

Senato della Repubblica
2^a Commissione permanente Giustizia

Prevenzione dell'usura ed evoluzione dei mercati creditizi

Intervento di Giovanni Carosio
Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Roma, 27 marzo 2007

Sommario

- 1. Premessa**
- 2. Il sistema dei fondi di solidarietà e di prevenzione previsto dalla legge sull'usura**
- 3. Gli effetti sul mercato del credito dei limiti sui tassi**
- 4. L'azione per impedire il coinvolgimento del sistema finanziario nell'attività usuraria**
 - 1. I controlli sugli intermediari.*
 - 2. La segnalazione di operazioni sospette*
 - 3. La conformità alle norme nell'attività bancaria (compliance)*
- 5. Gli strumenti di mercato per facilitare l'accesso al credito**
 - 1. I Confidi*
 - 2. La cessione di quote dello stipendio e della pensione*
 - 3. Il finanziamento di nuove fasce della clientela a maggiore rischio*
 - 4. Il microcredito e la finanza etica*
 - 5. La trasparenza delle condizioni contrattuali e gli strumenti di conciliazione*
- 6. Conclusioni**

1. Premessa

Ringrazio la Commissione Giustizia del Senato della Repubblica per l'occasione che viene data alla Banca d'Italia di illustrare la sua posizione sul tema della prevenzione e del contrasto dell'usura.

Fin dall'entrata in vigore della legge n. 108/96, la Banca ha fornito la propria collaborazione sia sul piano delle idee, sia su quello pratico. In tale quadro, si iscrive la partecipazione all'Osservatorio permanente istituito nel 1998 presso il Ministero dell'interno con il compito di fornire sostegno tecnico al Commissario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura. A ciò si affianca l'opera di sensibilizzazione svolta dalla Banca d'Italia nei confronti del sistema bancario, al fine di assicurare il pieno rispetto della normativa sull'usura e dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette della clientela.

La fattispecie dell'usura consiste nell'approfittare di una situazione di bisogno finanziario di una persona o di un'impresa per imporre condizioni particolarmente esose sul prestito a essa concesso.

L'obiettivo principale di un contratto usurario è spesso quello di impadronirsi, con modalità illecite, della garanzia del prestito (ad esempio, l'impresa stessa) o comunque di quanto economicamente rilevante può essere sottratto alla vittima.

L'approfittamento può manifestarsi in varie forme: tipicamente si manifesta sfruttando l'occasione di improvvise e gravi carenze di liquidità di una piccola impresa e di esigenze di consumo non ordinarie di famiglie, in presenza di particolari condizioni in cui risulta non possibile l'accesso al credito legale; le condizioni usuraie vengono imposte con minacce o violenze.

Per le organizzazioni criminali l'usura rappresenta una fonte costante di profitto ed è utile al compimento di altri delitti; si manifesta con l'imposizione di tassi di interesse elevatissimi; può essere praticata anche con lo scopo di asservire imprese che non potrebbero altrimenti essere piegate. Per questa via, l'usura è

funzionale al controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali. La pericolosità del reato e la sua connessione con la criminalità organizzata hanno motivato l'elevazione della pena fino a dieci anni disposta con la legge 251/2005.

La valutazione dell'entità e della diffusione del fenomeno è difficile; tuttavia l'analisi delle vicende emerse consente di acquisire elementi importanti sulle sue caratteristiche. L'usura tende a manifestarsi dove meno robusto è il tessuto sociale e minore la presenza di forme associative e di solidarietà; si accresce nelle fasi di sfavorevole andamento congiunturale.

Presupposto dell'usura è che la vittima non abbia accesso al credito bancario, per motivi oggettivi o soggettivi; sul piano della prevenzione assumono rilievo strategico, quindi, le misure per facilitare l'accesso ai finanziamenti bancari per i soggetti che incontrano difficoltà e per fornire alle famiglie e alle piccole imprese una conoscenza finanziaria adeguata rispetto alle loro esigenze. Resta fermo che compito delle banche è evitare che, in assenza di prospettive, i clienti accrescano il proprio livello di indebitamento, aggravando in tal modo la loro situazione personale.

La legge n. 108 del 1996 ha rappresentato la risposta a una richiesta pressante di intervento delle forze politiche; l'articolazione dell'impianto della legge risponde all'esigenza di affrontare in modo globale il fenomeno. Sono condivisibili gli strumenti di prevenzione e di ausilio alla repressione dell'usura. Varie disposizioni appaiono, invece, da rivedere, alla luce dell'esperienza. In particolare, i limiti ai tassi introdotti dalla legge possono frustrare l'obiettivo di accrescere l'utilizzo dei servizi di finanziamento per le imprese e le famiglie.

In questo mio intervento tratterò prima alcuni aspetti del funzionamento della legge sull'usura. Poi illustrerò l'azione della Banca d'Italia per impedire il coinvolgimento del sistema finanziario. Infine esaminerò le possibilità di sviluppare le azioni degli operatori del mercato finanziario che influiscono positivamente sull'offerta di credito, in particolare alle fasce di clientela a maggior rischio, e che possono quindi contribuire a combattere l'usura riducendone la potenziale estensione. Cercherò in ciascuna delle parti trattate di fare proposte concrete di miglioramento.

La Banca d'Italia è, naturalmente, disponibile ad approfondire queste proposte con le altre istituzioni.

2. Il sistema dei fondi di solidarietà e di prevenzione previsto dalla legge sull'usura

La legge sull'usura considera sia il momento della repressione sia quello della prevenzione; in tale prospettiva sono stati istituiti il "Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura", (art. 14) e il "Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura" (art. 15).

