

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4941

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(AMATO)

e dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

(VISCO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 DICEMBRE 2000

—————

Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2000,
n. 394, concernente interpretazione autentica della legge 7
marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica	»	8
Disegno di legge.	»	9
Decreto-legge	»	10

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura, ha introdotto significative modifiche al regime penale del delitto di usura volte ad agevolare la repressione di tale reato mediante l'introduzione di un parametro per la valutazione «oggettiva» dell'usurarietà degli interessi e l'eliminazione del requisito dell'approfitamento dello stato di bisogno della vittima.

La predetta legge configura il reato di usura in presenza della dazione o della promessa di interessi o altri vantaggi usurari in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altra utilità, specificando che sono sempre usurari gli interessi che superano del 50 per cento i tassi medi effettivi globali rilevati dalla Banca d'Italia e dall'Ufficio italiano dei cambi e pubblicati con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

L'introduzione di un parametro di riferimento per la valutazione dell'usurarietà delle condizioni di un finanziamento ha aperto un ampio dibattito in ordine alla possibilità di configurare il reato nel caso di mutui stipulati prima dell'entrata in vigore dei «tassi di usura».

In vigenza della precedente disciplina la dottrina dominante e la giurisprudenza costante della Corte di Cassazione individuavano il momento consumativo dell'usura nella pattuizione degli interessi; di conseguenza quando era previsto che gli interessi dovessero corrispondersi periodicamente, ricorreva la figura del cosiddetto reato istantaneo con effetti permanenti.

Intervenuta la modifica del reato di usura con la legge n. 108 del 1996, è stato da taluno ipotizzato che il delitto di usura possa ora considerarsi un reato permanente, con

la conseguenza che il reato potrebbe essere consumato anche per il solo fatto di ricevere corrispettivi divenuti usurari, indipendentemente dalla liceità originaria della pattuizione.

Dai lavori parlamentari, tuttavia, non emerge alcun elemento che possa indurre ad una interpretazione della legge nel senso sopra ipotizzato di reato permanente, che avesse incidenza sui mutui contratti in passato e ancora in essere. La permanenza del reato svuoterebbe di significato la previsione introdotta dalla nuova legislazione, che va invece interpretata come norma eccezionale tesa ad estendere a un reato istantaneo il regime prescrizione proprio dei reati permanenti.

Ciò nondimeno, si è posta la rilevante questione interpretativa circa la configurabilità del delitto di usura per i prestiti stipulati prima dell'entrata in vigore della nuova legge in particolare per i mutui, nel momento in cui il tasso convenuto supera del 50 per cento la misura dei tassi medi effettivi globali.

All'interno di questa categoria rileva dal punto di vista tecnico la distinzione tra mutui stipulati a tasso fisso e quelli a tasso variabile, che poggia sulla decisione dei contraenti se e in quale misura affrontare il rischio che una variazione dei tassi di mercato detemini in futuro vantaggi o perdite per una delle parti. La determinazione del tasso di interesse incorpora anche una stima dell'inflazione attesa.

I mutui a tasso fisso sono preferiti da una larga massa di famiglie, le quali privilegiano la certezza del valore nominale delle rate di rimborso, in quanto consente di predeterminare il flusso di risorse da destinare periodicamente alla restituzione del prestito.

La straordinaria risonanza che ha assunto la questione è dipesa dalla brusca discesa, in un arco di tempo molto breve, dei tassi nominali di interesse relativi a tutte le operazioni bancarie, ma soprattutto dei tassi sui mutui che riguardano un'amplissima fascia di persone.

La sentenza della Corte di Cassazione 14899/2000 in materia di usura, depositata il 17 novembre 2000, si iscrive nell'articolato dibattito in ordine agli effetti della legge 7 marzo 1996, n. 108, sui contratti stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della stessa.

La Cassazione osserva che l'obbligazione di interessi non si esaurisce in una sola prestazione, concretandosi in una serie di prestazioni successive. Pertanto, in caso di contratti di mutuo costituiti e non esauriti prima dell'entrata in vigore della legge n. 108 del 1996, quest'ultima, pur non essendo di per sé retroattiva, tuttavia è «di immediata applicazione nei correlativi rapporti, limitatamente alla regolamentazione degli effetti ancora in corso, quindi, per l'appunto, la corresponsione degli interessi». Rilevante ai fini della qualificazione usuraria degli interessi sarebbe, quindi, il momento della dazione e non quello della stipula del contratto.

