

# ***Consulta Nazionale Antiusura***

***O.n.l.u.s.***

*Consulta Nazionale delle Fondazioni e Associazioni Antiusura O.n.l.u.s.  
"Giovanni Paolo II"*

*Associazione riconosciuta*

*Iscritta al n°2 del registro delle persone giuridiche della Prefettura di Bari  
Iscritta al n°30/108 dell'elenco tenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze*

*Iscritta all'albo delle Associazioni Antiracket della Prefettura di Bari  
Membro della Consulta Ecclesiale degli Organismi Socio-Assistenziali*

## ***“Al servizio della famiglia”***

### ***RENDICONTO***

***al***

***31 dicembre 2008***

**FONDAZIONI ASSOCIATE: N. 27 (PRESENTI SUL TERRITORIO NAZIONALE)**

**CONSIGLIO DIRETTIVO**

**P. Massimo RASTRELLI s.j.** (*Presidente Fondazione S.Giuseppe Moscati – Napoli*) **Presidente**

**Mons. Alberto D'URSO** (*Presidente Fondazione S.Nicola e SS.Medici – Bari*) **Segretario**

**Sac. Attilio FOSCALDI** (*Presidente Fondazione S.Matteo – Cassano Ionio*) **Consigliere**

**Sac. Antonio SALONE** (*Presidente Fondazione Jubilaeum – Avezzano*) **Consigliere**

**Dott. Renzo GIACOMELLI** (*Presidente Fondazione Beato Tovini – Verona*) **Consigliere**

**REVISORE DEI CONTI**

**Dott. Gerardo MENNELLA**

## **Indice**

### **Parte prima:**

<b>Bilancio e nota integrativa</b>	<b>pag. 3</b>
Stato patrimoniale	3
Conto economico	4
Nota integrativa	5
Relazione del Revisore Unico	6

### **Parte seconda:**

<b>Relazione socio-pastorale del Consiglio Direttivo</b>	<b>pag. 7</b>
Rapporti con le Conferenze Episcopali Regionali e con la CEI	7
Rapporti con le Istituzioni	8
Rapporti con il Commissario di Governo e Comitato di Solidarietà	9
Rapporti con le Fondazioni	10
Rapporti con gli Organi di Informazione	10
Rapporti con le Banche	11
Conclusioni e previsioni	12

### **Parte terza:**

Approvazione del Consiglio Direttivo	13
--------------------------------------	----

### **Allegati:**

Audizione presso Commissione Giustizia del Senato - 17 marzo 2009	15
Audizione presso Commissione Giustizia della Camera - 12 maggio 2009	18
Parere sui profili di costituzionalità concernenti gli emendamenti da apportare al disegno di legge n. 307	22

# Bilancio

## Stato Patrimoniale

	2008		2007
<b>ATTIVITA'</b>	parziali		parziali
<b>Immobilizzazioni Immateriali</b>	<b>464,40</b>		<b>0</b>
▪ Sito Web (al netto ammor.)	0		0
▪ Programma "GIFA"	0		0
▪ Software contabilità	464,40		
<b>Immobilizzazioni materiali</b>	<b>2.263,72</b>		<b>1.776,60</b>
▪ Mobili e Arredi	1.035,72		1.479,60
▪ Impianti Elettrici e Telefonici	0		297,00
▪ Macchine Elettroniche	1.228,00		
<b>Cr. v/so Ass. quote non versate</b>	<b>1.766,00</b>		<b>2.750,00</b>
<b>Altri crediti nell'esercizio</b>	<b>39.764,23</b>		<b>39.793,13</b>
▪ Diversi	159,73		438,00
▪ Crediti v/so sovvenuti	39.604,50		39.355,13
<b>Attività finanz. non immobilizz.</b>	<b>2.853.831,61</b>		<b>2.336.078,12</b>
▪ BPB PCT Stato	1.702.415,00		1.217.331,32
▪ BPB PCT F/P	1.151.416,61		1.017.261,17
▪ SPAOLO PCT F/P			101.485,63
<b>Liquidità b.t.</b>	<b>224.052,02</b>		<b>591.129,60</b>
<b>Banche</b>			
▪ C/corr.Banco di Napoli	25.391,02		53.232,42
▪ C/corr.Banca Pop.Bari F.Propri	145.567,05		87.934,26
▪ C/corr.Banca Pop.Bari F.Stato	23.111,36		449.962,92
▪ C/corr.Banca Pop.Bari F.R.Puglia	29.982,59		
<b>Cassa contante</b>	<b>263,55</b>		<b>135,04</b>
<b>Ratei e risconti attivi</b>	<b>19.241,60</b>		<b>8.362,63</b>
Ratei attivi	19.241,60		8.362,63
<b>Totale Attività</b>	<b>3.141.647,13</b>		<b>2.980.025,12</b>
<b>PASSIVITA'</b>			
<b>Patrimonio e Fondi</b>	<b>983.809,57</b>		<b>886.041,04</b>
▪ Patrimonio Indisponibile	51.645,69		51.645,69
▪ Fondi di dotazione	347.126,11		347.126,11
▪ Fondo per spese future	87.269,24		87.269,24
▪ Fondo Garanzie Propr. e Benef.	497.768,53		400.000,00
<b>Altri Fondi</b>	<b>2.154.796,79</b>		<b>2.090.840,20</b>
▪ Fondi Straordinari	413.157,93		413.157,93
▪ Fondi Stato Art.15 L.108/96	1.704.851,83		1.671.981,12
▪ Tfr dipendenti	6.804,44		5.701,15
▪ Fondi Regione Puglia	29.982,59		
<b>Altri debiti</b>	<b>3.040,77</b>		<b>3.143,88</b>
▪ Fornitori	22,92		198,69
▪ Ist. Previd.li, Fisco e dipendenti	1.299,85		2.277,04
▪ Diversi	1.718,00		668,15
<b>Totale Passivo a pareggio</b>	<b>3.141.647,13</b>		<b>2.980.025,12</b>
<b>Conti d'Ordine</b>			
Fondo Rischi in corso	1.026.049,57		
Sofferenze in essere	52.488,90		