Il *Fondo di solidarietà*, istituito presso l'ufficio del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, provvede all'erogazione di mutui senza interesse di durata non superiore al quinquennio a favore di soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale. La finalità dello strumento è duplice: introdurre un sostegno di natura finanziaria a favore delle vittime, incentivando allo stesso tempo un'attiva collaborazione con la magistratura attraverso la denuncia dell'usuraio. La Banca d'Italia partecipa presso le Prefetture all'esame delle istanze di accesso al *Fondo di solidarietà*, esame volto alla verifica della sussistenza delle condizioni richieste dalla legge per l'ammissione alla concessione; in tale contesto viene svolto uno specifico accertamento sull'ammontare del danno subito.

L'utilizzo dello strumento dei mutui di solidarietà non è agevole; le difficoltà sono comprovate sia dalla circostanza che solo un terzo delle istanze viene accolto, sia dai numerosi casi di revoca dei benefici, sia dal rilevante livello delle morosità (83% dei mutuatari). Nonostante il notevole impulso impresso di recente all'attività del Comitato che delibera le erogazioni dei mutui, va segnalata la complessità del processo di concessione, strettamente collegato allo sviluppo del procedimento penale.

Le previsioni del regolamento vigente in materia sono volte ad assicurare che i benefici vengano erogati a soggetti effettivamente vittime di fatti di usura e quindi

meritevoli della solidarietà; inoltre l'accoglimento è subordinato a un idoneo piano di utilizzo dei mezzi ricevuti per il reinserimento nell'economia legale. La circostanza che nonostante tali previsioni, indubbiamente opportune, il livello delle morosità sia elevato potrebbe indurre a riconsiderare la prospettiva dell'intervento pubblico, separando l'ipotesi del soggetto che merita un'elargizione quale ristoro al danno subito, rispetto a quella in cui sia anche concretamente possibile favorire la ripresa dell'attività economica.

Sono comprensibili le difficoltà per un soggetto vittima di usura di predisporre il piano imprenditoriale del rilancio della propria attività; è necessario quindi che venga fornita un'adeguata consulenza in questa delicata fase, sia per evitare il rigetto dell'istanza, sia per evitare che i progetti risultino poi non realizzabili.

Inoltre si segnala l'opportunità di allungare il termine per la presentazione della domanda, pari a 180 giorni, entro il quale va consegnato anche il piano di utilizzo e investimento e tutta la relativa documentazione. Da ultimo non appare coerente con l'obiettivo di reinserimento nell'economia legale la disposizione che prevede la revoca del mutuo qualora il procedimento penale si estingua per prescrizione, amnistia o morte del reo.

Il *Fondo di prevenzione* per le vittime dell'usura è caratterizzato da maggiore semplicità di funzionamento. Esso chiama in causa come protagonisti le banche, i confidi, le associazioni anti-usura; si tratta di soggetti che sono dotati di un adeguato patrimonio informativo per occuparsi del fenomeno e che hanno un concreto interesse a garantire il funzionamento del Fondo.

Il Fondo eroga due tipi di contributi: il primo, che impegna complessivamente il 70 per cento delle risorse, è destinato ad appositi fondi speciali costituiti dai consorzi e dalle cooperative di garanzia collettiva fidi, i "Confidi", istituiti dalle associazioni di categoria imprenditoriali e dagli ordini professionali; il secondo, per il restante 30 per cento, è in favore delle fondazioni ed associazioni per la prevenzione del fenomeno dell'usura, iscritte in un apposito elenco tenuto dal Ministro dell'economia e delle finanze.

La concessione dei contributi ai Confidi è subordinata alla costituzione da parte di questi di speciali fondi anti-usura, distinti e separati dai fondi rischi ordinari; essi sono destinati ad accrescere la disponibilità di credito a favore delle piccole e medie

imprese a elevato rischio finanziario garantendo fino all'80 per cento i finanziamenti concessi da banche e intermediari finanziari.

L'individuazione delle imprese a elevato rischio finanziario a opera della legge è stata fonte di dubbi e perplessità. Il legislatore circoscrive infatti la tipologia di soggetti qualificati per l'ottenimento del contributo alle imprese che si siano viste rifiutare una domanda di finanziamento bancario assistita da una garanzia pari ad almeno il 50 per cento dell'importo richiesto, pur in presenza della disponibilità dei Confidi al rilascio della garanzia stessa. Il requisito dettato dalla legge potrebbe restringere in misura notevole la categoria di imprese ammesse al beneficio del finanziamento. La previsione di una diversa definizione del presupposto dell'elevato rischio finanziario per le imprese potrebbe essere demandata alla normativa regolamentare.

Nuovi problemi per il funzionamento del Fondo di prevenzione potrebbero derivare dall'art. 1, comma 881, della legge finanziaria per il 2007 (296/2006), il quale dispone che i Confidi possano imputare i contributi erogati dallo Stato e da altri enti pubblici al fondo consortile o al capitale sociale; tali risorse verrebbero attribuite unitariamente al patrimonio a fini di vigilanza, senza vincolo di destinazione. La rimozione dei vincoli di destinazione sarebbe in conflitto con le previsioni della legge 108/96 che stabilisce per i fondi antiusura specifiche finalità e regole di separazione dagli altri fondi ordinari. Appare necessario e urgente promuovere un chiarimento circa l'inapplicabilità del comma 881 alla fattispecie dei fondi antiusura.

