



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore DE BONIS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 NOVEMBRE 2019

Interpretazione autentica in materia di determinazione della misura del tasso usurario e modifiche all'articolo 2 della legge 7 marzo 1996, n. 108

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è teso a dirimere una volta per tutte la « *querelle* » interpretativa che ha interessato la legge n. 108 del 1996, recante disposizioni in materia di usura, fin dalla sua approvazione, avvenuta ben 23 anni or sono, e fonte di innumerevoli contenziosi giudiziari, anche a discapito dell'efficienza della giustizia. Nei momenti in cui è prevalsa un'interpretazione più favorevole, agli utenti bancari sono state iscritte una miriade di cause, che risulterebbero infondate alla luce dell'interpretazione che verrà data con l'approvazione del presente disegno di legge. Fino ad oggi l'esito dei contenziosi è stato incerto e disomogeneo a seconda del momento storico, della durata dei giudizi, e addirittura del giudice assegnatario del fascicolo, ben potendo domande identiche presentate lo stesso giorno nello stesso tribunale essere decise da giudici diversi con esiti completamente opposti. Ne è derivata una « *roulette russa* » inaccettabile in un Paese di diritto, ove chi propone una causa, anche al fine di scoraggiare domande infondate e per non abusare della risorsa « giustizia », dovrebbe poter prevedere il buono o il cattivo esito della stessa al fine di far desistere chi voglia far causa a fini dilatori.

In realtà la legge n. 108 del 1996, nella sua formulazione originaria, era molto chiara. Dubbi interpretativi sono nati solo a seguito dell'intervento della Banca d'Italia la quale mediante l'emanazione delle « Istruzioni per la rilevazione del tasso effettivo globale medio ai sensi della legge sull'usura ». Fin dalla loro prima edizione, quella del 30 settembre 1996, ha prevalso un'interpretazione della legge n. 108 del

1996 *contra legem*, come più avanti meglio descritto.

L'articolo 1 della legge n. 108 del 1996 sostituisce l'articolo 644 del codice penale in tal modo: « Art. 644. - (*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. Alla stessa pena soggiace chi, fuori del caso di concorso nel delitto previsto dal primo comma procura a taluno una somma di denaro od altra utilità facendo dare o promettere, a sé o ad altri, per la mediazione, un compenso usurario. La legge stabilisce il limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari. 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 alla prestazione 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. Per la determinazione del tasso di interesse usurario si tiene conto delle commissioni, remunerazioni a qualsiasi titolo e delle spese, escluse quelle per imposte e tasse, collegate alla erogazione del credito. Le pene per i fatti di cui al primo e secondo comma sono aumentate da un terzo alla metà: 1) se il colpevole ha agito nell'esercizio di una attività professionale, bancaria o di intermediazione finanziaria mobiliare; 2) se il colpevole ha richiesto in garanzia partecipazioni o quote socie-

tarie o aziendali o proprietà immobiliari: 3) se il reato è commesso in danno di chi si trova in stato di bisogno; 4) se il reato è commesso in danno di chi svolge attività imprenditoriale, professionale o artigianale; 5) se il reato è commesso da persona sottoposta con provvedimento definitivo alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale durante il periodo previsto di applicazione e fino a tre anni dal momento in cui è cessata l'esecuzione. Nel caso di condanna, o di applicazione di pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti di cui al presente articolo, è sempre ordinata la confisca dei beni che costituiscono prezzo o profitto del reato ovvero di somme di denaro, beni ed utilità di cui il reo ha la disponibilità anche per interposta persona per un importo pari al valore degli interessi o degli altri vantaggi o compensi usurari, salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento dei danni ».

Il comma 2 del citato articolo 1 abroga l'articolo 644-*bis* del codice penale.