## Conto Economico

	2008	2007
<b>S P E S E</b>		parziali
<b>Erogazioni</b>	<b>10.268,65</b>	<b>6.000,00</b>
▪ Contributi		6.000,00
▪ Beneficenze	10.268,65	
<b>Spese Istituzionali e progetti</b>	<b>17.739,44</b>	<b>15.894,74</b>
▪ Convegni Annuali	3.474,69	3.152,40
▪ Incontri CEI	1.363,98	798,59
▪ Incontri Organi Stato, CNEL, ABI	1.770,72	4.191,85
▪ Incontri con Fondazioni	2.641,99	2.370,45
▪ Consigli direttivi	4.613,21	4.602,45
▪ Aggiornamenti e biblioteca	519,40	779,00
▪ Pubblicazioni e stampati	2.704,80	
▪ Convegni e seminari	650,65	
<b>Oneri Amministrativi</b>	<b>4.059,30</b>	<b>4.343,33</b>
▪ Cancelleria e Stampati	1.593,45	1.164,03
▪ Telefoniche	2.465,85	3.179,30
<b>Oneri Servizi</b>	<b>4.663,82</b>	<b>2.236,46</b>
▪ Postali	614,09	502,65
▪ Pulizie	1.242,00	979,20
▪ Manutenzioni e piccole spese	738,23	754,61
▪ Agg. Software e Sito web	351,50	
▪ "Energia Elettr. e riscaldamento"	1.718,00	
<b>Oneri del Personale</b>	<b>26.550,96</b>	<b>22.668,01</b>
▪ Stipendi	16.299,87	16.249,49
▪ Oneri previdenziali e assist.	4.792,25	4.784,43
▪ Accantonam. TFR	1.116,04	1.172,33
▪ Consulenze, Studi e Ricerche	4.342,80	461,76
<b>Ammortamenti</b>	<b>2.442,08</b>	<b>5.463,68</b>
▪ Per beni inferiori a € 516,43	352,00	
▪ Impianti e Macch.Elettr.	1.414,00	2.269,80
▪ Mobili e Arredi	443,88	443,88
▪ Progr. G.I.F.A. (immateriali 1/3)	0	2.750,00
▪ Software contabilità (immateriali 1/3)	232,20	
<b>Altri Oneri</b>	<b>1.134,52</b>	<b>266,08</b>
▪ Sopravvenienze arrot. e abb. passivi	10,02	2,42
▪ Oneri e spese bancarie	1.124,50	263,66
<b>Totale Spese</b>	<b>66.858,77</b>	
<b>Accantonamento a spese future</b>	<b>0</b>	<b>11.265,63</b>
<b>Accantonam. Fondo Garanzie Prop. e Benef.</b>	<b>97.768,53</b>	<b>50.000,00</b>
<b>Totale Spese e Oneri a pareggio</b>	<b>164.627,30</b>	<b>118.137,93</b>
<b>ENTRATE</b>		
<b>Entrate correnti</b>	<b>88.544,02</b>	<b>76.466,00</b>
▪ Quote associative	8.366,00	6.250,00
▪ Contributi	80.178,02	70.216,00
<b>Entrate finanziarie</b>	<b>46.962,47</b>	<b>35.592,35</b>
▪ Interessi su conti correnti	3.489,89	10.134,17
▪ Rendimento investim. Finanziari	43.472,58	25.458,18
<b>Altre Entrate</b>	<b>29.120,81</b>	<b>6.079,58</b>
▪ Arrotondamenti e abbuoni attivi	1,07	70,42
▪ Rimborso spese Ministero	29.119,74	6.009,16
<b>Totale Entrate</b>	<b>164.627,30</b>	<b>118.137,93</b>

## **Nota Integrativa**

Il Bilancio chiuso al 31/12/2008 riporta un avanzo di gestione pari a € 97.768,53 che sarà accantonato ai Fondi Propri e a Beneficenze.

La Nota Integrativa, redatta seguendo la recente normativa civilistica e fiscale, inoltre, chiarisce la valutazione delle voci fatta con prudenza e nella prospettiva della continuità dell'attività.

I criteri di valutazione sono gli stessi degli anni precedenti.

L'attività istituzionale a favore dei bisognosi e degli usurati ha impiegato quasi tutte le risorse a disposizione ivi compresa l'implementazione ottenuta dagli investimenti, con ottimi rendimenti sia dei Fondi Propri che di quelli dello Stato.

Di seguito si commenta la Situazione Patrimoniale ed il Conto Economico nei singoli titoli e conti.

### **ATTIVITÀ**

#### **Immobilizzazioni Materiali ed Immateriali**

I saldi dei singoli conti sono rappresentati al netto dei fondi di ammortamento e dimostrano un incremento di macchine elettroniche utili alla maggiore attività dell'Ente.

#### **CREDITI**

Il saldo risulta pari a quello dell'anno 2007, con l'unica variante, come risulta dalla rilevazione al *C/Economico/Beneficenze*, del giro autorizzato dal Consiglio di € 4.268,65, credito verso n. 2 beneficiari risultati da tempo irrecuperabili per profondo disagio e privi di qualsiasi risorsa.