Nel corso del 2003, in seguito a difficoltà emerse nella concessione dei finanziamenti garantiti dal *Fondo di prevenzione*, è stato elaborato, a cura del Ministero dell'Interno, con l'adesione dell'ABI, del Coordinamento Nazionale dei Confidi, delle Associazioni degli operatori economici e delle Associazioni antiusura, un "protocollo nazionale".

Il protocollo è finalizzato a potenziare i rapporti tra banche e Confidi destinatari dei fondi antiusura, nella prospettiva di assicurare una maggiore operatività ai fondi gestiti dai Confidi soprattutto nelle aree del Mezzogiorno;

l'accordo si propone, altresì, di rafforzare il rapporto tra banche, Fondazioni e Associazioni per intensificare l'attività di prevenzione a favore delle famiglie, che non hanno accesso ai Confidi. La Banca d'Italia ha collaborato in occasione dei lavori, coordinati dalle competenti Prefetture, per la sottoscrizione delle convenzioni stipulate a livello provinciale in applicazione del "protocollo nazionale".

Nonostante il positivo contributo delle banche e dei Confidi sono emerse carenze nei meccanismi di funzionamento del Fondo di prevenzione, nel complesso riconducibili a differenze nell'utilizzo a livello territoriale, oltre che alle difficoltà dei soggetti protestati di accedere al credito anche in presenza di garanzia dei Confidi del 100%.

Un maggiore coordinamento delle iniziative potrebbe essere realizzato sia attraverso la stipula di un nuovo "Accordo-quadro nazionale" che meglio definisca le linee guida delle convenzioni locali, sia accrescendo le competenze dell'Osservatorio Permanente, affinché possa ottenere conoscenza dell'andamento generale dei flussi dei finanziamenti garantiti dai fondi anti-usura e dei casi più significativi di rifiuto di concessione dei finanziamenti, ed assumere conseguenti iniziative correttive.

3. Gli effetti sul mercato del credito dei limiti sui tassi

La legge n. 108 del 1996 ha introdotto nel nostro ordinamento un limite ai tassi di interesse praticabili dalle banche e dagli intermediari finanziari sulle operazioni di finanziamento, il cui superamento configura automaticamente il reato di usura. Tra le ragioni a favore di tale scelta vi era quella di facilitare l'accertamento dei fatti di usura, attenuando la discrezionalità del giudice.

A oltre dieci anni dall'entrata in vigore della legge, e alla luce del mutato contesto in cui gli intermediari operano, appare necessario tornare a riflettere sul tema dell'opportunità della fissazione in via amministrativa di tassi bancari soglia. Gli stessi risultati prodotti dalla legge nel decennio trascorso possono costituire elementi utili a questa riflessione.

La riduzione dei tassi registrata nel periodo è stata molto significativa, per effetto dell'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea, dell'intonazione generalmente espansiva della politica monetaria e dell'aumento della concorrenza nel mercato bancario.

In questo quadro generalmente positivo per la disponibilità di credito, il meccanismo dei tassi soglia previsto dalla legge 108 ha invece avuto effetti distorsivi fra categorie di finanziamento e di intermediari e può aver ristretto l'offerta di credito proprio alle fasce di clientela a maggior rischio, più esposta all'usura.

La legge 108 non pone limiti al livello medio dei tassi, ma alla differenza fra il tasso di ciascun finanziamento e la media; stabilisce questo limite non in valore assoluto, ma in proporzione del livello medio; la forte riduzione dei tassi medi intervenuta nel periodo ha quindi compresso sempre più il ventaglio dei tassi applicabili, generando effetti distorsivi.

Emblematico il caso registrato nel 2004 con riguardo ai mutui a tasso fisso. La circostanza che per la categoria dei mutui il parametro di riferimento fosse calcolato come media ponderata dei tassi relativi alle operazioni di mutuo a tasso fisso e a tasso variabile aveva determinato, in presenza di tassi d'interesse decrescenti e del peso crescente delle operazioni a tasso variabile, una sensibile e rapida riduzione del tasso soglia; questo tasso aveva raggiunto livelli estremamente contenuti e molto più bassi rispetto ad altre tipologie di finanziamenti. Ciò aveva ostacolato l'offerta dei mutui a tasso fisso. Solo attraverso la previsione di tassi soglia distinti per le due forme tecniche è stata ristabilita tra i due comparti la necessaria flessibilità ed evitato il rischio di un diffuso razionamento di tale operazione di credito di cruciale importanza per le famiglie.

Per altro verso, il calcolo dei tassi soglia separatamente per categorie di finanziamento può a sua volta generare distorsioni, in particolare incentivando divergenze crescenti fra i tassi medi di categorie diverse, non giustificate da considerazioni oggettive di rischio o di costi operativi. Per esempio, su alcune forme di credito alle famiglie (i prestiti contro cessione del quinto dello stipendio e i prestiti personali erogati dagli intermediari non bancari) i tassi risultano sensibilmente più

alti che sulle forme generiche di credito bancario. Il confronto con i tassi medi dell'area dell'euro mostra che, per il complesso del credito al consumo, a novembre dello scorso anno il tasso medio praticato sulle nuove operazioni dalle banche italiane, pari al 9,6 per cento, era superiore di circa 1,8 punti a quello dell'area dell'euro, mentre con riguardo alle condizioni del credito alle imprese i tassi italiani e europei sono sostanzialmente allineati.