L'articolo 2 della legge n. 108 del 1996 recita: « 1. Il Ministro del tesoro, sentiti la Banca d'Italia e l'ufficio italiano dei cambi, rileva trimestralmente il tasso effettivo globale medio, comprensivo di commissioni, di remunerazioni a qualsiasi titolo e spese, escluse quelle per imposte e tasse, riferito ad anno, degli interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti negli elenchi tenuti dall'ufficio italiano dei cambi e dalla Banca d'Italia ai sensi degli articoli 106 e 107 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nel corso del trimestre precedente per operazioni della stessa natura. I valori medi derivanti da tale rilevazione, corretti in ragione delle eventuali variazioni del tasso ufficiale di sconto successive al trimestre di riferimento, sono pubblicati senza ritardo nella *Gazzetta Ufficiale*. 2. La classificazione delle operazioni per categorie omogenee, tenuto conto della natura,

dell'oggetto, dell'importo, della durata, dei rischi e delle garanzie è effettuata annualmente con decreto del Ministro del tesoro, sentiti la Banca e l'ufficio italiano dei cambi e pubblicata senza ritardo nella *Gazzetta Ufficiale*. 3. Le banche e gli intermediari finanziari di cui al comma 1 ed ogni altro ente autorizzato alla erogazione del credito sono tenuti ad affiggere nella rispettiva sede, e in ciascuna delle proprie dipendenze aperte al pubblico, in modo facilmente visibile, apposito avviso contenente la classificazione delle operazioni e la rilevazione dei tassi previsti nei commi 1 e 2. 4. Il limite previsto dal terzo comma dell'articolo 644 del codice penale, oltre il quale gli interessi sono sempre usurari, è stabilito nel tasso medio risultante dall'ultima rilevazione pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* ai sensi del comma 1 relativamente alla categoria di operazioni in cui il credito è compreso, aumentato di un quarto, cui si aggiunge un margine di ulteriori quattro punti percentuali. La differenza tra il limite e il tasso medio non può essere superiore a otto punti percentuali - dal 1° gennaio 1997 al 14 maggio 2011 fino al decreto-legge n. 70 del 2011 il tasso soglia era pari a quello medio aumentato della metà ».

La norma appare ad una prima lettura molto chiara: in base all'articolo 644 del codice penale, che come tale è norma imperativa, « La legge stabilisce il limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari » ragion per cui è espressamente ribadito dal legislatore il concetto in base al quale il tasso « soglia » oltre il quale l'usura è considerata oggettiva, e quindi sussistente a prescindere da ogni altra valutazione, può essere stabilito solo da una legge dello Stato, e non può essere demandato alla Banca d'Italia o alla Corte di cassazione di integrare o modificare l'applicazione della norma penale. Il tasso effettivamente applicato in un dato rapporto di credito, il cosiddetto tasso effettivo globale (TEG), è da calcolarsi tenendo conto

« delle commissioni, remunerazioni a qualsiasi titolo e delle spese, escluse quelle per imposte e tasse, collegate alla erogazione del credito » al fine di evitare facili aggiramenti della norma, ad esempio applicando un tasso di interesse molto basso ma commissioni altissime.

L'articolo 2 della legge n. 108 del 1996 si occupa di chiarire chi e come si deve rilevare il tasso « soglia »: « Il Ministro del tesoro, sentiti la Banca d'Italia e l'ufficio italiano dei cambi, rileva trimestralmente il tasso effettivo globale medio, comprensivo di commissioni, di remunerazioni a qualsiasi titolo e spese, escluse quelle per imposte e tasse, riferito ad anno, degli interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari » La norma è chiarissima investendo il Ministro dell'economia e delle finanze di tale compito, il quale deve solo « sentire » la Banca d'Italia, in quanto i dati per il calcolo dei tassi medi (numeri debitori, numeri creditori, interessi passivi e attivi, commissioni) sono trasmessi a quest'ultima dagli istituti di credito. Anche riguardo il calcolo del tasso effettivo globale medio (TEGM) devono essere inseriti per espressa volontà del legislatore sia le commissioni, che le remunerazioni pretese dalle banche a qualsiasi tipo, comprese le spese, escluse solo quelle per imposte e tasse.

Il TEGM è quindi rilevato dal Ministro dell'economia e delle finanze, avendo la Banca d'Italia solo un compito di consulenza tecnico-contabile, e i tassi soglia calcolati aumentando i TEGM della metà fino all'entrata in vigore del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e poi aumentando di 1/4 il tasso previsto nel TEGM aumentato di 4 punti, con un limite tra tasso soglia e medio non superiore a 8 punti percentuali.

La fissazione del tasso soglia, ancora una volta, è prevista dalla legge senza alcun margine di discrezionalità.

La legge n. 108 del 1996 appare fin troppo chiara. Fin dai lavori preparatori della legge infatti il Parlamento ha avuto ben chiaro il funzionamento mediante il quale sarebbe stato calcolato il TEG del singolo rapporto di credito da esaminare e come sarebbe stato calcolato il TEGM e quindi il tasso soglia da non valicare per con cadere nel delitto di usura.

