

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento. C. 2364, approvata dal Senato e petizione n. 638 (*Esame e rinvio*) 28

AVVERTENZA 33

SEDE REFERENTE

Giovedì 23 aprile 2009. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario Stato per l'interno Alfredo Mantovano.

La seduta comincia alle 18.15.

Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento.

C. 2364, approvata dal Senato e petizione n. 638.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giulia BONGIORNO, *presidente e relatore*, rileva che il provvedimento in esame, al quale è stata abbinata la petizione n. 638 presentata dal signor Germinara, interviene su un tema estremamente delicato quale quello dell'indebitamento determinato sia dall'usura che da altre cause. Trattandosi di un tema che incide profondamente sulla condizione di libertà morale delle vittime di tali reati, oltre che sul loro patrimonio individuale, ritiene, quale Presidente di questa Commissione,

che occorra affrontarlo con particolare attenzione e con l'intento di pervenire quanto prima all'approvazione definitiva della proposta di legge in esame. Tale proposta, peraltro, è stata approvata al Senato all'unanimità, con 237 voti favorevoli, nessun voto contrario e una sola astensione. Invita, pertanto, i rappresentanti dei Gruppi in Commissione a valutare l'opportunità di trasferire in sede legislativa l'esame del provvedimento.

Il testo trasmesso dal Senato non si limita a modificare la legislazione vigente a favore delle vittime dell'usura, ma introduce nell'ordinamento una novità che si potrebbe definire come una vera e propria rivoluzione nell'ambito del rapporto creditore-debitore: l'istituto del sovraindebitamento. In sostanza, si crea una sorta di procedura concorsuale — per soggetti diversi dagli imprenditori che comunque si indebitano — finalizzata alla realizzazione di un concordato per le persone che si trovano in condizione di sovraindebitamento. Si tratta, quindi, di uno strumento volto a sostenere le famiglie, in quanto si vuole creare il presupposto per evitare che soggetti, anche non imprenditori, entrino nella morsa dell'usura.

Il testo si articola in tre capi: nel capo I sono previste alcune modifiche alla le-

gislazione vigente in materia di usura ed estorsione; nel capo II è introdotto il nuovo istituto del sovraindebitamento; il capo III, infine, concerne l'entrata in vigore.

L'articolo 1, al comma 1, è diretto a modificare la disciplina del Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura. In primo luogo si prevede la possibilità di erogazione di mutui anche ad imprenditori individuali dichiarati falliti, su parere favorevole del giudice delegato. Ferme restando le condizioni impeditive di cui al comma 7 (come novellato dalla norma in esame), il mutuo non è concedibile all'imprenditore indagato, imputato o condannato per bancarotta semplice e fraudolenta, per delitti contro il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio (a meno di riabilitazione); se il mutuo è già concesso a favore dell'imprenditore indagato o imputato per i citati reati, ne è comunque sospesa l'erogazione fino al termine del relativo procedimento penale. Altra novità sono la non imputabilità del mutuo alla massa fallimentare e alle successive attività dell'imprenditore individuale fallito, ed il vincolo di destinazione delle somme alle finalità di reinserimento della vittima dell'usura nel circuito dell'economia legale individuate dal comma 5.

Particolarmente importanti sono le disposizioni volte ad anticipare i tempi di erogazione del mutuo. Si prevede la possibilità che il mutuo sia concesso anche nel corso delle indagini preliminari, previo parere favorevole del pubblico ministero, immediatamente dopo l'iscrizione dell'indagato di usura nel registro delle notizie di reato.

Il provvedimento incide anche sull'ambito soggettivo di concessione del beneficio. La nuova norma restringe sostanzialmente tale ambito aggiungendo ulteriori ipotesi interdittive: i mutui non potranno, così, essere concessi né in caso di condanna per il «tentativo» del delitto di usura, né ai condannati per una serie di reati consumati o tentati di particolare allarme sociale individuati dagli articoli 380 (delitti per cui è obbligatorio l'arresto

in flagranza) e 407, comma 2, lettera *a*) del codice di procedura penale. (associazione mafiosa, strage, terrorismo, omicidio, sequestro di persona a scopo di estorsione, ecc.). Analogo impedimento è introdotto per i soggetti sottoposti a misure di prevenzione patrimoniali e nei confronti di chi — per finalità antimafia — è stato temporaneamente sospeso dall'amministrazione dei beni.

Per quanto attiene agli ambiti soggettivi, informa la Commissione che è pervenuta dalla Consulta Nazionale Antiusura la richiesta di presentare un emendamento volto ad ampliare tali ambiti a persone diverse dagli imprenditori. La lettera trasmessale, alla quale è allegata anche una nota sull'opportunità, sotto il profilo costituzionale, della modifica richiesta, è stata messa in distribuzione a favore di tutti i componenti della Commissione.