Se si aggiunge che, nel campo della cessione del quinto dello stipendio e nel credito finalizzato all'acquisto di beni durevoli, l'esistenza di convenzioni con gli enti erogatori o con gli esercenti crea segmentazioni di mercato che ostacolano la concorrenza, segmentazioni che il meccanismo dei tassi soglia tende a consolidare, e che un onere rilevante, e in larga parte improprio, è determinato dai compensi di mediazione, che la vigente disciplina dei tassi soglia non è in grado di limitare, si ha la chiara percezione degli ostacoli al buon funzionamento dei mercati che il meccanismo crea, senza d'altra parte generare vantaggi per la generalità dei consumatori e delle imprese.

Ma è soprattutto nei confronti dei clienti che, per l'assenza di fonti certe di reddito o di garanzie, presentano una più alta probabilità di non essere in grado di rimborsare il credito, che il meccanismo dei tassi soglia provoca effetti perversi. Quando la probabilità media di inadempienza di un portafoglio si colloca su livelli molto alti, ad esempio, del 5 per cento (un prestito ogni 20 non viene rimborsato), si è in presenza di un mercato che può funzionare in termini economici, ma che è di fatto messo al bando dalla legge 108. Il premio per il rischio che una banca dovrebbe applicare su 20 prestiti di durata annuale e di eguali dimensioni per recuperare la perdita totale del capitale e degli interessi su uno di essi è infatti di circa 6 punti percentuali; uno scostamento di 6 punti dalla media diventa illegittimo se il tasso medio scende sotto il 12 per cento.

In generale, più basso è il livello medio dei tassi, più ampie sono le fasce di clientela marginale che il meccanismo della legge preclude agli intermediari legali e quindi, di fatto, spinge in mano agli usurai.

E' per queste ragioni che nel corso degli ultimi anni è stata riformata o abolita la regolamentazione amministrativa dei tassi a fini anti-usura in quasi tutti i paesi sviluppati.

Ad esempio, il legislatore francese, cui si era ispirata la legge italiana, è intervenuto in materia con due interventi successivi. Nel 2003 ha sottratto alla regolamentazione dei tassi soglia la quasi totalità dei crediti concessi alle imprese; nel 2005 ha esteso l'esenzione alla maggior parte dei crediti erogati alle persone fisiche che svolgono un'attività commerciale ("ditte individuali").

L'impatto della riforma sui finanziamenti erogati alle PMI è stato oggetto di un rapporto della Banque de France sottoposto al Parlamento alla fine del 2006 ¹. L'analisi degli effetti della deregolamentazione dei tassi soglia conseguente alle modifiche normative del 2005 mostra numerosi aspetti positivi. La riforma appare aver facilitato l'accesso al credito delle PMI, in particolare di quelle più piccole e di più recente creazione. Al contempo non si è accresciuto il rischio di *default* sopportato dalle banche; queste ultime, infatti, hanno potuto selezionare in maniera migliore i clienti e fissare i prezzi dei crediti concessi tenendo effettivamente in considerazione il costo marginale del rischio. Al positivo risultato sembra aver contribuito l'aumento della concorrenza nel segmento di mercato delle PMI.

4. L'azione per impedire il coinvolgimento del sistema finanziario nell'attività usuraria

1. I controlli sugli intermediari

All'azione di prevenzione del fenomeno dell'usura contribuisce l'attività di controllo esercitata dalle autorità amministrative al fine di evitare il coinvolgimento del sistema finanziario. Nella regolamentazione delle banche e degli intermediari è chiara la consapevolezza di dover porre alla base del funzionamento dei mercati

1. Banque de France, *Rapport au Parlement – Les incidences de la réforme de l'usure sur les modalités de financement des petite et moyennes entreprises*, Décembre 2006 (<http://www.banque-france.fr/fr/instit/discours/20061228.htm>).

l'integrità e cioè il rispetto delle regole non solo tecniche, ma anche etiche e giuridiche.

Il primo presidio posto a tutela dell'integrità del sistema finanziario consiste nel contrasto alle forme di abusivismo bancario e finanziario, che presentano evidenti connessioni con il reato di usura. Al di fuori della legalità si collocano talvolta società finanziarie di modeste dimensioni, non iscritte nell'elenco tenuto dall'UIC, e alcune figure di intermediari che intervengono nel processo di erogazione del credito, approfittando della situazione di difficoltà dei richiedenti finanziamenti che non riescono ad accedere al sistema bancario. La Banca d'Italia richiede ai soggetti vigilati di segnalare le ipotesi di abusivismo e informa gli organi inquirenti dei casi di sospetta attività abusiva di cui ha notizia nell'esercizio delle attività di controllo.

Si pone, più in generale, la questione se le forme di controllo previste sugli intermediari finanziari minori siano adeguate per assicurare piena correttezza nei confronti della clientela.

L'attuale normativa attribuisce all'Ufficio italiano dei cambi il compito di tenere l'elenco generale degli intermediari finanziari non bancari, di disciplinare le modalità di iscrizione, di esercitare minimali controlli, di verificare il rispetto della normativa in materia di trasparenza, di applicare sanzioni amministrative per un circoscritto numero di ipotesi e di proporre la cancellazione dell'intermediario dall'elenco.

Poteri ancora minori sono esercitabili nei confronti dei soggetti finanziari non operanti con il pubblico, dei Confidi, dei cambiavalute, dei mediatori creditizi e degli agenti in attività finanziaria che operano nel campo del money transfer. Gli schemi disciplinari mostrano una origine comune ma risultano molto differenziati: per alcuni soggetti sono previste solo forme di censimento; per altri larvate forme di controllo e poteri di intervento finalizzati a esigenze di integrità. Le stesse finalità dei diversi interventi normativi divergono tra loro, fino ad apparire in alcuni casi sfuggenti.