Le difficoltà interpretative sono nate tutte riguardo il quarto comma dell'articolo 644 del codice penale - « per la determinazione del tasso di interesse usurario si tiene conto delle commissioni, remunerazioni a qualsiasi titolo e delle spese, escluse quelle per imposte e tasse, collegate alla erogazione del credito » - il cui testo è rimasto invariato a partire dalla proposta di legge atto Camera n. 1242-B, approvata dalla Camera dei deputati l'11 ottobre 1994, e sino alla fase finale dell'approvazione della legge n. 108 del 1996, avvenuta il 24 marzo 1996.

Prima dell'approvazione da parte della Camera dei deputati (l'11 ottobre 1994) intervenne nella seduta del 6 ottobre 1994 (e quindi solo 5 giorni prima) l'Onorevole Giuseppe Scozzari il quale, oltre che essere avvocato, era uno dei promotori della futura legge n. 108 del 1996 nonché componente della Commissione giustizia: nella seduta del 6 ottobre 1994 spiegava perfettamente alla Camera quale fosse il senso da dare al metodo di calcolo del « tasso fisso oltre il quale si configura il reato di usura »: « nel nostro sistema creditizio due sono i tassi di riferimento nelle operazioni di finanziamento; il primo è il cosiddetto TAN (tasso annuo nominale) che viene applicato sul finanziamento totale erogato. L'esempio tipico è che su un milione di finanziamento, con un TAN al 10 per cento, si hanno 100.000 lire di interessi in un anno. L'altro parametro di riferimento, invece, è il cosiddetto TAEG (tasso effettivo globale) previsto dall'articolo 122 del testo unico bancario, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993. Il

TAEG rappresenta il costo totale del credito a carico del fruitore del prestito e viene espresso in percentuale annua del credito concesso. Il TAEG comprende gli interessi e tutti gli oneri da sostenere per poter utilizzare il credito. Il costo dell'istruttoria pratica, il costo di commissione (aggiuntivo all'interesse), il costo della tenuta del conto e di estratto conto. Per esempio, riprendendo il caso citato poc'anzi, a fronte di un prestito di un milione, se il TAN è al 10 per cento, per un ammontare di interessi di 100.000 lire, il TAEG comprende anche il costo per l'istruttoria (10.000 lire) le spese di tenuta conto (5.000 lire) la commissione di massimo scoperto (5.000 lire) per un ammontare totale di oneri pari a 120.000 lire, il 12 per cento dell'intero finanziamento».

La chiarezza (e competenza) dell'onorevole Scozzari è disarmante: così come indicato nella proposta di legge, poi approvata sul punto senza modifiche con la legge n. 108 del 1996, nel calcolo del TEGM va incluso ogni onere collegato all'erogazione del credito, compresa la commissione di massimo scoperto, utilizzando l'unica formula allora conosciuta per il calcolo del tasso di interesse effettivo di un prestito: quella utilizzata in matematica finanziaria ed utilizzata anche dalla Banca d'Italia per la quale il tasso effettivo medio è uguale a:

$$\text{Competenze} \times 365 \\ \text{numeri computistici}$$

Se la legge n. 108 del 1996, fin dalla sua formulazione era così chiara, come è stato possibile che vi siano stati dubbi tali da condurre a due interpretazioni totalmente diverse?

L'una che può condurre, inserendo tra i costi collegati all'erogazione del credito la commissione di massimo scoperto (CMS) e utilizzando la formula per il calcolo del TAEG utilizzata in matematica finanziaria, all'usura oggettiva.

L'altra che non condurrà mai all'usura in quanto le CMS non sono computate ai fini del calcolo del TEG, ma il calcolo è effettuato non con la formula di matematica finanziaria ma con quella proposta dalla Banca d'Italia nelle « Istruzioni » pubblicate il 30 settembre 1996 che non calcola il TEG ma semplicemente somma al tasso nominale degli interessi il tasso dell'aliquota degli oneri, esclusa la CMS, di modo che il tasso misura è uguale al TAN.