#### **Attività Finanziarie Non Immobilizzate e Liquidità**

La sommatoria degli investimenti e della liquidità dei Titoli intestati Stato raffrontata nei due anni a confronto (2007/2008) per differenza  $(1.725.526 - 1.667.293) =$  dà un risultato positivo pari a € 61.989  $(58.133 + 3.856)$  che rappresenta l'incremento dell'investimento annuo pari al 3,5%.

La sommatoria degli investimenti e liquidità dai Titoli Propri raffrontata sempre nei due anni e cioè  $(1.322.375 - 1.259.913) =$  dà un risultato positivo di € 62.462 che rappresenta l'incremento annuo di proventi e ratei quota parte meno Spese.

#### **Ratei Attivi**

Proventi maturati al 31/12/2008 di competenza su titoli in scadenza.

#### **Patrimonio e Fondi**

Il Patrimonio del 2008 differisce rispetto allo scorso anno solo sul Fondo Garanzie Proprie e Beneficenze per l'intero importo dell'avanzo di gestione pari a € 97.768,53.

I Fondi di cui all'art.15 L.108/96 sono implementati dai proventi maturati il 2008 al netto del rimborso spese di € 29.120 riconosciuto nell'anno 2007. la situazione analitica del predetto Fondo risulta rendicontata a parte.

Risulta nuovo il Fondo Antiusura di € 30.000 stanziato dalla Regione Puglia a favore degli assistiti locali.

#### **Altri Debiti**

Sono i saldi dei contributi previdenziali e ritenute fiscali, lo stipendio e 13<sup>^</sup> del dipendente relativi al mese di Dicembre 2008.

## **BILANCIO PREVENTIVO 2009**

<b>Entrate</b>		<b>Spese</b>	
Contributi Associati	8.000,00	Personale e Collaborazioni	35.000,00
Interessi e Proventi	110.000,00	Oneri per Servizi	8.000,00
Recupero spese Stato	57.000,00	Altri oneri	32.000,00
Contributi terzi	90.000,00	Investimenti e ammortamenti	90.000,00
		Varie e congressuali	40.000,00
		Erogazioni	60.000,00
	<b>265.000,00</b>		<b>265.000,00</b>

## **CONTO ECONOMICO**

### **Le spese**

Le spese sono controllate e contenute nei limiti delle esigenze e delle inerenze all'attività svolta. C'è un incremento delle spese di consulenze studi e ricerche per aver affidato al Prof. Fiasco e collaboratori uno studio aggiornato ed un'indagine sull'andamento dell'usura quale dato statistico nelle varie Regioni italiane ed i nuovi fenomeni che intervengono sia nelle famiglie che nelle aziende. Inoltre a fine anno abbiamo raggiunto un accordo con la Caritas Diocesana di Bari-Bitonto per il rimborso spese di riscaldamento ed energia in percentuale.

### **Le entrate**

I contributi propri tramite la C.E.I. pari a € 80.000; le entrate finanziarie derivanti da proventi su investimenti di Fondi Propri con un risultato di circa il 3,5%. Tale tasso non si potrà ripetere nel 2009 con la crisi in atto.

Infine si ringrazia la C.E.I. per il costante sostentamento annuo, l'Arcivescovo di Bari-Bitonto per l'ospitalità e tutti i collaboratori volontari, senza compenso, che curano ogni atto con professionalità, impegno e dedizione per i fini istituzionali dell'Ente.

## **Relazione del Revisore Unico**

La contabilità del ns. Ente nell'anno 2008 è stata seguita periodicamente con prevenzione ed il Bilancio finale è stato stilato nel rispetto degli ultimi principi dell'OIC.

La revisione è stata formulata tenendo conto di elementi di riscontro esaminati in contraddittorio con gli addetti ai lavori per fare risaltare le informazioni finali fornite dalla Nota Integrativa. La valutazione delle voci ed i criteri utilizzati riscontrano una perfetta rispondenza nel Bilancio quale elemento finale di una contabilità tenuta nel rispetto delle normative vigenti ed in linea con il giudizio di coerenza. Si è vigili circa l'informativa degli investimenti e dei correlativi rischi sugli aiuti erogati, nel rispetto delle istruzioni ministeriali, dei Fondi disponibili e nel rispetto del principio di continuità istituzionale.

Il giudizio finale del revisore è positivo sia sull'aspetto contabile che nel comportamento tenuto da parte degli organi deliberanti nel rispetto della normativa e delle regole statutarie.

Per quanto sopra detto propongo, quindi, di approvare il Bilancio al 31/12/2008 così come presentato con le più ampie garanzie professionali profuse.

Il Revisore Contabile  
Dott. Gerardo Mennella

## Parte seconda

# Relazione Socio-Pastorale del Consiglio Direttivo

Anche nel corso dell'anno 2008 la Consulta Nazionale Antiusura ha affiancato la Conferenza Episcopale Italiana nell'azione svolta in favore delle famiglie più bisognose rapportandosi anche con le Istituzioni statali per una più proficua realizzazione degli obiettivi costituenti il patrimonio morale ed etico della Consulta.

### RAPPORTI CON LE CONFERENZE EPISCOPALI REGIONALI E CON LA CEI

Il **22 Gennaio** il Segretario Nazionale della Consulta Mons. Alberto D'Urso ha incontrato a Bologna Mons. Benito Cocchi, Vice Presidente della Conferenza Episcopale dell'Emilia-Romagna per approfondire le questioni ancora in sospeso in quella Regione ecclesiastica (Emilia Romagna) e per rimuovere gli impedimenti ancora presenti per la nascita della Fondazione antiusura di Bologna.

L'**8 febbraio** il Presidente Padre Massimo Rastrelli ed il Segretario Nazionale Mons. Alberto D'Urso, insieme ad alcuni componenti della Consulta, si sono recati dal Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, Card. Angelo Bagnasco, al quale hanno illustrato l'intensa attività che la Consulta Nazionale Antiusura svolge sin dalla sua origine (anno 1995) e che tutt'ora realizza insieme a tutte le Fondazioni ad essa associate in favore delle famiglie e dei soggetti sovraindebitati sottraendoli al sempre incombente rischio dell'usura.