Peraltro la scarsa incidenza dei requisiti richiesti per l'accesso, spesso limitati solo all'onorabilità, e l'assenza di poteri di verifica dell'effettiva operatività svolta

fanno sorgere dubbi sull'opportunità delle scelte legislative operate; l'iscrizione in albi può essere intesa dal pubblico quale "patente di legalità" per soggetti sui quali non opera in realtà un vaglio significativo e potrebbe, quindi, influire negativamente sulla trasparenza e correttezza complessiva del sistema.

Una maggiore efficacia dei controlli su questi operatori minori del settore finanziario potrà rivenire dall'integrazione dell'UIC nella Banca d'Italia prevista nel disegno di legge approvato dal Governo nella riunione del 2 febbraio scorso (Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle autorità indipendenti preposte ai medesimi) e trasmesso al Senato il 5 marzo. I controlli su tali soggetti, una volta perfezionata l'incorporazione dell'Ufficio, passeranno infatti sotto la competenza della Banca d'Italia, che già cura la vigilanza sugli intermediari finanziari di maggior rilievo sistemico, con conseguente rafforzamento degli strumenti e delle risorse impiegate. Resta, peraltro, ferma l'esigenza di un intervento normativo volto a rendere più stringenti i requisiti dei soggetti che operano con il pubblico e ad evitare che la mera registrazione in albi, come nel caso dei mediatori, venga intesa come una implicita garanzia di affidabilità. A tale scopo nel suddetto disegno di legge è prevista un'apposita delega legislativa da esercitare entro sei mesi.

Un valido sostegno all'azione di controllo amministrativa scaturirà, secondo quanto previsto dalla legge sul risparmio, dalla possibilità di avvalersi della Guardia di Finanza; il protocollo d'intesa volto a disciplinare i rapporti di collaborazione operativa tra la Banca d'Italia e la Guardia di Finanza è in avanzata fase di redazione.

2. La segnalazione di operazioni sospette

L'immissione nel sistema legale delle risorse finanziarie generate dall'usura costituisce, come per le altre attività criminali, un momento di vulnerabilità per le organizzazioni illegali, in quanto il contatto con operatori economici sani eleva la possibilità di individuare fenomeni illeciti.

Emerge quindi l'importanza della regolamentazione in materia di prevenzione dall'utilizzo del sistema finanziario a scopi di riciclaggio. Essa poggia sui limiti all'uso del contante e degli strumenti di pagamento anonimi, sulla identificazione della clientela e la registrazione dei dati, sulla segnalazione delle operazioni sospette.

Per facilitare l'individuazione delle operazioni anomale la Banca d'Italia ha emanato, nel corso degli anni, regole operative volte a ridurre i margini di incertezza connessi con valutazioni soggettive o con comportamenti discrezionali.

Le "istruzioni operative" indicano specifici canoni operativi, incentrano l'attenzione sul profilo della conoscenza della clientela, attribuiscono rilievo al sistema dei controlli interni, definiscono una procedura di segnalazione improntata a celerità e riservatezza.

Al fine di recidere ogni possibile legame tra organizzazioni usuarie e dipendenti infedeli, le "istruzioni" richiamano l'introduzione del reato, previsto appunto dalla legge 108/96, che punisce il dipendente di banche o di intermediari finanziari che indirizza una persona, per operazioni bancarie o finanziarie, a un soggetto abusivo.

Tale fattispecie ha colmato una lacuna nell'apparato di prevenzione del fenomeno dell'usura consentendo di colpire comportamenti di sostegno all'attività degli usurai provenienti dall'interno degli operatori legali. La tenuità della pena prevista ha verosimilmente limitato l'applicazione giudiziaria del reato.

La seconda parte delle istruzioni riporta una casistica esemplificativa di indici di anomalia, alcuni dei quali sono finalizzati all'individuazione dei fenomeni dell'usura. Partendo da tali indicatori e dall'analisi delle segnalazioni ricevute, l'UIC ha fornito indicazioni operative basate sulle analogie di comportamento rilevate nelle movimentazioni finanziarie sospette di usura².

Nel periodo 2001/2006 l'UIC ha analizzato 1.139 segnalazioni di operazioni sospette riconducibili a ipotesi di usura e 497 segnalazioni relative a ipotesi di abusivo esercizio di attività finanziaria. Le operazioni della specie individuate per il 2006 hanno un valore di oltre 18 milioni di euro.

2. E' stata stimolata l'attenzione degli intermediari sulle ipotesi caratterizzate dalle seguenti modalità operative: movimentazione del conto sovradimensionata al profilo economico del titolare; finanziamento di soggetti operanti in settori d'attività non ricollegabili a quello del titolare del conto; movimentazione su conti intestati ad altri soggetti; sostanziale pareggiamento tra addebiti e accrediti; frequenti operazioni di versamento di assegni bancari e di contante in cifra tonda e contestuali prelevamenti di contante; numerosi "richiami" di effetti presentati all'incasso e "ritorni" di assegni ed effetti impagati.