Il provvedimento esclude dalle ipotesi di revoca, da parte del Fondo, dei provvedimenti di erogazione del mutuo e della provvisoria ed il recupero delle somme già erogate, il caso in cui il procedimento penale per usura (in relazione al quale i benefici economici sono stati concessi) si concluda con l'archiviazione per prescrizione del reato, per amnistia o morte dell'imputato ovvero in caso in cui il giudice debba emettere sentenza, in qualsiasi fase o grado del processo, ai sensi dell'articolo 129, comma 1, del codice di procedura penale, sempre che sussistano elementi documentati, univoci e concordanti in ordine al danno subito dalla vittima dell'usura.

L'articolo 1, comma 2, modifica la composizione della Commissione che gestisce il «Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura».

Il comma 3 dell'articolo 1 trasforma in delitto l'attuale reato contravvenzionale di cui all'articolo 16, comma 9, della legge 108/1996, ovvero il fatto di chi — nell'esercizio di attività bancaria, di intermediazione finanziaria o di mediazione creditizia — indirizza una persona, per operazioni bancarie o finanziarie, a un soggetto non abilitato. Alla pena attuale consistente

nell'arresto fino a due anni o nell'ammenda da 2.065 a 10.329 euro è sostituita la reclusione da due a quattro anni.

L'articolo 2, sempre modificando la legge n. 44 del 1999, è volto tra l'altro a consentire la cumulabilità dell'elargizione con provvidenze provenienti da altre amministrazioni pubbliche, attualmente causa di revoca del beneficio. Inoltre, tale disposizione interviene in tema di sospensione di termini a favore di vittime di eventi estorsivi. In particolare, si prevede la proroga di 12 mesi, in luogo degli attuali 300 giorni, per i termini di scadenza degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto esecutivo, che ricadano entro l'anno dall'evento lesivo determinato dall'estorsione; si prevede, inoltre, la possibilità di un'ulteriore proroga annuale nel caso in cui il termine si esaurisca prime della conclusione del procedimento di accesso all'unificato Fondo di solidarietà nonché per la durata del procedimento stesso, quando questa sia inferiore a 12 mesi. Si prevede che – oltre alle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio di immobili e ai processi esecutivi mobiliari ed immobiliari – vengano sospese per un anno anche le procedure concorsuali che riguardino soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione.

L'articolo 3 della proposta interviene sull'articolo 1, comma 881, della legge finanziaria 2007 (L. 27 dicembre 2006, n. 296), in materia di confidi. Il citato comma 881 ha previsto che i consorzi di garanzia collettiva fidi (cosiddetti «confidi»), provvedono ad imputare al fondo consortile o al capitale sociale le risorse proprie costituite da fondi rischi o da altri fondi o riserve patrimoniali derivanti da contributi dello Stato, degli enti locali o territoriali o di altri enti pubblici. Tali risorse sono attribuite unitariamente al patrimonio a fini di vigilanza dei relativi confidi, senza vincoli di destinazione. L'articolo 3 integra la formulazione della norma prevedendo che i vincoli di destinazione, soppressi dalla citata disposizione con riferimento ai confidi in genere, per-

mangono in relazione ai soggetti beneficiari del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura.

Gli articoli 4 e 5 della proposta in esame intervengono sul codice penale.

L'articolo 4 novella l'articolo 629 aumentando l'entità della multa per il delitto di estorsione aggiungendo, inoltre, una nuova circostanza aggravante speciale consistente nell'aver commesso il fatto per assicurare a sé o ad altri interessi o vantaggi usurari.

Con l'articolo 5 viene modificato l'articolo 644 del codice penale relativo al reato di usura. In particolare, attraverso l'introduzione di un comma aggiuntivo, si prevede che nel caso di estinzione del reato (per morte dell'indagato o imputato, amnistia, prescrizione) spetti al giudice, previo accertamento dell'insussistenza dei presupposti del reato di usura, disporre la restituzione all'indagato o imputato dei beni sequestrati che costituiscono prezzo o profitto del reato ovvero dei beni e delle altre utilità di cui l'indagato o l'imputato ha la disponibilità a garanzia della prestazione. Se, invece, intervenuta la causa estintiva, i presupposti del reato di usura sono, a parere del giudice, ancora sussistenti, i beni sequestrati sono confiscati o restituiti alla vittima del reato o ad un eventuale terzo.

Gli articoli 6, 7 ed 8 intervengono con modifiche sul codice processuale penale estendendo particolari cautele per l'assunzione della prova nei processi per usura ed estorsione aggravata.