L'orientamento espresso nella sentenza in esame determina un'indubbia incertezza giuridica in ordine alla legittimità delle pattuizioni di interessi nei mutui a tasso fisso. Ciò in quanto interessi non usurari al momento della stipula del contratto potrebbero superare il tasso soglia - individuato trimestralmente sulla base della rilevazione dei tassi d'interessi effettivi globali medi praticati nel trimestre precedente dalle banche e dagli intermediari finanziari ai sensi della predetta legge n. 108 del 1996 - al momento della scadenza delle singole rate.

In sostanza, l'interpretazione della Corte prefigura la possibilità di una «usurarietà sopravvenuta» per quei tassi che, successivamente al momento in cui furono pattuiti, divengano superiori al tasso soglia di volta in

volta rilevato. Questo può accadere sia per i contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della legge n. 108 del 1996, sia per quelli perfezionati successivamente.

Una simile interpretazione vanifica la rilevanza del tasso liberamente concordato fra le parti, lo rende incerto nel tempo, finisce per mettere in crisi l'operatività a tasso fisso; sotto il profilo penale, rischia di far configurare il reato di usura laddove l'intermediario finanziario chieda il rispetto del tasso concordato.

Tale situazione genera effetti negativi sia per i prenditori di credito sia per gli intermediari finanziari.

Per i prenditori di credito, sia perché sarà più difficile indebitarsi a tasso fisso, sia perché si viene a creare una irragionevole disparità di trattamento tra mutuatari a tasso fisso e mutuatari a tasso variabile; questi ultimi sono assoggettati all'alea dell'innalzamento e al beneficio della diminuzione dei tassi, i primi solo al beneficio della diminuzione.

Gi intermediari, che dovrebbero rinunciare *ex post* a ricavi fondati su tassi di interesse a suo tempo legittimamente pattuiti e coerentemente valutati nei bilanci dei singoli esercizi e che invece, di norma, continuano a corrispondere ai propri finanziatori i tassi a suo tempo concordati. Si potrebbero produrre effetti negativi sulla remunerazione del risparmio.

Anche le banche estere, comunitarie e non, operanti in Italia o con clientela italiana sarebbero costrette a subire, nel nostro mercato, vincoli esterni non compatibili con la libera concorrenza, la cui tutela è principio inderogabile all'interno dell'Unione. Si avrebbero, di conseguenza, indubbe ripercussioni negative per l'intera economia nazionale per la diminuzione della fiducia degli investitori verso il mercato finanziario italiano. Alcuni rappresentanti diplomatici hanno già sollevato la questione.

Se fosse ammessa una revisione dei tassi contrattualmente definiti potrebbe anche essere intaccata la fiducia degli investitori, ita-

liani ed esteri, nei confronti degli emittenti nazionali privati e pubblici compreso lo stesso Stato italiano. Ciò potrebbe accrescere le uscite di capitali, nonché ridurre la presenza e l'operatività delle banche estere in Italia diminuendo la concorrenza.

Nelle ultime settimane la situazione si è ulteriormente aggravata. Nell'incertezza sulle implicazioni della sentenza e sulla sua portata, alcune banche, per non correre il rischio di incorrere nel reato di usura, non hanno ancora inviato ai clienti gli avvisi di pagamento per la rata semestrale in scadenza. I clienti subiranno di conseguenza un danno per non essere in grado di portare in deduzione dall'Irpef 2000 parte degli interessi passivi maturati nello stesso anno. Incerta rimane in ogni caso la sorte dei loro mutui.

Ma ancora più pericolose sono le possibili conseguenze della sentenza sul debito pubblico. Alcuni enti locali hanno infatti già sollevato il problema della liceità del versamento di interessi che in base alla interpretazione della legge n. 108 del 1996 compiuta dalla Cassazione potrebbero risultare usurari, quindi eccessivi, comportando un possibile intervento della Corte dei conti per danno erariale. Identico problema si potrebbe porre per molteplici emissioni di titoli del Tesoro collocati in passato sui mercati internazionali, il cui rendimento potrebbe oggi essere messo in discussione con conseguenze facilmente immaginabili.