Onorevoli senatori, siamo giunti al nocciolo del problema: la legge n. 108 del 1996 era ed è, rileggendo i suoi lavori preparatori, chiarissima: al fine di evitare l'aggiramento della norma e quindi apparentemente applicando interessi bassi, ma commissioni altissime, anche queste vanno computate ai fini del calcolo del TAEG: non importa il *nomen* dei singoli costi collegati all'erogazione del credito, tutti devono concorrere nel calcolo perché solo in tal modo si « fotografa » l'effettivo costo di un prestito. La Banca d'Italia, inspiegabilmente, ha emanato il 30 settembre 1996 le sopra indicate « Istruzioni » indicando per le categorie « 1,2,5 del punto B1 (aperture di credito in conto corrente, finanziamenti per anticipi su crediti e documenti e sconto di portafoglio commerciale, *factoring* » la seguente formula:

TEG= interessi x 365	+ oneri x100
numeri debitori	accordato

mentre per tutte le altre categorie di operazioni la formula da adottarsi per il calcolo del TEG è quella utilizzata in matematica finanziaria.

Utilizzando la formula sopra indicata, riprendendo l'esempio sopra indicato il TAEG è pari a:

interessi 500x365	+ oneri x100
900.000	10.000

il TEG calcolato con la formula proposta dalla Banca d'Italia nelle istruzioni emesse

nel 1996, anziché pari al 40,55 per cento annuo, come calcolato applicando la formula di matematica finanziaria, e ciò per il solo frutto della diversa formula applicata, e non per il mancato inserimento nel conteggio della CMS, che secondo le istruzioni 1996 della Banca d'Italia (paragrafo C5) « non entra nel calcolo del TEG, essa viene rilevata separatamente, espressa in termini percentuali ».

Escludendo infatti dal calcolo la CMS (e quindi gli oneri) il tasso calcolato dalla Banca d'Italia è uguale al tasso nominale:

è pari al	interessi 500x365	+ oneri x100
	900.000	10.000
	20,27 per cento	+ 0,00 per cento = 20,27 per cento

La Banca d'Italia quindi, del tutto arbitrariamente, in quanto la legge n. 108 del 1996 non le ha conferito questo compito, ha integrato la norma primaria mediante le proprie istruzioni.

È interessante a tal fine esaminare il primo decreto ministeriale attuativo della legge n. 108 del 1996, il decreto del Ministro del tesoro 23 settembre 1996, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 26 settembre 1996: in esso il Ministro del tesoro « Sentiti la Banca d'Italia e l'ufficio italiano dei cambi decreta: Articolo 1. 1. Ai fini della rilevazione dei tassi effettivi globali medi praticati dagli intermediari sono individuate, tenuto conto della natura e dell'oggetto, le seguenti categorie omogenee di operazioni: apertura di credito in conto corrente, finanziamenti per anticipi su crediti e documenti e sconto di portafoglio commerciale, crediti personali e finalizzati, operazioni di *factoring*, operazioni di *leasing*, mutui, altri finanziamenti a breve e a medio/lungo termine. Articolo 2. 1. La Banca d'Italia e l'ufficio italiano dei cambi, nell'ambito delle rispettive competenze, procedono

alla rilevazione dei dati avendo riguardo, ove necessario, per le categorie di cui all'articolo 1, anche all'importo e alla durata del finanziamento, nonché alle garanzie e ai beneficiari in ragione del rischio. 2. Il periodo di riferimento per la prima rilevazione dei dati è quello compreso tra il 1° ottobre 1996 e il 31 dicembre 1996 ».

Il primo decreto ministeriale attuativo, così come la legge n. 108 del 1996, non conferisce alla Banca d'Italia alcun potere riguardo al meccanismo di calcolo del TAEG (del tasso effettivo del rapporto da esaminare) e del TAEGM (del tasso effettivo medio in base al quale è calcolato il tasso soglia) ma semplicemente il compito di ricevere i dati (numeri debitori, interessi, commissioni e spese) rilevanti ai fini dei calcoli richiesti dalla legge n. 108 del 1996.

Solo con le Istruzioni emanate in data 30 settembre 1996, e quindi senza alcuna copertura normativa che la legittimasse, la Banca d'Italia ha deciso che la formula per il calcolo del TAEG nelle aperture di credito in conto corrente, eccetera, fosse quella sopra indicata:

TEG= interessi x 365	+ oneri x 100
numeri debitori	accordato

che come è stato dimostrato pocanzi, anziché calcolare il costo effettivo di un prestito, somma il tasso di interesse annuo al tasso delle spese pretese dalla banca, esclusa la CMS.