L'articolo 6 integra il contenuto dell'articolo 392 del codice di procedura penale prevedendo, nei procedimenti per i delitti di usura ed estorsione aggravata, la possibilità, in deroga ai principi generali, che il pubblico ministero o la persona sottoposta alle indagini chiedano con incidente probatorio sia l'assunzione della testimonianza della persona offesa sia eventuali confronti.

L'articolo 7 modifica l'articolo 190-bis, comma 1-bis, aggiungendo un periodo che estende anche ai procedimenti penali per usura ed estorsione aggravata la disciplina dei «requisiti della prova in casi partico-

lari». Viene modificato l'articolo 398, aggiungendo un comma 5-ter, che estende agli stessi reati di usura ed estorsione aggravata la disciplina delle modalità di assunzione della prova con incidente probatorio previste dal comma 5-bis per le testimonianze dei minori in materia di reati sessuali. Prescindendo, ovviamente, dall'età della vittima di usura ed estorsione aggravata, anche in tali ipotesi, sarà il giudice a stabilire il luogo, il tempo e le modalità particolari attraverso cui procedere all'incidente probatorio. Si modifica l'articolo 472, prevedendo che anche il dibattimento per i reati di usura ed estorsione aggravata, ferma restando la regola delle porte aperte – a domanda della persona offesa – possa svolgersi a porte chiuse anche solo per una parte di esso. Altra modifica riguarda l'articolo 498, aggiungendo un comma 4-quater che, a richiesta della vittima del reato o del suo difensore, prevede che anche l'esame della vittima del reato di usura ed estorsione aggravata avvenga mediante l'uso di un vetro specchio ed impianto citofonico.

L'articolo 8 della proposta di legge aggiunge un comma 1-ter dell'articolo 444 del codice di procedura penale che – per i reati di estorsione e usura – subordina l'applicabilità della pena su richiesta delle parti alla eliminazione o al risarcimento del danno provocato alla vittima.

Gli articoli 9 e 10 intervengono, invece, sulle norme di attuazione del codice processuale penale.

L'articolo 9 modifica l'articolo 132-bis prevedendo che nella formazione dei ruoli di udienza sia assicurata priorità assoluta alla trattazione dei procedimenti che vedono coinvolti soggetti sottoposti a misure di protezione in quanto « testimoni di giustizia » o soggetti che hanno usufruito dei benefici previsti dal Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura o per i quali il relativo procedimento per l'ottenimento del beneficio sia ancora in corso.

L'articolo 10 della proposta di legge modifica l'articolo 147-bis estendendo anche alle persone offese dai reati di usura ed estorsione la possibilità, a richiesta di

parte, di essere sottoposti ad esame a distanza, mediante collegamento audiovisivo.

L'articolo 11 è volto a modificare l'articolo 41 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, in materia di prevenzione del riciclaggio, imponendo agli intermediari finanziari ed agli altri soggetti esercenti attività finanziaria l'obbligo di segnalazione all'Unità di informazione finanziaria (UIF) presso la Banca d'Italia di operazioni finanziarie ove si sospetti che siano in corso o che siano state compiute o tentate attività usurarie.

L'articolo 12 novella, infine, l'articolo 135 del cosiddetto Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006) stabilendo che anche la condanna irrevocabile dell'appaltatore per usura e riciclaggio (oltre che per frode) comporta che il responsabile del procedimento debba proporre alla stazione appaltante la risoluzione del contratto.

Il Capo II, come già detto, introduce nel nostro ordinamento uno speciale procedimento volto a comporre le cd. crisi da sovraindebitamento, ovvero le crisi di liquidità del singolo debitore, ovvero di famiglie o imprese, non assoggettabili alle ordinarie procedure concorsuali.

In particolare, l'articolo 13 definisce il sovraindebitamento come « una situazione di perdurante squilibrio economico fra le obbligazioni assunte e il patrimonio disponibile per farvi fronte »; si tratta, in sostanza, della mancanza – protratta nel tempo – di risorse economiche per far fronte agli impegni assunti; una situazione, quindi, analoga a quella che può determinare il fallimento dell'imprenditore commerciale. Per porre rimedio a tale situazione di crisi, il progetto di legge prevede un accordo con i creditori, sulla base di un piano di ristrutturazione dei debiti. La procedura di concordato che viene delineata è dunque modellata sul concordato fallimentare che viene ritenuto in grado di poter soddisfare i creditori, in misura maggiore rispetto alle ordinarie procedure esecutive.