Per le considerazioni su esposte e per la circostanza che la situazione venutasi a creare può porsi in contrasto con i principi del Trattato dell'Unione europea e del nostro ordinamento costituzionale, il Governo ritiene necessario intervenire con una norma interpretativa che - sulla falsariga della legislazione vigente in Francia, a suo tempo tenuta presente in sede di elaborazione della legge n. 108 del 1996 - chiarisca che il momento al quale rifarsi per verificare l'eventuale usurarietà del tasso, sia sotto il profilo penale che civile è quello della conclusione del contratto, e che le emissioni obbligazio-

inarie della Pubblica amministrazione si collocano all'esterno della normativa in discussione.

2. Il principio di cui sopra si accompagna, nel provvedimento, con una previsione di rivisitazione del costo dei mutui a tasso fisso che alla data di entrata in vigore del provvedimento stesso presentino un livello dei tassi superiore ad un parametro rappresentativo del mercato dei prestiti a medio e lungo termine. Questa «rinegoziazione» non ha efficacia novativa e si applica alle rate che scadono successivamente alla data del 2 gennaio 2001. Infatti, consistendo l'intervento in una norma interpretativa che sancisce la non retroattività della legge n. 108 del 1996, ogni rinegoziazione del passato, oltre ad essere ingiustificata logicamente, apparirebbe altresì contraddittoria.

Il beneficio previsto per il futuro è tuttavia piuttosto consistente e tale da compensare ampiamente i maggiori oneri sopportati in assenza di rinegoziazione nei tre anni di applicazione della legge n. 108 del 1996.

La soluzione qui proposta riprende in sostanza quella che ha elaborato il Senato durante la discussione della ultima legge finanziaria e che trovò la convergenza di ampi settori della maggioranza e dell'opposizione e che solo per ragioni di tempo non fu possibile votare in quella occasione. È superfluo chiarire che l'intervento normativo in discussione sia un intervento di particolare attenzione nei confronti della clientela bancaria.

La previsione tende a venire incontro a quella parte della clientela bancaria che si è oggettivamente trovata nella condizione di non beneficiare dell'abbassamento strutturale ed eccezionale dei tassi avvenuta nell'ambito del processo di convergenza verso la moneta unica.

In proposito non va dimenticato che nel 1998 la Commissione finanze della Camera adottò una risoluzione con la quale invitava le banche ad assumere, nel rispetto dei principi dell'*antitrust*, un atteggiamento di dispo-

nibilità nei confronti dei consumatori e rinegoziare mutui mediante scrittura privata e senza oneri aggiuntivi. La vicenda si è chiusa attraverso accordi sottoscritti direttamente fra le più rappresentative associazioni dei consumatori e un considerevole gruppo di grandi banche. Gli accordi furono differenziati fra banca e banca per tener conto delle specificità di ogni istituto.

L'intervento odierno quindi si pone come integrativo di misure correttive già adottate ed in essere.

Il parametro di riferimento individuato, detto «tasso di sostituzione», da applicarsi salvo diversa pattuizione fra le parti più favorevole al debitore, è la media mobile su venticinque anni dei rendimenti lordi dei buoni del Tesoro poliennali (BTP) con vita residua superiore ad un anno; questa media viene calcolata in modo che ogni anno esca il termine più vecchio e entri quello nuovo. Detta media, per il 2001, si attesta al 12,21 per cento.

Il rendimento lordo corrisposto sui BTP rappresenta il minor tasso di interesse quotato sul mercato finanziario nazionale per prestiti con caratteristiche analoghe a quelle dei mutui. Per questo motivo, al fine di tenere conto del maggior costo della raccolta obbligazionaria degli intermediari, per coprire le spese di revisione dei contratti viene prevista una maggiorazione di 0,50 punti sul valore della media dei rendimenti lordi dei BTP. Tale maggiorazione non si applicherebbe ai mutui erogati alle persone fisiche che agiscono per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta.

3. Sotto l'aspetto quantitativo, l'adozione del tasso di sostituzione in parola comporta un minor ricavo per gli istituti bancari, rispetto a quello riveniente dagli accordi contrattuali, dell'ordine di lire 2.500 miliardi che si distribuirà lungo tutto l'arco della vita residua dei mutui.

Il calcolo è basato su parametri e su ipotesi coerenti con le informazioni ricavabili dal mercato e su stime, nel complesso prudentziali, sulla consistenza dei crediti a medio e lungo termine, sulla loro durata media, sui tassi di interesse.