Ad agosto 2009 la Banca d'Italia ha modificato la formula di cui sopra come segue:

TEG= interessi x 365	+ oneri x 100
numeri debitori	accordato

che è simile alla precedente, solamente che gli oneri sono annualizzati, per cui (basta vedere l'esempio contenuto nel citato decreto del Ministro del tesoro (es. 3/2016) con TAN 12,00 per cento; cdf 0,50 per cento su base trimestrale; numeri debitori

455.000; interessi 146,59 euro; cdf trimestrale 50,00 euro.

Inserendo i dati forniti nella formula si vedrà che il risultato non va che a sommare al TAN:

TEG= 149,59 x 365	+ (50x4)x100 = 14,00 per cento
455.000	10.000

Che altro non è che TAN 12,00 per cento + commissioni annue $0,50 \times 4 = 14,00$ per cento.

Utilizzando la formula di matematica finanziaria, unica rispettosa della legge n. 108 del 1996 alla quale, si ripete, le Istruzioni della Banca d'Italia non possono derogare, il « vero » TEG è invece pari a:

(interessi 149,59 + 50 oneri)x365	uguale al 16,01 per cento
numeri debitori	455.000

Del fatto che la Banca d'Italia non potesse integrare la norma penale era ben cosciente la Cassazione penale fin dalla sentenza n. 20148 del 2003 per la quale « il delitto di usura non riserva affatto compiti creativi alla pubblica amministrazione, affidando a questa margini di discrezionalità che invaderebbero direttamente l'area penale riservata alla legge ordinaria, atteso che il legislatore si è fatto carico di introdurre e delineare una rigida griglia di previsioni e di principi, affidando alla normazione secondaria null'altro che un compito di registrazione ed elaborazione tecnica di risultanze, al di fuori di qualsiasi margine di discrezionalità ».

La Banca d'Italia quindi deve solo registrare, ricevere dalle banche i dati necessari per effettuare i calcoli, ma non può sindacare o decidere quale formula sia da utilizzarsi per calcolare il TAEG o il TAEGM, essendo tra l'altro questo rilevato dal Ministro dell'economia e delle finanze che

emette a tal fine apposito decreto ministeriale.

Sono quindi da disapplicare ai sensi degli articoli 4 e 5 dell'allegato « E » della legge 20 marzo 1865, n. 2248, gli atti di normazione secondaria (i decreti ministeriali) ove prevedono che « al fine di verificare il rispetto del tasso soglia inerente alle varie operazioni creditizie si attengono ai criteri di calcolo delle Istruzioni per la rilevazione del tasso effettivo globale medio ai sensi della legge sull'usura emanate dalla Banca d'Italia ».

I decreti ministeriali andrebbero disapplicati anche perché i tassi medi ivi indicati sono errati, essendo il frutto di una metodologia di calcolo errata.

Infatti, secondo le « Istruzioni » del 30 settembre 1996, il TEGM è la media aritmetica dei singoli TEG calcolati dalle banche segnalanti secondo la formula proposta dalla Banca d'Italia, che di per se è errata come pocanzi dimostrato.

La media aritmetica fa sì che un affidamento da 10.000 euro abbia lo stesso « peso » statistico di un affidamento da 25 milioni euro, e quindi immancabilmente il tasso medio rilevato sarà maggiore di quello che si avrebbe facendo una media « ponderata » possibile se il calcolo del TEGM fosse fatto direttamente dalla Banca d'Italia sommando il totale numeri computistici, interessi e commissioni e calcolando quindi il reale tasso medio applicato dal sistema bancario nel trimestre di riferimento.

Altro errore metodologico, che porta ad un artificiale innalzamento del tasso medio calcolato, è l'esclusione dal calcolo dei crediti « agevolati » ossia quelli concessi a tassi uguali o inferiori a quelli applicati ai dipendenti delle banche, come espressamente prevedono le « Istruzioni » del 30 settembre 1996, Gli affidamenti di maggiore importo, che rappresentano in realtà una quota largamente maggioritaria rispetto al totale accordato ed utilizzato (essendo quelli superiori

ad euro 500.000 - 1.000.000.000 di lire - mediamente l'84,76 per cento del totale accordato, come risulta dai dati forniti dalla Banca d'Italia nei bollettini statistici) sono concessi a tassi molto bassi (quelli oltre i 25 milioni di euro, pari al 47 per cento del totale accordato, sono concessi mediamente al tasso del 2,09 per cento).