Molti Paesi europei si sono già mossi in questa direzione: la Francia, per esempio,

nel 1989 si è dotata di uno strumento amministrativo e giudiziario volto a regolare il fenomeno del sovraindebitamento (con legge del 31 dicembre 1989); l'Inghilterra dal 1986 ha introdotto una procedura di fallimento civile, diretta da un giudice a ciò delegato, nella quale possono confluire debiti di diversa natura, salvo quelli fiscali ed alimentari; la Repubblica federale tedesca e i Paesi Bassi prevedono strumenti analoghi. Molti altri Paesi, di *common law* (gli Stati Uniti e il Canada, ad esempio) poi, sono dotati da tempo di procedure nell'ambito delle quali, a seconda delle passività accertate, viene favorita la funzione conciliativa tra le parti o la determinazione in via giudiziaria delle condizioni del fallimento civile, sempre con salvezza dei debiti fiscali o alimentari.

L'articolo 14 individua i seguenti presupposti per l'accesso alla procedura: il debitore non deve essere assoggettabile a fallimento; il debitore deve percepire un reddito o essere titolare, anche in comunione, di beni immobili, di beni mobili o di crediti. Se tali beni o redditi non sono sufficienti a garantire la fattibilità del piano, sarà necessario l'intervento di un garante; il debitore non deve aver fatto ricorso – nei precedenti tre anni – alla medesima procedura di composizione della crisi. Se ricorrono i suddetti presupposti, il debitore può proporre ai creditori un accordo di ristrutturazione dei debiti, sulla base di un apposito piano. La proposta potrà essere formulata con il supporto degli organismi di composizione della crisi, definiti dall'articolo 22 e dovrà comunque garantire il regolare pagamento dei creditori che rimangano estranei alla procedura.

L'articolo 15 definisce il contenuto dell'accordo.

Il procedimento che segue al deposito della proposta di accordo è delineato dagli articoli 17 e 18. Per essere approvata, la proposta di accordo deve essere accettata da creditori che rappresentino almeno l'80 per cento dei crediti. In caso di approvazione, l'accordo non determina di regola la novazione dei crediti; il debitore potrà

presentare anche una proposta di transazione fiscale, ai sensi dell'articolo 182-ter della legge fallimentare.

L'organismo di composizione della crisi trasmette al giudice una relazione nella quale dà conto della percentuale di accettazione dell'accordo. Se la prescritta maggioranza è raggiunta – e se le modalità dell'accordo sono ritenute idonee a soddisfare i creditori dissenzienti (che dovranno essere integralmente soddisfatti nel loro credito) – il giudice dispone la pubblicazione dell'accordo. Rimane ferma la competenza del tribunale, in composizione collegiale, per ogni eventuale reclamo; del collegio non potrà far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.

Dalla data di pubblicazione dell'accordo e fino alla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto dall'accordo stesso, non è possibile agire in via esecutiva nei confronti del debitore, né disporre sequestri conservativi del suo patrimonio. Tali effetti vengono meno in caso di mancato pagamento dei creditori estranei ovvero di risoluzione dell'accordo.

L'ipotesi di annullamento dell'accordo di ristrutturazione dei debiti è disciplinata dall'articolo 21 che prevede che il tribunale agisca in tal senso, su istanza di qualsiasi creditore, solo nell'ipotesi in cui sia stato dolosamente aumentato o diminuito il passivo, ovvero sia stata sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo.

Gli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento, disciplinati dagli articoli da 22 a 24, possono essere costituiti *ad hoc* da enti pubblici e devono essere iscritti in apposito registro presso il Ministero della giustizia (che dovrà essere disciplinato con regolamento ministeriale entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge). Le camere di conciliazione presso le C.C.I.A.A., nonché i segretariati sociali per l'informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari, previsti dalla legge quadro sui servizi sociali (L. n. 328 del 2000), a domanda, sono iscritti di diritto nel registro; analogo diritto hanno gli ordini professionali degli avvocati, dei notai, dei commercialisti ed esperti contabili. La proposta di legge precisa che la costitu-

zione degli organismi dovrà avvenire senza oneri a carico della finanza pubblica e che i componenti non hanno diritto ad alcun rimborso, compenso o indennità.

L'articolo 26 punisce con la reclusione da 6 mesi a 2 anni e con la multa da 1.000 a 50.000 euro – salvo che il fatto costituisca più grave reato – il debitore che fraudolentemente cerca di avvalersi dell'istituto in esame.

Il Capo III è costituito dal solo articolo 28 che dispone in ordine all'entrata in vigore del provvedimento, fissata nel trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Prima di terminare la relazione invita nuovamente tutti i gruppi a valutare l'opportunità di trasferire l'esame del provvedimento alla sede legislativa al fine di assicurare quanto prima alle famiglie una nuova forma di sostegno che possa essere di aiuto in un momento di crisi come quello che tutta l'economia mondiale sta vivendo.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 18.30.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

SEDE REFERENTE

Inapplicabilità e cessazione degli effetti di misure di prevenzione a seguito di sentenza irrevocabile di proscioglimento.

C. 1505 Belcastro.

Riforma della disciplina delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute.

C. 1090 Vietti.