Sono stati considerati i mutui non agevolati a tasso fisso in essere alla data del 30 settembre 2000, decurtati della quota stimata dei prestiti già rinegoziati dalle banche a tassi presumibilmente inferiori al rendimento dei suddetti titoli pubblici.

La durata media originaria dei contratti, ricostruita sulla base dei dati della loro vita residua, risulta di tredici anni. La ripartizione dei crediti per anno di erogazione è stata effettuata utilizzando tale durata contrattuale e tenendo conto di un piano di ammortamento a rate costanti. A ognuna delle categorie omogenee di mutui per data di accensione sono stati attribuiti tassi di interesse ricavati per ciascun anno di erogazione, da una distribuzione simmetrica intorno ai valori medi rilevati dalle statistiche.

Sulla base delle ipotesi indicate si è quindi calcolata la quota dei mutui che risulta essere stata erogata con tassi contrattuali superiori al rendimento lordo medio dei citati BTP (maggiorato di mezzo punto percentuale per i mutui verso soggetti diversi dai consumatori). Essa è stimabile mediamente in circa 12.000 miliardi di lire, di cui un terzo riferibile a prestiti contratti dalle famiglie.

4. L'articolato fornisce al comma 1 l'interpretazione autentica dell'articolo 644 del codice penale e dell'articolo 1815, comma secondo, del codice civile. Viene chiarito che, quando in un contratto di prestito sia convenuto il tasso di interesse (sia esso corrispettivo, compensativo o moratorio), il momento al quale rifarsi per verificarne l'eventuale usurarietà sotto il profilo sia penale che civile, è quello della conclusione del contratto, a nulla rilevando il pagamento degli interessi.

Con il comma 2 si stabilisce una rivisitazione del costo dei mutui a tasso fisso, rientranti nella categoria dei mutui, individuata con il decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica previsto dall'articolo 2, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, in essere alla data del presente provvedimento, laddove superiore a un parametro medio di mercato che approssima il costo storico dei fondi utilizzati per tali finanziamenti negli ultimi venticinque anni. Si tratta di disposizione che incide automaticamente sull'assetto contrattuale a suo tempo definito dalle parti, pur in carenza di un preesistente obbligo per i mutuanti di procedere autonomamente a riconsiderare il saggio degli interessi convenuti.

Il parametro è stato individuato nel rendimento lordo corrisposto dallo Stato su operazioni di finanziamento a lunga scadenza negoziate a tasso fisso (BTP); viene applicata poi una maggiorazione di 0,50 punti per coprire i maggiori costi della raccolta e le spese di revisione dei contratti. Questa maggiorazione non viene applicata alle persone fisiche che agiscono per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta.

Il comma 3 chiarisce la metodologia di calcolo delle rate di mutuo a scadere; il tasso

di sostituzione per l'anno 2001 è pari alla media aritmetica, per il periodo gennaio 1976-ottobre 2000, dei rendimenti lordi dei BTP con vita residua superiore a un anno, così come pubblicati mensilmente dalla Banca d'Italia.

Il mese conclusivo di ogni periodo ventinquennale è ottobre, al fine di consentire di disporre in tempo utile di tutti gli elementi necessari per il calcolo della prima rata dell'anno successivo.

Il comma 4 è inteso a stabilire la non applicabilità delle disposizioni legislative in materia di limiti di tassi di interessi ai finanziamenti o ai prestiti in essere alla data di entrata in vigore del decreto-legge, concessi o ricevuti in applicazione di leggi speciali in materia di debito pubblico di cui all'articolo 104 del Trattato dell'Unione europea.

5. Va, anche, segnalato che la stessa urgenza posta a base della emanazione di un provvedimento normativo nella forma del decreto-legge non ha consentito lo svolgimento di complete consultazioni con le parti sociali interessate. Tuttavia è evidente la necessità che, nel corso dell'esame parlamentare della relativa legge di conversione, vengano svolti i dovuti approfondimenti anche, in particolare, con le associazioni dei consumatori.

RELAZIONE TECNICA

Le norme contenute nel provvedimento in esame interessano le problematiche che sono sorte a seguito della recente sentenza emessa dalla Corte di cassazione in materia di usura.

Si stimano qui di seguito gli effetti che il provvedimento produce ai fini delle entrate del bilancio dello Stato.