La conseguenza di quanto sopra (media aritmetica e non ponderata ed esclusione degli affidamenti concessi a tassi agevolati) è che mentre dai bollettini statistici risulta rilevato dalla Banca d'Italia per le aperture di credito in conto corrente nel secondo trimestre 2016 un tasso medio del 5,67 per cento (computandovi la CMS, gli interessi di mora ed utilizzando la formula di matematica finanziaria, che calcolo il reale TAEG, superiore a quello calcolabile utilizzando la formula di cui alla « Istruzioni » della Banca d'Italia), nel corrispondente decreto ministeriale adottato ai sensi della legge n. 108 del 1996, il tasso medio rilevato per le aperture di credito in conto corrente è pari al 9,41 per cento, dato « matematicamente impossibile », come rilevato anche dall'autorevole quotidiano giuridico - economico « Italia Oggi » spiegabile, conosciute le formule utilizzate per i calcoli, solo mediante l'utilizzo di diversi valori e metodologie di calcolo.

L'utilizzo per il calcolo dei tassi medi ai sensi della legge n. 108 del 1996 delle formule contenute nelle « Istruzioni » della Banca d'Italia comporta un innalzamento dei tassi rilevati (pari mediamente al 3,75 per cento dal 1° gennaio 1998 al 30 giugno 2016) e quindi un artificiale innalzamento della soglia anti-usura, che la legge n. 108 del 1996 vuole, come dimostrano i lavori parlamentari, calcolata su tutti i crediti concessi, compresi quelli agevolati e a tassi di favore, comprendendovi la CMS e con l'utilizzo della formula di matematica finanziaria del TAEG. Pertanto la Banca d'Italia ha di fatto reso inapplicabile la legge n. 108 del 1996, da un lato aumentando in modo signi-

ficativo il tasso medio, dall'altro applicando per il calcolo del TEG del rapporto bancario da esaminare, una formula che calcola il tasso nominale e non il TEG come richiesto dalla norma. È quindi da ritenersi provato sia che la serie storica dei tassi medi pubblicati nel citato decreto ministeriale adottati ai sensi della legge n. 108 del 1996 (riferita alle categorie 1,2,5 del punto B1 delle « Istruzioni » e quindi alle aperture di credito in conto corrente, finanziamenti per anticipi su crediti e documenti e sconto di portafoglio commerciale, *factoring*) è errata essendo mediamente superiori di 3,75 per cento punti rispetto a quelli calcolati nei bollettini statistici pubblicati dalla stessa Banca d'Italia; sia che la formula contenuta nelle « Istruzioni » emanate tempo per tempo dalla Banca d'Italia ai fini dell'applicazione della legge n. 108 del 1996 sono *contra legem* espressamente questa richiedendo il computo della CMS e l'utilizzo della formula di matematica finanziaria del TAEG; sia infine che sempre *contra legem* la Banca d'Italia ha escluso dal calcolo dei tassi medi i finanziamenti concessi a tassi agevolati o di favore, che rappresentano la maggioranza di quelli totalmente concessi. Per tutti i motivi di cui sopra i decreti ministeriali adottati ai sensi della legge n. 108 del 1996 andrebbero disapplicati, ma in tal modo la legge n. 108 del 1996 non sarebbe più applicabile. Essendo provato che i tassi medi rilevati nel decreto ministeriale sono mediamente 3,75 punti superiori a quelli che sarebbero dovuti calcolare secondo legge, il loro utilizzo non può che favorire il reo, ossia chi ha applicato tassi usurari, che si vedrà sollevato da ogni addebito per essere il tasso soglia ufficiale superiore a quello correttamente calcolato ai sensi della legge n. 108 del 1996. È quindi possibile non disapplicare il decreto ministeriale adottato ai sensi della legge n. 108 del 1996 nella sola parte in cui stabiliscono il tasso medio da applicare per le categorie 1,2,5 del punto B1