La costituzione di una unità specializzata antiriciclaggio presso la Banca d'Italia, in occasione dell'unificazione con l'UIC, potrà costituire l'occasione per un rilancio dell'operatività, in particolare attraverso un arricchimento dell'approfondimento di carattere finanziario svolto prima dell'avvio delle eventuali indagini giudiziarie, una riduzione dei tempi dell'analisi e un rafforzamento delle capacità operative. Si realizzeranno sinergie con l'attività di Vigilanza e positivi riflessi in termini di prevenzione della criminalità economica nel sistema finanziario. Si segnala l'esigenza di procedere con immediatezza al trasferimento delle menzionate funzioni per assicurare l'efficacia dell'azione di prevenzione; è infatti opportuno che l'entrata in vigore del decreto legislativo di recepimento della c.d. terza direttiva antiriciclaggio – da emanarsi entro luglio 2007 - avvenga in presenza di un quadro istituzionale definito per quanto concerne la collocazione della Financial Intelligence Unit e i rapporti della medesima con le altre Autorità.

3. La conformità alle norme nell'attività bancaria (compliance)

La definizione di assetti organizzativi adeguati all'operatività aziendale e di procedure di controllo interno efficaci riduce il rischio di coinvolgimento degli intermediari vigilati in ipotesi di usura.

E' ormai opinione comune che il rispetto delle regole e la correttezza dei comportamenti costituiscono un prerequisito per la sana e prudente gestione e per la stabilità degli intermediari vigilati. La recente evoluzione della regolamentazione ha definito nuovi presidi in materia.

Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, nell'aprile 2005, ha indicato le linee essenziali della regolamentazione del rischio di *compliance*, definito come rischio di sanzioni legali o amministrative, di rilevanti perdite finanziarie o di danni reputazionali derivanti dal mancato rispetto di leggi, regolamenti, codici di autoregolamentazione, procedure interne e codici di condotta applicabili all'attività della banca.

La gestione efficace del rischio di *compliance* richiede: una chiara e formalizzata individuazione di ruoli e responsabilità; l'istituzione di una apposita funzione; l'identificazione di un responsabile. La responsabilità ultima è posta in capo ai massimi vertici aziendali cui spetta il compito di diffondere e affermare una cultura aziendale fondata

sui principi di correttezza e integrità. La definizione della *compliance* chiarisce la natura di rischio diffuso, che coinvolge tutto il personale e riguarda ogni settore aziendale; i controlli di conformità vengono concepiti come parte integrante dell'attività quotidiana. Per dare coerente attuazione a tali principi è necessario che gli assetti prescelti dagli intermediari nazionali si evolvano in un'ottica di crescente adesione alle *best practices* internazionali. Nelle banche estere esiste una unità centrale snella che si avvale del supporto di tutte le funzioni aziendali e di un'ampia rete di referenti. L'esperienza evidenzia una progressiva evoluzione da funzioni marcatamente preventive (formazione, informazione, consulenza, analisi *ex ante* delle innovazioni di prodotto e di processo) a compiti di controllo sull'efficacia dei presidi esistenti.

La Banca d'Italia ha definito apposite "istruzioni di vigilanza", attualmente nella fase di consultazione pubblica; esse dettano principi di carattere generale, volti a individuare le finalità della *compliance*, riconoscendo piena discrezionalità nella scelta delle soluzioni organizzative più idonee ed efficaci per realizzarle.

Emerge chiaramente come tra i compiti precipui di una struttura chiamata a tutelare integrità, legalità e correttezza dell'attività rientri la prevenzione di qualsiasi forma di coinvolgimento in attività usuarie e il rispetto della normativa in materia.

5. Gli strumenti di mercato per facilitare l'accesso al credito

L'ampliamento degli strumenti disponibili per facilitare l'offerta di credito da parte degli intermediari ai soggetti meno capaci di fornire garanzie tradizionali è, come ricordavo all'inizio, di cruciale importanza per ridurre il campo d'azione dell'usura.

Un esame anche rapido di alcuni di questi strumenti mostra che esistono potenzialità ancora non pienamente sfruttate.

1. I Confidi

Un fondamentale ausilio alla lotta contro l'usura deriva dal ricorso a strumenti in grado di agevolare la concessione di credito a clienti di piccole dimensioni, anche mediante il contenimento dei costi informativi connessi a tale attività.

I consorzi di garanzia collettiva fidi facilitano la valutazione del "merito di credito" delle piccole e medie imprese e costituiscono forme di attenuazione del

rischio creditizio particolarmente efficaci, basate sul controllo reciproco fra le imprese associate.

La conoscenza approfondita del tessuto industriale dell'area di insediamento permette ai confidi di valorizzare il contenuto informativo del progetto per cui la piccola impresa chiede il finanziamento; questa prima azione di screening semplifica la successiva istruttoria bancaria, contribuendo a ridurre i costi. I confidi possono favorire una migliore distribuzione del rischio d'insolvenza, soprattutto per i prestiti di importo contenuto; in tal modo può essere fissato un tasso d'interesse che, pur coprendo la banca dal rischio di default, sia sostenibile per l'impresa.

In estrema sintesi l'intervento dei Confidi può essere ricondotto, in via generale, a due tipologie di base: 1) la concessione di garanzie di tipo personale (fidejussioni); 2) la costituzione di una somma di denaro ("garanzia monetaria") a copertura di una quota delle perdite sopportate dalla banca finanziatrice su un insieme di crediti, a motivo del mancato rimborso da parte di una impresa, fino a esaurimento del plafond messo a disposizione; il Confidi interviene, tipicamente, al momento del mancato pagamento dei debitori originari attraverso la corresponsione di una somma in acconto e con un conguaglio al termine delle procedure esecutive.