L'incontro, svoltosi in un clima di cordialità e di particolare attenzione ai problemi prospettati, ha avuto come epilogo la disponibilità offerta dal Card. Angelo Bagnasco di partecipare con una sua relazione al Convegno tenutosi il 26 Giugno a Genova in occasione dell'approvazione del Bilancio 2007 della Consulta.

Nel mese di **Luglio** la Conferenza Episcopale Italiana, sempre sensibile ai problemi curati dalla Consulta Nazionale Antiusura ed alle necessità connesse, ha fatto pervenire un suo contributo di € 80.000 per sostenere in maniera sempre più corposa le iniziative in corso e l'aiuto fornito ai più bisognosi.

Tale sostegno ha fatto seguito ad una documentata richiesta avanzata a Mons. Giuseppe Betori, Segretario della C.E.I., nei confronti del quale rivolgiamo la nostra più affettuosa e sentita devozione e ringraziamento per la attenzione che ha sempre dimostrato nei confronti della Consulta Nazionale Antiusura nel corso di tutti gli anni in cui ha rivestito la carica di Segretario.

L'**8 Aprile** il Segretario Nazionale ha tenuto insieme ad un rappresentante della Consulta Nazionale Antiusura una relazione al Presbiterio della Diocesi di Lanciano-Ortona sul tema "L'usura interpella gli operatori pastorali". All'incontro ha partecipato anche il Vescovo di Lanciano-Ortona Mons. Carlo Ghidelli.

Il **26 Giugno** presso il Santuario Nostra Signora della Guardia a Genova si è tenuta l'annuale Assemblea per l'approvazione del Bilancio. Tale adempimento ha assunto una rilevanza di "vero evento" anche e soprattutto per la partecipazione di S.Em. Card. Angelo Bagnasco che ha tenuto una dotta relazione dal titolo "Vicini e solidali con le famiglie".

Alla giornata hanno partecipato numerose autorità locali e nazionali. Nutrita è stata anche la partecipazione di tutte le Fondazioni dislocate sul territorio nazionale e l'evento, per la sua riuscita ed importanza, ha avuto un enorme rilievo ed eco che la stampa nazionale e locale ha fatto oggetto di numerosi articoli.

Il **26 Settembre**, a seguito della nomina di Mons. Mariano Crociata a Segretario Generale della C.E.I., la Consulta Nazionale Antiusura gli ha inviato un messaggio d'augurio per l'attività che andrà a svolgere, mettendo in rilievo che la sua precedente esperienza pastorale costituirà un elemento in più nella comprensione dei problemi relativi all'usura e all'indebitamento.

In un successivo incontro, a Mons. Crociata sono state illustrate le attività che le Fondazioni svolgono in favore dei soggetti sovraindebitati, evitando loro di cadere nel baratro dell'usura.

Il **15 Novembre** il Presidente, Padre Massimo Rastrelli ed il Segretario, Mons. Alberto D'Urso, si sono recati da S. Em. Card. Tarcisio Bertone, Segretario di Stato del Vaticano, al quale hanno fornito gli ultimi aggiornamenti sull'attività svolta dalla Consulta ed al quale hanno rivolto una richiesta per una Udienza Pontificia riservata, nel corso dell'anno 2009 per tutti i volontari che operano nelle Fondazioni associate alla Consulta Nazionale.

La Consulta Nazionale Antiusura anche durante l'anno 2008 ha partecipato agli incontri tenutisi con la Consulta Ecclesiale degli Organismi Socio-Assistenziali assicurando la presenza di un proprio rappresentante e fornendo il proprio contributo, per la risoluzione dei problemi di volta in volta affrontati e offrendo altresì la documentazione sul lavoro svolto dalla Consulta.

## **RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI**

Intensa è stata l'attività svolta nel corso dell'anno dalla Consulta Nazionale Antiusura per il miglioramento delle norme che regolano la materia oggetto della sua attività, impegnando tutte le Istituzioni locali e nazionali.

Il **18 Gennaio** Padre Massimo Rastrelli ed una delegazione della Consulta Nazionale Antiusura hanno partecipato a un Convegno tenutosi a Napoli presso Castel dell'Ovo dal titolo "Liberare il futuro - Un aggiornamento delle leggi sull'usura". A tale Convegno erano presenti anche tutti i Prefetti dell'Italia Meridionale.

Il **28 Gennaio** presso la Camera di Commercio di Bari la Consulta Nazionale Antiusura, la Fondazione Antiusura S. Nicola e SS. Medici di Bari e il Centro Culturale D. Marin hanno organizzato una Tavola Rotonda dal titolo "Mutui immobiliari e contesti favorevoli all'usura". A tale incontro hanno partecipato, oltre al Presidente della Camera di Commercio, diversi rappresentanti del Corpo Accademico dell'Università di Bari, magistrati del Tribunale di Bari nonché il Segretario Nazionale dell'Adiconsum dott. Fabio Picciolini ed il Sociologo prof. Maurizio Fiasco.

L'incontro ha riscosso ampia eco e vasti consensi, evidenziati dagli organi di stampa e di informazione locali.

L'**8 aprile** il Prof. Maurizio Fiasco, sociologo e consulente della Consulta, ha trattato il tema legato all'assistenza alle famiglie sovraindebitate ed al rischio di indebitamento usurario, nel corso del Convegno che la Regione Lazio – Assessorato agli Affari Istituzionali, Enti locali e Sicurezza, ha tenuto a Latina dal titolo: "Prevenzione dell'usura e del debito eccessivo di famiglie ed imprese".