(aperture di credito in conto corrente, finanziamenti per anticipi su crediti e documenti e sconto di portafoglio commerciale, *factoring*) mentre invece andranno disapplicati sotto ogni altro aspetto, ed in particolare riguardo la formula per il calcolo del tasso effettivo così come relativamente alla rilevazione del tasso medio della CMS. Andranno altresì disapplicate, in quanto *contra legem*, le « Istruzioni » emanate per l'applicazione della legge n. 108 del 1996, nelle loro varie versioni, sia per quanto riguarda la non inclusione della CMS nel calcolo del TEG (paragrafo C5), sia ove prevedono le formule per il calcolo dei tassi medi (sempre per le categorie 1,2,5 del punto B1 - aperture di credito in conto corrente, finanziamenti per anticipi su crediti e documenti e sconto di portafoglio commerciale, *factoring*) ed ove prevedono che vada fatta dagli istituti di credito la media aritmetica dei TEG rilevati per ogni rapporto di credito e vadano esclusi dal calcolo i finanziamenti concessi a tassi agevolati, dovendo essere inclusi nel calcolo tutti i finanziamenti concessi superiori a euro 5.000 senza alcuna esclusione o limitazione di sorta. In tal modo, pur nella coscienza che il tasso soglia individuato nel decreto ministeriale adottato ai sensi della legge n. 108 del 1996 è sicuramente più alto di quello che si sarebbe potuto avere calcolandolo in modo conforme alla norma, sarà possibile applicarla, ovviamente nel rispetto di quanto sopra, e quindi calcolando il TEG del rapporto bancario da esaminare utilizzando esclusivamente la formula utilizzata in matematica finanziaria ed inserendovi espressamente la CMS e gli interessi moratori. Tutto quanto sopra per il periodo intercorrente tra il 1° aprile 1997 ed il trimestre in corso al momento dell'applicazione della norma oggi proposta al Parlamento. Per il futuro infatti, con norma non di interpretazione autentica ma innovativa, questa dovrà stabilire in modo stringente il metodo di calcolo che la Banca d'Italia do-

vrà osservare per calcolare i tassi medi ai fini della legge n. 108 del 1996, ed in particolare facendo la media non aritmetica ma ponderata dei tassi e senza escludere alcun finanziamento seppur concesso a tasso agevolato. Infine si richiede che il metodo di calcolo del tasso soglia, modificato con il decreto-legge n. 70 del 2011, sia quello originariamente previsto dalla legge n. 108 del 1996, ossia mediante l'aumento del 50 per cento del tasso medio rilevato, essendo provato dai dati statistici della Banca d'Italia che a seguito della modifica dei tassi medi applicati dal sistema bancario sono aumentati di 2 punti percentuali, senza che siano aumentati i finanziamenti concessi alle imprese, che anzi hanno avuto una consistente diminuzione. Essendo il decreto-legge n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011 stato emanato proprio con la prospettiva di aumentare la platea dei soggetti finanziabili, ed essendo accaduto il contrario, si propone di tornare alla originaria formulazione della legge n. 108 del 1996, che porterà con ogni probabilità ad una consistente diminuzione dei tassi effettivamente applicati, in ragione della diminuzione dei tassi soglia vigenti. Le modifiche proposte, che prevedono il calcolo dei tassi medi in modo conforme alla legge n. 108 del 1996, porterà ugualmente ad una diminuzione degli stessi, con positivi risvolti per le piccole imprese, gli artigiani, i professionisti, che sono la stragrande maggioranza dei soggetti affidati, pur ricevendo solo il 15 per cento in totale delle somme erogate dalle banche italiane. Quest'ultime, per ottenere la stessa redditività, dovranno aumentare, anche di poco, i tassi applicati a tutti i rapporti agevolati, con enormi benefici per l'economia italiana che, come è noto, è fatta di piccole imprese. Le modifiche proposte sono anche costituzionalmente orientate, in quanto l'articolo 47 della Costituzione prevede che « La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue

forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito » e l'articolo 3 prevede che « È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ». La piena applicazione della legge n. 108 del 1996, interpretata e secondo le modifiche come sopra esposte, porterà alla riduzione delle diseguaglianze nell'accesso al credito, essendo vincolate le banche ad applicare un tasso al massimo di 1,50 volte superiore a quello applicato mediamente, in tal modo non creando *gap* concorrenziali a carico delle piccole imprese, degli artigiani e dei professionisti, a scapito delle imprese medie e grandi, che è una delle ragioni della crisi economica in atto, nella quale i « piccoli » soccombono dovendo sopportare un costo eccessivo per il credito. Pertanto, l'articolo 1 del presente disegno di legge intende rimediare, con norma di interpretazione autentica (e dunque retroattiva), alle storture prodotte da una recente sentenza della Cassazione civile (Cassazione civile, sezioni unite, sentenza n. 16303 del 20 giugno 2018). Quest'ultima, pur riconoscendo la soggezione della commissione di massimo scoperto alla normativa di repressione dell'usura, ha stabilito di tenerla separata dagli altri oneri economici, così dimezzandone il « peso usurario ». Nel concreto, la sentenza accoglie i *desiderata* manifestati dall'Associazione bancaria italiana fin dal 2005. Il periodo di rilevanza sostanziale della norma, che si intende introdurre, va dall'entrata in vigore della legge sull'usura alla fine del 2008. Dagli inizi del 2009, infatti, la commissione di massimo scoperto (e le sue derivazioni « nominali » dall'operatività banca-

