecita, ed ha accentuato la sua derivazione dalla criminalità organizzata.

L'ultima relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia (18 febbraio 1994) ha evidenziato un sicuro incremento dell'attività

usuraria da parte della grande criminalità ed ha denunciato, inoltre, come aree di insediamento non tradizionale di criminalità mafiosa siano aggredite attraverso un sistema di accordi collusivi con gli esponenti della malavita locale, con conseguente consolidamento e rafforzamento di un sistema finanziario illecito che manipola i canali ufficiali del movimento di capitali, sistema in cui l'usura assolve un ruolo strumentale particolarmente insidioso.

Episodi recentissimi (suicidio di persone « tormentate » dalla feroce esosità degli usurai cui si erano rivolti) hanno aggiunto un aspetto umanamente drammatico alla imponente gravità strutturale del fenomeno, accentuando l'indifferibilità di interventi normativi di rigore.

Senza dubbio la previsione del delitto di usura impropria (articolo 644-bis del codice penale, introdotto dal comma 2 dell'articolo 11-quinquies, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356) ha prodotto, sul piano delle indagini, una maggiore capacità di aggressione del fenomeno. La dottrina aveva da tempo sottolineato che l'angusto ambito operativo della fattispecie tradizionale di usura prevista dall'articolo 644 del codice penale trovava la sua causa nel requisito dello « stato di bisogno » della vittima: nella formulazione dell'articolo 644-bis del codice penale ci si è discostati dall'originaria figura delittuosa proprio attraverso la sostituzione del requisito dello stato di bisogno con quello della « condizione di difficoltà economica o finanziaria ». Si è esteso così l'ambito di configurabilità del delitto di usura a situazioni indubbiamente più diffuse e più facilmente accertabili dal punto di vista giudiziario.

Vi è da rilevare, di contro, che la fattispecie di usura impropria, rispetto all'ipotesi dell'articolo 644 del codice penale, pone un limite soggettivo al novero dei possibili soggetti passivi dell'approfittamento, dovendosi trattare, esclusivamente, di persone che svolgono un'attività imprenditoriale o professionale.

A fronte di tale complessiva situazione è quanto mai opportuno un intervento normativo che, da un lato, razionalizzi definitivamente la materia attraverso una serie coordinata di interventi tra cui in particolare la previsione di un'unica figura di reato, e, dall'altro lato, incentivi le vittime a spezzare il vincolo con gli usurai, denunciandoli all'autorità giudiziaria.

Nell'articolo 1 si prevede dunque un'unica fattispecie del delitto di usura caratte-

zzato dalla scomparsa del requisito dello stato di bisogno (che, come si è detto, continua a distinguere la vigente fattispecie di cui all'articolo 644 del codice penale), nonché dalla eliminazione di qualsiasi limite al novero dei possibili soggetti passivi (superando in tal modo il già segnalato limite che caratterizza la vigente ipotesi di usura impropria).

L'ipotesi base è sanzionata con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da lire sei milioni a lire trenta milioni, rientrando pertanto nella competenza del tribunale. Si è preferita tale opzione in quanto, pur tenendo conto dell'esperienza maturata in questi anni dagli uffici inquirenti di pretura, è prevalsa la considerazione degli stretti legami che frequentemente intercorrono tra il delitto in esame e la criminalità organizzata.

Nel secondo comma viene riproposta la figura della mediazione usuraria, riproducendo anche in questo caso il riferimento alle condizioni di difficoltà economica o finanziaria.

Di particolare rilievo è il terzo comma. Il requisito dell'approfittamento dello stato di bisogno che, come si è visto, è stato espunto dall'ipotesi base, è stato trasformato in un'autonoma aggravante. Inoltre si è stabilito che costituiscano ipotesi aggravate sia il superamento di un determinato livello di tasso usurario — individuando come parametro il tasso ufficiale di sconto fissato dalla Banca d'Italia — sia il fatto che il colpevole abbia agito nell'esercizio di un'attività imprenditoriale, bancaria o di intermediazione finanziaria.