Nel corso dello stesso incontro il dott. Paolo Giusto ha relazionato sul tema "L'esperienza nella gestione del Fondo Regionale per l'usura".

**La Consulta Nazionale Antiusura** ha avuto diversi incontri con Istituzioni ed organismi politici per sollecitare la modifica della Legge 108/96 per la parte riguardante le provvidenze previste dall'art. 14 nei confronti dei soggetti caduti in usura in modo da estenderle anche alle famiglie e non riservarle esclusivamente, come attualmente avviene, solo nei confronti degli operatori economici.

Ad oggi, nonostante i diversi interventi proseguiti anche nel corso dell'anno 2009, la richiesta non ha trovato accoglienza nelle modifiche attualmente in discussione presso il Parlamento.

Nei diversi incontri avuti con gli Organi istituzionali a livello ministeriale, è stata ancora una volta sottolineata l'esigenza di portare a regime lo stanziamento a favore delle Fondazioni nonché di ripartire in maniera diversa i fondi messi a disposizione dei Consorzi Fidi e delle Fondazioni attribuendo il 40% ai primi e il 60% alle seconde.

È stata altresì sottolineata la necessità di una maggiore chiarezza e certezza relativamente alla rimborsabilità delle spese che le Fondazioni sostengono per svolgere le attività istituzionali che la legge loro affida.

In seguito alla revisione delle condizioni necessarie per l'iscrizione nel "Registro prefettizio" di cui al decreto 24/10/07 n.220 la Consulta Nazionale Antiusura ha presentato la documentazione comprovante il possesso di tutti i requisiti e l'attualità delle condizioni prescritte dell'art. 1 del citato decreto.

Ha altresì partecipato agli incontri che la Prefettura di Bari ha indetto nel corso dell'anno per l'attuazione di quanto previsto dal PON 2007-2013.

Nel dicembre 2007 la Consulta Nazionale Antiusura ha presentato alla Regione Puglia tutta la documentazione necessaria per poter beneficiare delle provvidenze previste dalla Legge n. 7 avente per oggetto *"Iniziativa di prevenzione e solidarietà per contrastare la criminalità comune ed organizzata: strumenti antiusura e antiracket"*. Con D.G.R. n. 1534 del 2 ottobre 2007 la Regione ha approvato il Regolamento indicante le procedure di attuazione della predetta norma, mettendo a disposizione anche i fondi per tale finalità.

Solo verso la fine dell'anno 2008 l'importo assegnato alla Consulta Nazionale pari ad € 30.000 è stato accreditato dalla Regione Puglia. Con questa somma è stato possibile avviare soltanto una pratica in considerazione dell'esiguo valore dei fondi destinati dall'Ente regionale.

## **RAPPORTI CON IL COMMISSARIO DI GOVERNO E COMITATO DI SOLIDARIETÀ**

Nei primi mesi del 2008, il Prefetto Raffaele Lauro, in occasione delle sue dimissioni dalla carica di Presidente del Comitato di Solidarietà, ha indirizzato alla Consulta Nazionale Antiusura il suo più sincero ringraziamento per la collaborazione prestata nello svolgimento delle attività istituzionali durante il suo periodo di Presidenza.

Il Segretario Nazionale mons. Alberto D'Urso, a nome della Consulta e di tutti i collaboratori, ha inviato in tale circostanza l'augurio per il futuro lavoro che il Prefetto Lauro avrebbe svolto.

Al Prefetto dott. Giosuè Marino, nominato Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, il Presidente ed il Segretario della Consulta hanno inviato i più cordiali auguri di buon lavoro.

Successivamente, in un cordiale incontro realizzato a Roma nell'ufficio del nuovo Commissario, hanno avuto modo di illustrare le attività svolte dalla Consulta e dalle Fondazioni associate nel campo della prevenzione e della lotta al fenomeno dell'usura.

Nel corso dell'anno 2008, l'avv. Mario Cogliandro e l'avv. Paolo Magliulo sono stati nominati rispettivamente membro effettivo e supplente nel Comitato di Solidarietà in rappresentanza della Consulta Nazionale Antiusura.

All'avv. Manuel Costantino e al dott. Paolo Giusto, che nel biennio precedente hanno rappresentato la Consulta in ambito del Comitato, la Consulta è grata per l'opera da loro svolta.

## RAPPORTI CON LE FONDAZIONI

Anche nel corso dell'anno 2008, intensi e diversi sono stati i rapporti che la Consulta Nazionale Antiusura ha intrattenuto con le Fondazioni ad essa associate.

Proficuo è stato lo scambio di informazioni e di quesiti, arricchendo vicendevolmente le conoscenze della Consulta e delle Fondazioni creando, nel contempo, un clima collaborativo che ha consolidato i rapporti fra la Consulta e le varie Fondazioni.

In tale spirito collaborativo sono state coinvolte le Fondazioni alle quali è stato chiesto il parere su diverse problematiche, in particolare, sulle modifiche da apportare alla Legge 108/96 che ha visto la Consulta impegnata su più fronti affinché le richieste da essa formulate trovassero accoglimento in sede legislativa (cfr. allegati).