Un irrobustimento della figura e un ampliamento delle possibilità operative dei Confidi consegue alla modifica del relativo quadro normativo operata con il decreto legge 269/2003, in base alla quale si prevedono:

- confidi "tradizionali", per i quali viene confermata l'attuale iscrizione nell'apposita sezione dell'elenco di cui all'art. 106 TUB e previsto un riordino della disciplina di riferimento;
- "intermediari finanziari di garanzia", iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 TUB, vigilati dalla Banca d'Italia;
- "banche-confidi", costituite nella forma di società cooperative bancarie che, in base al proprio statuto, sono tenute a svolgere prevalentemente l'attività di garanzia collettiva dei fidi a favore dei soci; a tali intermediari si applicano, in quanto compatibili, le norme del testo unico bancario relative alle banche di credito cooperativo.

Il ruolo dei Confidi è destinato a crescere in relazione all'applicazione della normativa prudenziale, derivante dall'Accordo sul capitale (c.d. "Basilea 2"), emanata a gennaio scorso dalla Banca d'Italia. A differenza di quella finora in vigore, la nuova disciplina consente alle banche di riconoscere, sia pure con modalità ed effetti diversificati, le garanzie concesse da tutti i Confidi – sia quelli che si trasformeranno in intermediari vigilati sia quelli che continueranno ad operare

secondo le attuali modalità – ai fini della riduzione del rischio di credito e quindi della dotazione di capitale minimo che le banche stesse devono mantenere quale presidio a fronte del rischio.

In tale prospettiva, va fatta presente la necessità di un intervento normativo volto a coordinare il regolamento del Fondo di prevenzione (DPR 11/6/1997, n. 315) con la riforma dei Confidi. Ai sensi dell'art. 2 del regolamento, infatti, possono beneficiare del contributo i Confidi iscritti nell'apposita sezione dell'elenco generale di cui all'art. 106 del TUB. Con la trasformazione in intermediari vigilati, venendo meno l'iscrizione in tale sezione, mancherebbe un requisito formale per beneficiare del contributo. Va, quindi, promossa una modifica del Regolamento del Fondo volta a ricomprendere tra i destinatari tutti i Confidi disciplinati dall'art. 13 del decreto-legge n. 269/2003, ivi compresi quelli che assumono la veste di intermediari vigilati.

2. La cessione di quote dello stipendio e della pensione

L'ambito di applicazione del tradizionale strumento della cessione del quinto dello stipendio è stato di recente considerevolmente esteso, ricomprendendo ora i dipendenti privati (legge 311/2004 e decreto legge 35/2005) e i pensionati (legge 266/2005). La struttura del contratto si è giovata dell'abolizione della riserva della copertura assicurativa a favore dell'INPDAP e della possibilità di prevedere durate diverse rispetto a quella originaria.

L'allargamento del mercato ha attirato nuovi intermediari; per effetto dell'accresciuta concorrenza, l'ultima rilevazione dei tassi mostra una riduzione del tasso medio sulle erogazioni fino a 5.000 euro di ben 2,64 punti percentuali.

Ma si può fare di più. L'attività di mediazione tipica di tali finanziamenti, usualmente “gestiti” da una catena di mediatori e di intermediari finanziari che stipulano appositi accordi con i datori di lavoro e utilizzano un plafond messo a disposizione dalle banche, incide notevolmente sull'onerosità complessiva, ostacola il pieno dispiegarsi della concorrenza.

La disciplina dell'operazione, risalente al 1950, andrebbe riordinata, eliminando adempimenti formali e oneri non necessari.

3. Il finanziamento di nuove fasce della clientela a maggiore rischio

Un obiettivo da porsi è anche quello di fare entrare nelle strategie di crescita degli intermediari la ricerca di segmenti di clientela finora non adeguatamente serviti, per il loro maggior rischio. Vi rientrano i dipendenti a tempo determinato, i percettori di reddito non fisso, gli immigrati, i giovani, gli anziani.

L'ampliarsi di questa fascia di clientela potenziale ha già indotto l'ingresso di società finanziarie specializzate. L'affermarsi sul mercato degli operatori più seri, a cui può contribuire l'azione della vigilanza, è probabilmente il fattore più efficace per stimolare l'interessamento anche delle banche.

Per gli intermediari si tratta di: adattare le tecniche di valutazione utilizzate per altri settori di clientela; diversificare i prodotti, calibrandoli in funzione delle diverse esigenze; individuare canali distributivi idonei, unendo quelli fisici (sportello e collaboratori) a quelli virtuali (internet, telefono, ecc.); rivedere le strategie di marketing e di comunicazione nel senso della semplicità ed economicità dell'offerta.

Con riguardo ai soggetti che hanno avuto protesti e che per questo motivo si trovano ad essere respinti dal sistema bancario, le iniziative dovrebbero andare nel senso di assicurare loro, quanto meno, la fruizione di servizi di base che non comportino rischi di credito per le banche ma che consentano di accedere al sistema dei pagamenti. In questa prospettiva appare determinante il contributo dell'Associazione Bancaria Italiana, che sta assumendo specifiche iniziative in tal senso.

Strettamente interrelata alla problematica dei protestati è quella relativa al “sovraindebitamento” delle famiglie. Appare meritevole di approfondimento l'ipotesi di fornire un'adeguata assistenza al debitore insolvente e di gestire la sua situazione di soggetto eccessivamente indebitato. In Francia le situazioni di sovraindebitamento dei privati sono state oggetto di interventi normativi, che prevedono la possibilità di conciliazione a favore di debitori incapaci a far fronte ai propri debiti personali, previo esame di un'apposita commissione, composta da elementi di diverse

istituzioni; in tale sede si verifica la possibilità di negoziare con l'intermediario creditore un piano convenzionale di risanamento finanziario attraverso strumenti quali il rinvio dei termini di pagamento, la riduzione dei tassi, la vendita di elementi dell'attivo del debitore ecc..