Con il quarto comma si conferma, per un verso, l'operatività delle disposizioni contenute nell'articolo 240 (Confisca) del codice penale, per altro verso, si è inteso introdurre la confisca, nel patrimonio dell'autore del reato, di somme o beni per un valore pari a quelli della prestazione usuraria. Si è evitato, tuttavia, che l'incidenza della norma generale possa comportare una doppia ablazione: in altri termini, se è disposta la confisca del bene oggetto della prestazione usuraria a norma del citato

articolo 240 del codice penale, non potrà disporsi l'ulteriore confisca.

Nell'articolo 2 è prevista l'applicazione per il reato in esame della pena accessoria del divieto di concludere contratti con la pubblica amministrazione. L'inserimento della disposizione nell'articolo 32-*quater* del codice penale (Casi nei quali alla condanna consegue l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione) limita l'irrogazione della pena accessoria alle ipotesi in cui il delitto è commesso in danno o in vantaggio di un'attività imprenditoriale.

Nell'articolo 3 è estesa la possibilità di disporre le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni previste dall'articolo 266 del codice di procedura penale ai procedimenti per il reato di usura: è evidente il fine di rendere più efficace la repressione del delitto in esame. Inoltre si consente, per esigenze attinenti alle indagini, il differimento dell'esecuzione dell'arresto o di una misura cautelare quando si proceda per il reato di usura.

Nell'articolo 4 si è operata una serie di interventi in tema di misure di prevenzione. In estrema sintesi:

a) si consente l'avvio di indagini per l'applicazione di misure di prevenzione personale e patrimoniale anche nei confronti di coloro che sono indiziati di trarre i loro proventi dalla commissione del reato di usura;

b) si prevede la possibilità di disporre la misura della sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni anche in collegamento ad indagini relative al delitto di usura;

c) si consente l'applicazione della circostanza aggravante prevista dall'articolo 7 della legge n. 575 del 1965, e successive modificazioni, quando il reato di usura è commesso da una persona sottoposta ad una misura di prevenzione ovvero nel triennio successivo alla cessazione della misura stessa.

Nell'articolo 5 si prevede l'istituzione di un fondo per contributi in conto interessi,

destinato ad agevolare i mutui in favore delle persone offese dal reato di usura.

Nei processi per il reato in esame la testimonianza della vittima svolge un ruolo fondamentale, in quanto non di rado è l'unica fonte di prova. Tuttavia, nella maggior parte dei casi le condotte delittuose in oggetto non arrivano nemmeno alla soglia giudiziaria: il soggetto passivo, infatti, non ha interesse a denunciare il delitto di cui è vittima dal momento che la continuazione della sua attività economica dipende dai flussi finanziari erogati dall'usuraio. Ne risulta che un passaggio fondamentale nella lotta all'usura è la creazione di condizioni che incentivino la collaborazione delle persone offese: si è ritenuto che l'istituzione di un fondo possa essere misura idonea a interrompere il vincolo di dipendenza della vittima dal responsabile del reato.

Si è ritenuto, pertanto, di adottare la disciplina che si riassume nei seguenti punti fondamentali:

a) erogazione di un contributo sotto forma di assunzione a carico dello Stato degli interessi passivi richiesti da istituti di credito appositamente autorizzati per la concessione di un mutuo;

b) autorizzazione del contributo da parte del prefetto a favore dei soggetti che abbiano presentato denuncia contro i responsabili del reato di usura commesso in loro danno, tenuto conto della situazione concreta da cui nasce l'esigenza del credito e della personalità dell'istante;

c) modalità di erogazione del mutuo tali, per durata e per entità degli interessi, da limitarne l'importo e consentire la previsione di una garanzia sussidiaria del debito da parte dello Stato;

d) impossibilità per l'usuraio, che agisca per il recupero del solo capitale prestatato, di rivalersi sul danaro ottenuto dal fondo (ed entrato nel patrimonio della sua vittima), quale che sia il titolo posto a fondamento dell'azione (cambiale, assegno, contratto, sentenza, eccetera) in modo da

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

impedire l'operatività di ogni titolo giuridico in possesso dell'usuraio;

e) salvaguardia dei diritti dei terzi — in riferimento a quanto detto nella lettera d) — cioè degli eventuali aventi causa in buona fede dal creditore originario, con la precisazione che la norma non è comunque innovativa della disciplina concernente i rapporti tra il terzo

ed il debitore esecutato (ad esempio di quella contenuta nell'articolo 21 del regio decreto 14 dicembre 1933, n. 1669, sulla cambiale ovvero nell'articolo 25 del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, sull'assegno bancario);

f) revoca immediata del contributo nell'ipotesi in cui la denuncia si riveli infondata.