La Consulta ha assicurato la sua presenza anche al Convegno regionale tenutosi al Castello Orsini di Avezzano venerdì **9 maggio 2008** sul tema: "Usura: la prevenzione è possibile", in occasione del **Decennale dell'attività della Fondazione antiusura Jubilaeum di Avezzano**,

Particolare rilievo hanno avuto gli **incontri tenutisi in data 10 ottobre, 6 novembre e 12 novembre, tenutisi rispettivamente a Milano con le Fondazioni dell'Italia Settentrionale, a Roma per quelle dell'Italia Centrale ed a Bari per quelle dell'Italia Meridionale.**

Tali incontri hanno avuto per oggetto il sistema G.I.F.A., durante i quali ogni Fondazioni ha avuto modo di formulare i propri quesiti, chiarire i propri dubbi e offrire i suggerimenti necessari per il miglioramento del sistema. Di tutto è stata presa nota e sono stati individuati degli esperti dell'Italia Settentrionale, Centrale e Meridionale, che nel corso del corrente anno, con il dott. Giusto della Consulta, avrebbero approfondito i diversi suggerimenti forniti dalle Fondazioni e, per le modifiche condivise dal gruppo, far implementare il programma che, pertanto, costituirà sistema unificato per tutte le Fondazioni.

Non è superfluo sottolineare che l'adozione del G.I.F.A. unificato, costituisce una preziosa ed irrinunciabile fonte di dati che permette di parlare con cognizione di causa e con dati reali nel momento in cui ci si confronta con le Istituzioni, gli Enti, e le altre associazioni impegnate sulle stesse problematiche.

## RAPPORTI CON GLI ORGANI DI INFORMAZIONE

Intensi sono stati i rapporti con gli organi di informazione.

Nel corso dell'anno 2008 la Consulta è più volte intervenuta attraverso gli organi di stampa, la televisione ed i mass-media in generale per affrontare i problemi legati al sovraindebitamento, ed all'estensione anche alle famiglie delle provvidenze previste dall'art. 14 della Legge 108/96.

Nonostante la eco prodotta da tali interventi e le espressioni di buona volontà manifestate in più circostanze, ad oggi il problema non ha trovato ancora soluzione in ambito legislativo.

Da parte della Consulta "si continuerà" a reiterare questa richiesta come assolutamente necessaria e giusta, oltre che costituzionalmente rilevante. Rinoveremo pertanto gli appelli perché, ognuno per la propria parte, intervenga negli ambiti che ritiene più opportuni al fine di costituire un movimento di pressione nei confronti di chi ha la responsabilità legislativa.

Spiace rilevare che nell'ambito governativo e parlamentare e di responsabili del Ministero degli Interni ci siano solo consensi verbali.

Particolare impegno la Consulta ha profuso relativamente al serio problema relativo al gioco d'azzardo che coinvolge sempre più diffusi e numerosi strati sociali deboli, incentivato da una pubblicità ingannevole ed illusoria che inculca nelle menti dei più deboli la convinzione che la "fortuna" può risolvere in modo facile ed istantaneo quotidiani problemi materiali dovuti ad oggettive situazioni di progressivo impoverimento.

La Consulta auspica che, così come in passato, gli organi di stampa vicini al nostro impegno ed idee (Quotidiani, Settimanali...), continuino a sorreggerci nell' azione dando eco alle proposte che andiamo formulando.

L'anno 2008 ha visto, come in passato, la Consulta impegnata in dibattiti, confronti, comunicati stampa, tavole rotonde, ecc. ecc..., allo scopo di diffondere e di sensibilizzare sempre più le coscienze prevenendo il sovraindebitamento ed un rapporto patologico con il denaro.

## **RAPPORTI CON LE BANCHE**

Nel corso dell'anno 2008 c'è stato un continuo contatto con gli Istituti bancari con i quali la Consulta intrattiene rapporti di lavoro, finalizzato al miglioramento delle condizioni operative ed al contenimento dei tempi con cui le pratiche vengono portate a compimento, contribuendo in tal modo ad alleviare le pesanti situazioni degli assistiti.

In tale ottica, l'UBI-Banca Carime, in seguito ad una nostra esplicita richiesta, ha deliberato la modifica del Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 11/12/2003 tra la Consulta e la predetta Banca, relativamente alla durata di ammortamento dei prestiti da concedere a privati ed aziende, innalzandola fino ad 84 mesi. Di tanto la Banca ha dato opportuna informazione alle Fondazioni con cui intrattiene rapporti di lavoro.

## CONCLUSIONI E PREVISIONI

- È opportuno ancora una volta sottolineare l'estrema importanza che uno stretto contatto fra la Consulta e le singole Fondazioni riveste allo scopo di migliorare i flussi informativi da e per la Consulta, tendenti ad un più incisivo intervento nei confronti dei terzi (Istituzioni, Banche, Organi politici ecc. ecc....) e per una uniformità dei comportamenti verso l'esterno.  
Non meno importante è il rapporto interpersonale che deve consolidarsi fra i volontari che operano nelle singole Fondazioni e nella Consulta, atteso che tutti sono mossi dal comune obiettivo di assistenza ed aiuto verso chi si rivolge con fiducia ad esse.
- Come per il passato, costante deve essere la vigilanza e le sollecitazioni perché il Fondo di Prevenzione ex art. 15 L. 108/96 venga implementato a regime e non con "occasionalità finanziamenti" in modo da non far mancare il sostegno economico alle Fondazioni, strumento indispensabile per l'assistenza a quanti ad esse si rivolgono.
- In questo particolare momento di crisi è indispensabile continuare a dialogare con gli Istituti bancari sia per migliorare le convenzioni attualmente esistenti, sia per prevedere operazioni a più lunga durata, facendo comprendere meglio gli obiettivi della nostra attività.  
Proprio perché essi sono di natura etico sociale, non sono di secondaria importanza e pertanto da non trattare alla stregua di quelli della clientela terza.  
In tale ottica il contributo che le banche possono dare è estremamente delicato e di rilevanza sociale.
- Continua ad essere importante l'azione che le Fondazioni e la Consulta sono chiamate a svolgere relativamente all'uso consapevole e responsabile del denaro, al contrasto al gioco d'azzardo ed illegale e alla lotta alla pubblicità ingannevole che tanti guasti ha provocato e provoca nel tessuto sociale.  
È da sviluppare il dialogo con i responsabili degli Uffici della CEI ed i suoi Organismi socio-assistenziali, anche in considerazione delle recenti nomine ai massimi vertici e con i quali la Consulta ha già avviato un dialogo collaborativo.
- È altresì importante in sede locale ogni confronto e collaborazione con gli operatori pastorali e con i responsabili delle agenzie educative (famiglie, scuole, comunità parrocchiali...). Sono questi i canali privilegiati perché vengano messe in rete "strategie" di educazione alla sobrietà, alla solidarietà ed alla legalità, per assicurare un significativo servizio alle famiglie e a ogni singola persona, soprattutto a quelle in stato di bisogno.
- Queste attività sono da prevedere in forma continuativa, da condividere anche con altre realtà operative come ad esempio il Forum delle Famiglie, con cui esiste un rapporto collaborativo.
- È necessario continuare il dialogo già intrapreso con i responsabili governativi e con gli organi parlamentari per portare a soluzione le richieste già formulate sui noti problemi relativi alla Legge 108/96 e su tutti gli argomenti che possono portare beneficio agli strati sociali più deboli, alle famiglie, ed ai soggetti che versano in condizioni di bisogno.