Si premette, innanzitutto, che nel bilancio triennale dello Stato è già prevista la riduzione del gettito IRPEG conseguente al tendenziale ribasso dei tassi di interesse. Sulla base dei dati disponibili risulta che l'ammontare dei minori ricavi per il settore bancario è di circa 2.500 miliardi distribuito per la vita residua dei mutui interessati dal provvedimento. Si stima che tale arco temporale sia di circa cinque anni e che, quindi, i minori ricavi per le banche siano di circa 500 miliardi all'anno.

Un terzo di tali mutui interessa le famiglie, mentre i restanti due terzi interessano le imprese.

Per quanto riguarda i mutui alle imprese, la riduzione del tasso di interesse per le imprese mutuatrici, si traduce in minori costi deducibili, che compensano i minori ricavi del settore creditizio dando luogo ad invarianza di gettito.

Con riguardo, invece, ai mutui delle famiglie, si ipotizza una perdita di gettito di circa 50 miliardi all'anno (500 miliardi x 0,30/3) (1).

Al riguardo va tenuto presente che la maggior parte dei mutui sono rivolti all'acquisto della prima casa con conseguente detrazione IRPEF del 19 per cento.

Pertanto si stimano minori detrazioni per 25 miliardi ed una perdita di gettito di 25 miliardi che può ritenersi sufficientemente sterilizzata dalle maggiori disponibilità monetarie per le famiglie, destinate, in prevalenza, a tradursi in maggiori consumi con conseguente incremento del gettito tributario.

(1) Aliquota media determinata tenendo conto anche dell'effetto della *dual income tax* (DIT).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394, concernente interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 dicembre 2000.

Interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di tassi d'interesse usurari, anche in considerazione degli effetti che la sentenza della Corte di Cassazione n. 14899/2000 può determinare in ordine alla stabilità del sistema creditizio nazionale;

Considerata l'opportunità di stabilire un tasso di sostituzione tale da consentire una ridefinizione del costo dei mutui a tasso fisso attualmente in essere, in relazione alla eccezionale caduta dei tassi di interesse registratasi negli ultimi anni, avente carattere strutturale;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 28 dicembre 2000;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 644 del codice penale e dell'articolo 1815, secondo comma, del codice civile, si intendono usurari gli interessi che superano il limite stabilito dalla legge nel momento in cui essi sono promessi o comunque convenuti, a qualunque titolo, indipendentemente dal momento del loro pagamento.

2. In considerazione dell'eccezionale caduta dei tassi di interesse avvenuti in Europa e in Italia nel biennio 1998-1999, avente natura strutturale, il tasso degli interessi pattuito nei finanziamenti non agevolati, stipulati nella forma di mutui a tasso fisso rientranti nella categoria dei mutui, individuata con il decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della pro-

grammazione economica previsto dall'articolo 2, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, salvo diversa pattuizione più favorevole per il debitore, è sostituito dai tassi indicati al comma 3, maggiorati di mezzo punto percentuale, qualora sia ad essi superiore. La maggiorazione non si applica alle persone fisiche che agiscono per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta. Tale sostituzione non ha efficacia novativa e si applica alle rate che scadono successivamente al 2 gennaio 2001.

3. Il tasso di sostituzione è stabilito, per le rate che scadono nel periodo 3 gennaio 2001-31 dicembre 2001, in misura non superiore al valore medio per il periodo gennaio 1976-ottobre 2000 dei rendimenti lordi dei buoni del Tesoro poliennali con vita residua superiore ad un anno; per le rate che scadono nel periodo 1° gennaio 2002-31 dicembre 2002, al valore medio per il periodo gennaio 1977-ottobre 2001 dei rendimenti lordi dei buoni del Tesoro poliennali con vita residua superiore ad un anno, e così di anno in anno di modo che l'ultimo mese, del periodo venticinquennale considerato per il calcolo del valore medio dei rendimenti lordi dei buoni del Tesoro poliennali con vita residua superiore ad un anno, sia sempre l'ottobre dell'anno antecedente al periodo, con decorrenza 1° gennaio, cui si riferisce il nuovo tasso di sostituzione.

4. Le disposizioni legislative in materia di limiti di tassi di interesse non si applicano ai finanziamenti ed ai prestiti, in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, concessi o ricevuti in applicazione di leggi speciali in materia di debito pubblico di cui all'articolo 104 del Trattato sull'Unione europea.

Articolo 2.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 29 dicembre 2000.

CIAMPI

AMATO - VISCO

Visto, *il Guardasigilli*: FASSINO