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362).

L'articolo 5 prevede l'istituzione di un fondo per contributi in conto interessi, destinato ad agevolare i mutui in favore delle persone offese dal reato di usura.

Per la determinazione degli oneri derivanti dall'attuazione del presente provvedimento, cioè, in definitiva, dell'ammontare del fondo per l'erogazione dei contributi per gli interessi passivi posti a carico dello Stato, è stato adottato il seguente procedimento logico-matematico:

1) sulla base dei dati statistici relativi al numero delle denunce presentate negli anni decorsi e tenuto conto del presumibile effetto incentivante derivante dall'entrata in vigore della nuova normativa, è ragionevole ritenere che, nell'arco di un anno, le denunce che verranno presentate contro i responsabili del reato potranno ammontare a circa 12.500;

2) poiché l'autorizzazione del contributo da parte del prefetto è subordinata all'accertamento della situazione concreta da cui nasce l'esigenza del credito, è presumibile che i soggetti passivi ammessi al beneficio della legge possano essere rideterminati in 10.000 unità;

3) tenuto conto delle attuali condizioni bancarie esistenti in materia di concessione dei mutui, si è ipotizzato un importo medio annuo per interessi ammontante a lire 2.000.000;

4) il calcolo finale a regime è pari, pertanto, a lire 20.000.000.000 (10.000 x 2.000.000). Per il 1994 la quantificazione è stata limitata a lire 10.000.000.000, in considerazione del ridotto periodo di tempo di applicazione della normativa in esame.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

1. L'articolo 644 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 644. — (*Usura*). — Chiunque, fuori dei casi previsti dall'articolo 643, approfittando delle condizioni di difficoltà economica o finanziaria di una persona, si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altra cosa mobile, interessi o altri vantaggi usurari, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da lire sei milioni a lire trenta milioni.

Alla stessa pena soggiace chi, fuori dei casi di concorso nel delitto previsto dal primo comma, procura ad una persona in condizioni di difficoltà economica o finanziaria una somma di denaro o un'altra cosa mobile, facendo dare o promettere, a sé o ad altri, per la mediazione, un compenso usurario.

Le pene per i fatti di cui al primo ed al secondo comma sono aumentate da un terzo alla metà:

a) se il colpevole ha agito nell'esercizio di un'attività professionale, bancaria o di intermediazione finanziaria;

b) se gli interessi o i vantaggi usurari sono di valore superiore a cinque volte il tasso di sconto della Banca d'Italia;

c) se il colpevole ha agito approfittando dello stato di bisogno di una persona.

Salvo che, a norma dell'articolo 240, non sia disposta la confisca del denaro o delle altre cose mobili di cui al primo comma del presente articolo, nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del co-

dice di procedura penale è ordinata la *confisca*, in danno dell'autore del reato, di somme o beni aventi valore pari alle somme destinate a commettere il reato. La condanna importa le pene accessorie previste dagli articoli 30, 32-*bis* e 36. ».

2. L'articolo 644-*bis* del codice penale è abrogato.

ART. 2.

1. Nell'articolo 32-*quater* del codice penale, dopo la parola: « 640-*bis*, » è inserita la seguente: « 644, ».

ART. 3.

1. Nella lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 266 del codice di procedura penale, dopo le parole: « reati di ingiuria, minaccia, » è inserita la seguente: « usura, ».

2. Nel comma 1 dell'articolo 10 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, le parole: « dei delitti di cui agli articoli 629, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale » sono sostituite dalle seguenti: « dei delitti di cui agli articoli 629, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale ».

ART. 4.