**Il Consiglio Direttivo**

**Parte Terza**  
**Approvazione del Consiglio Direttivo**

**ESTRATTO DEL VERBALE**  
**DELLA RIUNIONE DEL CONSIGLIO DIRETTIVO**  
**N. 16 DEL 23/02/2009**

Il 23 febbraio 2009 alle ore 9.30, in seconda convocazione, si è riunito il Consiglio Direttivo della Consulta Nazionale Antiusura presso la sede in via dei Gesuiti n. 20 – Bari.

Erano presenti:

- Padre Massimo Rastrelli s.j. – Presidente
- Mons. Alberto D’Urso – Segretario
- Dott. Renzo Giacomelli – Consigliere
- Sac. Attilio Foscaldi – Consigliere
- Sac. Antonio Salone – Consigliere
- Dott. Gerardo Mennella – Revisore dei Conti

Il Dott. Giovanni Campanale, l’Avv. Manuel Costantino, il Dott. Paolo Giusto, l’Avv. Paolo Magliulo e il Dott. Ruggero Ricco.

Assente giustificato l’Avv. Mario Cogliandro.

Funge da Segretario il Dott. Ruggero Ricco.

Il Presidente, accertata la presenza legale del numero dei Consiglieri, dichiara valida la riunione.

Con la preghiera e l’invocazione alla Madonna, apre i lavori seguendo l’**Ordine del Giorno** appresso specificato:

*OMISSIS*

**2. Discussione e approvazione della bozza di Bilancio consuntivo 2008 e preventivo 2009 con la relativa relazione per il Ministero dell’Economia e Finanze**

Il Dott. Gerardo Mennella dà lettura delle poste che compongono il bilancio al 31/12/2008.

Il Consiglio lo approva all’unanimità e, in considerazione che impedimenti informatici non hanno dato la possibilità di una completa stesura della relazione, si è deciso di inviarla successivamente a tutti i Consiglieri, considerando la bozza presentata fin d’ora definitivamente approvata.

*OMISSIS*

Non avendo altro da discutere, il Consiglio si scioglie alle ore 14,15.

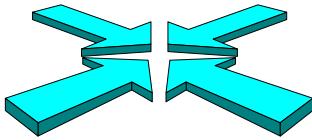
**Il Presidente**

**Il Segretario Aggiunto**

**Il Segretario**

<p><b>P.S.:</b> In data 28/03/2009, è stata inviata ai Consiglieri la stesura cartacea della relazione prima dell’invio definitivo al Ministero.</p>
--

# ALLEGATI



## Consulta Nazionale Antiusura

O.n.l.u.s.

Consulta Nazionale delle Fondazioni e Associazioni Antiusura O.n.l.u.s.

"Giovanni Paolo II"

Associazione riconosciuta

Iscritta al n°2 del registro delle persone giuridiche della Prefettura di Bari  
Iscritta al n°30/108 dell'elenco tenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze

Iscritta all'albo delle Associazioni Antiracket della Prefettura di Bari

Membro della Consulta Ecclesiale degli Organismi Socio-Assistenziali

**AUDIZIONE**  
**COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO**  
**17 marzo 2009**

***Esame dei disegni di legge n. 307 e n. 1056 in materia di usura***

Onorevole Signor Presidente,  
Onorevoli Senatori,

ringraziamo per l'invito rivolto alla Consulta Nazionale Antiusura e per l'opportunità che ci viene offerta di relazionare a questa autorevole Commissione Parlamentare sul vergognoso e abominevole fenomeno dell'usura e del racket.

Noi raccogliamo in una esperienza quotidiana le domande e le istanze della nostra gente, e di quella parte che, se viene da noi, vuole responsabilizzarsi. Non crediamo, che ci siano altre Associazioni e Fondazioni, che, per numero di ascolti e per profondità di sondaggio, nella esperienza delle situazioni correnti e nei fatti che interessano le persone, pareggino le nostre Fondazioni.

È proprio questo dramma, che peraltro appare sottolineato nelle premesse al disegno di legge n. 307 ("La diffusione del prestito usurario ben oltre i confini dell'attività commerciale o comunque imprenditoriale..."), che ci spinge ad evidenziare una grave lacuna in questo disegno di legge: la totale assenza di alcuna previsione di solidarietà in favore delle famiglie non esercenti attività economiche, ma al contempo vittime dell'odioso reato di usura.