4. Il microcredito e la finanza etica

E' crescente l'attenzione, anche nei paesi occidentali, per il microcredito come forma di sostegno finanziario di persone appartenenti a fasce deboli della popolazione.

Incentrate sull'attenuazione delle asimmetrie informative e del rischio di inadempimento attraverso il coinvolgimento di organizzazioni no-profit e persone appartenenti alla medesima comunità di riferimento del debitore, le tecniche di finanziamento che si rifanno allo schema del microcredito sono in grado di consentire il superamento di talune barriere all'accesso a servizi finanziari di base, eventualmente con l'ausilio di forme di intervento pubblico e donazioni private, soprattutto al fine di consentire l'avvio di progetti di piccola imprenditoria.

Si segnalano le iniziative del *Comitato nazionale permanente per il microcredito*, ai cui lavori partecipano soggetti pubblici e privati di varia natura e che rappresenta un'utile sede per la condivisione di studi ed esperienze e per la promozione di iniziative di microfinanza.

Più esplicite finalità di solidarietà sociale presenta l'intermediazione etica, che può anch'essa contribuire alla prevenzione dell'usura.

In questo caso l'equilibrio economico degli operatori viene assicurato dalle comuni finalità sociali di depositanti, dirigenti, collaboratori, azionisti; questi non perseguono la massimizzazione del profitto e riducono i vantaggi individuali.

5. La trasparenza delle condizioni contrattuali e gli strumenti di conciliazione

Perchè la concorrenza fra intermediari possa svolgere pienamente la funzione di accrescere i servizi finanziari a disposizione delle fasce più deboli di imprese e

famiglie e perché queste ultime possano effettuare scelte consapevoli è essenziale la trasparenza delle condizioni di offerta.

Essa richiede un'azione del regolatore a protezione del cliente, efficace e misurata. Una regolamentazione intrusiva irrigidisce il mercato e rischia di compromettere il raggiungimento delle stesse finalità a cui essa si ispira. La tutela del cliente deve essere affidata soprattutto a strumenti che garantiscano una piena informazione sulle condizioni praticate e l'applicazione di un generale canone di correttezza nelle relazioni d'affari.

In alcuni casi particolari l'azione normativa può spingersi fino a proibire formule contrattuali che costituiscono un ostacolo oggettivo alla trasparenza delle condizioni o alla concorrenza, come le commissioni di massimo scoperto e le spese di chiusura dei conti.

Ma, in generale, interventi in favore della trasparenza non vanno confusi con forme di prezzi amministrati, che hanno un'elevata probabilità di ritorcersi, negli effetti concreti, contro le categorie di utenti che si cerca di tutelare.

L'effettiva protezione del cliente deve contare anche su forme rapide ed economiche di tutela dei diritti. La legge sul risparmio attribuisce al CICR la disciplina delle procedure e della composizione degli organismi decisionali dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie. La Banca d'Italia – cui spetta il compito di formulare la proposta al Comitato – sta valutando la possibilità di mettere a disposizione proprie risorse e competenze professionali per contribuire al buon funzionamento del sistema. I sistemi devono essere caratterizzati da imparzialità dell'organo preposto alla decisione e speditezza delle procedure di risarcimento del cliente.

L'efficace funzionamento dei meccanismi di risoluzione stragiudiziale dovrebbe assicurare una sostanziale riduzione della casistica sottoposta al vaglio della magistratura.

Nessuna tutela formale è efficace se gli interessati non hanno sufficienti strumenti di valutazione. Perché gli utenti dei servizi bancari possano orientarsi tra

prodotti finanziari diversi e a volte complessi occorre che abbiano una cultura finanziaria adeguata. Le iniziative in questo campo sono solo agli esordi; le associazioni possono svolgere un ruolo prezioso.

Un impegno nella direzione della *financial education* , che veda coinvolti non solo gli intermediari ma anche il settore pubblico, appare decisivo per rendere il consumatore consapevole e responsabile delle proprie scelte. La Banca d'Italia è pronta a contribuire.

6. Conclusioni

Una considerazione più generale che può essere fatta a conclusione di queste riflessioni è che in materia di usura la complessità delle cause del fenomeno e le difficoltà di affrontarlo solo nella prospettiva della repressione inducono a preferire un'impostazione più ampia che valorizzi l'impiego coordinato di una pluralità di strumenti, pubblicitari e di mercato. Un'impostazione siffatta non è in contrasto con i criteri ispiratori della legge 108/96, che alle misure di contrasto al fenomeno criminale associa misure di prevenzione e di tutela, la cui validità non può che essere confermata.

Al legislatore e alle autorità competenti dunque disegnare un assetto della regolamentazione che assicuri la tutela più efficace di quelle fasce di famiglie e di piccole imprese che, avendo maggiori difficoltà di accesso al credito legale, sono più esposte al rischio di usura, non solo estendendo l'area dei controlli, ma anche favorendo l'offerta di servizi finanziari, la riduzione dei costi, la capacità di fare scelte consapevoli. In questo quadro, appare opportuno riesaminare l'utilità di mantenere limiti ai tassi d'interesse applicati dagli intermediari legali, in considerazione degli effetti indesiderati di restrizione del credito alle fasce di clientela maggiormente a rischio che ne possono derivare.