1. Nel comma 1 dell'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni, le parole: « ovvero ai soggetti indicati nel numero 2) del primo comma dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quando l'attività delittuosa da cui si ritiene derivino i proventi sia una di quelle previste dagli articoli 629, 630, 648-*bis* o 648-*ter* del codice penale, ovvero quella di contrabbando. » sono sostituite dalle seguenti: « ovvero ai soggetti indicati nei numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quando l'attività delittuosa da cui si ritiene derivino i pro-

venti sia una di quelle previste dagli articoli 629, 630, 644, 648-*bis* o 648-*ter* del codice penale, ovvero quella di contrabbando. ».

2. All'articolo 3-*quater* della legge 31 maggio 1965, n. 575, introdotto dall'articolo 24 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel comma 1, le parole: « ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluni dei delitti previsti dagli articoli 416-*bis*, 629, 630, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, » sono sostituite dalle seguenti: « ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti indicati nel comma 2, »;

b) nel comma 2, le parole: « persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416-*bis*, 629, 630, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, » sono sostituite dalle seguenti: « persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416-*bis*, 629, 630, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, ».

3. Nel primo comma dell'articolo 7 della citata legge n. 575 del 1965, come sostituito dall'articolo 6 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, dopo la parola: « 640-*bis*, » è inserita la seguente: « 644, ».

ART. 5.

1. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, da adottare a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituito, presso le tesorerie provinciali dello Stato, un fondo per contributi in conto interessi destinato ad agevolare i mutui in favore delle persone offese dal reato di usura. Con lo stesso decreto, sono individuati gli istituti di credito autorizzati ad erogare detti mutui.

2. Possono godere dei contributi di cui al comma 1 del presente articolo, coloro che hanno presentato denuncia contro i responsabili del reato previsto dall'articolo 644 del codice penale commesso in loro danno.

3. La concessione del contributo è autorizzata dal prefetto della provincia ove risiede il richiedente o dove è stato commesso il fatto denunciato, tenuto conto della situazione di fatto e della personalità dell'istante. Alla domanda sono allegate copie della denuncia e della domanda di mutuo presentata ad un istituto di credito con l'indicazione del tasso di interesse richiesto. Non può essere autorizzata la concessione di contributi quando sussistono le condizioni previste dall'articolo 1, comma 2, lettere c) e d), del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172.

4. L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata nel termine di trenta giorni dalla ricezione della domanda o dalla data di presentazione da parte dell'interessato della documentazione integrativa che sia stata richiesta, ed è comunicata anche all'istituto di credito.

5. Decorso il termine di cui al comma 4, la domanda si intende rigettata.

6. Quando accoglie la domanda, il prefetto, ai fini di cui al comma 9, richiede all'autorità giudiziaria di comunicargli l'esito del procedimento penale in corso.

7. Gli istituti di credito autorizzati, stabilito l'importo del mutuo, comunicano alla tesoreria provinciale dello Stato e all'interessato l'ammontare degli interessi.

8. I mutui hanno durata non superiore a cinque anni. I pagamenti avvengono con rate trimestrali. Gli interessi applicabili sono quelli medi di sistema vigenti tempo per tempo. Detti finanziamenti sono assistiti da garanzia sussidiaria dello Stato.

9. Salvo il caso che sia stata pronunciata sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione, l'azione esecutiva promossa dal soggetto che, nella denuncia di cui al comma 2, è indicato quale autore del reato, non può avere ad oggetto le somme erogate con il finanziamento assistito dalla

garanzia dello Stato e non ancora restituite, ovvero altri beni per un importo di pari valore. La disposizione si applica qualunque sia il titolo posto a fondamento dell'azione, salvo i diritti dei terzi in buona fede; restano in ogni caso ferme le norme che regolano i rapporti fra il terzo e il debitore esecutato.

10. I provvedimenti di archiviazione e le sentenze di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione che definiscono i procedimenti per il reato di usura sono comunicati al prefetto che ne abbia fatto richiesta a norma del comma 6 del presente articolo, il quale procede alla revoca dell'autorizzazione ed ingiunge al beneficiario, nelle forme previste dall'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto applicabili, la restituzione delle somme già erogate dal fondo.

11. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, valutato in lire 10.000 milioni per l'anno 1994 e in lire 20.000 milioni per gli anni successivi, si provvede con imputazione rispettivamente al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1994 ed ai corrispondenti capitoli per gli anni 1995 e seguenti.