ria) è stata assoggettata al regime ordinario (con la legge n. 2 del 2009). La norma proposta intende, in definitiva, rimediare a un'« ingiustizia del passato » (con effetti, peraltro, tuttora avvertiti da un grande numero di clienti bancari). L'articolo 2 del presente disegno di legge si occupa del futuro e possiede una vocazione assai più vasta della prima, volgendosi alla (ri)regolamentazione di taluni dei principi generali della materia. Infatti, il comma 1 dell'articolo 2 si occupa dei criteri di costruzione effettiva del « tasso medio », sino a oggi lasciati in modo eccessivo alla discrezionalità della Banca d'Italia (che, nelle sue Istruzioni relative all'usura, la ha costantemente impiegata in funzione conservativa del potere delle banche). Nel regolare in modo stringente la materia, la normativa proposta intende aprire il più possibile il raggio delle operazioni da tenere in considerazione per la rilevazione del « tasso medio » e confermare, altresì, la rilevanza di tutti i costi economici che gravano i finanziamenti (da ciò, l'espreso riferimento al TAEG, di cui alla normativa del testo unico). Nella direzione di dare rilevanza a un « tasso medio » più aderente alla reale conformazione del mercato, la norma intende dichiaratamente proteggere la domanda di credito. Il comma 4 dell'articolo 2 riporta la soglia di rilevanza dell'usura (il cosiddetto tasso soglia, come formato dal tasso medio + uno *spread* in aumento, per l'appunto prefissato dalla legge) al suo segno naturale, come pure sistematicamente coerente con la regolamentazione civilistica dell'equilibrio contrattuale in generale. Lo *spread* dell'« *ultra dimidium* », infatti, era già stato fissato dalla normativa originaria dell'usura del 1996, per essere poi sostituito (nel 2011) da altro (e complesso) criterio, sostanzialmente protettivo dell'offerta di credito.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Interpretazione autentica in materia di determinazione del tasso usurario)

1. Le commissioni di massimo scoperto, comunque denominate, si intendono ricomprese nell'ambito delle commissioni, remunerazioni a qualsiasi titolo e delle spese concorrenti a determinare, ai sensi del quarto comma dell'articolo 644 del codice penale, la misura del tasso usurario. Per il calcolo delle predette commissioni si applica la formula: « (interessi + oneri) × 365/numeri computistici ».

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 2 della legge 7 marzo 1996, n. 108)

1. All'articolo 2 della legge 7 marzo 1996, n. 108, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, rileva trimestralmente il tasso effettivo globale medio, riferito ad anno, degli interessi praticati dalle banche e dai soggetti operanti nel settore finanziario, di cui al titolo V del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nel corso del trimestre precedente per le operazioni della stessa natura. Sono comprese nell'ambito delle operazioni da includere nella rilevazione anche le operazioni a tasso agevolato, a tasso di favore, di microcredito e con le Amministra-

zioni pubbliche. La rilevazione comprende tutti i rapporti in essere, senza esclusioni, ed è riferita a tutte le voci che formano il costo globale del credito, di cui alle lettere *e*) e *m*) del comma 1 dell'articolo 121 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Per il calcolo del tasso effettivo globale medio si applica la formula: “(interessi + oneri) x 365/numeri computistici”. I valori medi derivanti dalla rilevazione, corretti in ragione delle eventuali variazioni del tasso ufficiale di riferimento successive al trimestre interessato, sono pubblicati senza ritardo nella *Gazzetta Ufficiale*, unitamente ai valori medi disaggregati relativi alle singole voci che formano il costo globale del credito »;

b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Il limite oltre il quale gli interessi sono comunque usurari, come stabilito ai sensi del terzo comma dell'articolo 644 del codice penale, è costituito dal tasso medio risultante dall'ultima rilevazione trimestrale pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, aumentato della metà ».