*Invero tale apertura alle famiglie (che già in base all'art. 15 della stessa legge 108/96 possono godere, attraverso la mediazione delle Fondazioni, del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura) risultava la vera novità del disegno di legge allorquando lo stesso venne per la prima volta presentato in Parlamento (d.d.l. 1811 della XV° Legislatura) e che così recitava all'art.1:*

*" Art. 1.*

*(Modifiche alla legge 7 marzo 1996, n. 108)*

*1. All'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:*

*a) al comma 2, le parole: «esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali» sono soppresse;»*

All'epoca salutammo con estrema soddisfazione la novella, ma dovemmo presto ricrederci in quanto la stessa venne, senza alcuna spiegazione e in difformità alle stesse finalità indicate nelle premesse al disegno di legge, espunta già in sede di primi emendamenti.

Oggi, dunque, ci proponiamo di esporre a questa autorevole Commissione **le motivazioni** che ci inducono a ritenere necessaria e indispensabile, oltre che in armonia con il dettato costituzionale, **l'apertura del Fondo di solidarietà ex lege 108/96 anche alle famiglie non esercenti attività economiche di tipo imprenditoriale.**

Benvero, tale apertura è presente – sia pure con qualche refuso quale quello riguardante la durata del mutuo (anni 5 e non 10 come attualmente previsto) nell'art.7 del DDL n. 1056 d'iniziativa del sen. DE LILLO che, trattato congiuntamente al DDL 307, reintroduce la previsione soppressa <sup>1</sup>.

Per le vittime dell'usura, come noto, la **legge 108/96** (art.14), nel disporre la concessione di un mutuo senza interessi da restituire in dieci anni per un importo pari al danno da interessi e altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato (oltre all'eventuale maggior danno per perdite o mancati guadagni), **richiede** il requisito soggettivo dell'essere esercenti un'«attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione», escludendo dal Fondo di Solidarietà le famiglie con reddito da lavoro dipendente le quali, non potendo trovare accesso ai circuiti ufficiali del credito, sono indotte a rivolgersi al prestito usurario.

Al contempo, come è altrettanto noto, la stessa legge 108/96 ha istituito il «Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura» attribuendone le risorse ai Confidi (nella misura del 70%) ed alle Fondazioni ed Associazioni antiusura (nella misura del 30%) con lo scopo, per queste ultime, di prestare garanzie alle banche e intermediari finanziari per la concessione di finanziamenti «a soggetti che ...incontrano difficoltà di accesso al credito» (art. 15 legge 108/96).

Per un verso, dunque, la finalità della legislazione in argomento si rivela nella fase patologica del fenomeno (art.14 legge 108/96), spezzando il rapporto di sottomissione materiale e psicologica che lega la vittima (esercente attività economica) all'usuraio, mediante l'intervento di un sostegno economico che mira al reinserimento nell'economia legale della persona offesa dal reato. Per altro verso, la stessa normativa (art.15 legge 108/96) è finalizzata a prevenire il ricorso al prestito usurario sostenendo finanziariamente i soggetti indebitati, siano essi indifferentemente esercenti attività economiche o persone fisiche, lavoratori dipendenti o pensionati.

Non si può non rilevare la contraddizione interna al sistema: lo Stato sostiene le famiglie (non esercenti attività economiche) e le imprese nella prevenzione all'usura (art. 15 legge 108/96), riconoscendo dunque il potenziale coinvolgimento di ampi strati sociali nel fenomeno usurario, ma esclude le prime dagli interventi di solidarietà (art. 14 legge 108/96).

Tale incoerente andamento normativo ha indubbiamente ingenerato una evidente disparità di trattamento, laddove non è dato comprendere la *ratio* della esclusione delle famiglie dalla solidarietà in quanto vittime di usura, se poi le stesse famiglie (al pari degli imprenditori) possono usufruire degli interventi diretti a prevenire il ricorso al debito usurario.

Il soggetto non esercente attività economica, il quale pur avrebbe potuto trovare sostegno nel Fondo di prevenzione, una volta caduto in usura non può più godere dell'aiuto dello Stato, ma **può solo affidarsi agli interventi di solidarietà che le Fondazioni, a fatica e con fondi propri**, cercano di supportare (ad esempio il contributo spese legali per la costituzione di parte civile nel relativo processo per usura, ovvero erogazioni a titolo di beneficenza per sostenere le primarie esigenze di vita della famiglia prostrata dal debito usurario e, al contempo, priva delle condizioni soggettive per l'accesso ai canali ufficiali del credito...).

---

<sup>1</sup> Si riporta integralmente il testo dell'art.7 del DDL 1056 d'iniziativa del sen.De LILLO

*Art. 7.(Modifica all'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108)*

*1. All'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108 e successive modificazioni, il comma 2 è sostituito dal seguente:*

*«2. Il Fondo provvede alla erogazione di mutui senza interesse di durata non superiore al quinquennio a favore di soggetti che dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale. Il Fondo è surrogato, quanto all'importo dell'interesse e limitatamente a questo, nei diritti della persona offesa verso l'autore del reato».*

La denuncia diventa esclusivamente un atto di coraggio: infatti la vittima persona fisica si trova ad affrontare questa nuova situazione in solitudine e senza il sostegno finanziario indispensabile sia per rimediare alle ragioni che l'hanno indotta al debito usurario (e che sono le stesse che le avrebbero potuto consentire l'accesso al Fondo di prevenzione), sia per contrastare efficacemente, mediante la costituzione di parte civile, la difesa di cui ha la possibilità di godere l'usuraio in sede processuale.

Dal punto di vista della vittima viene meno la convenienza alla denuncia e una possibilità di riscatto morale e esistenziale; dal punto di vista dello Stato viene fortemente ridimensionato il risultato che la legislazione antiusura si propone di conseguire, e cioè l'emersione del fenomeno criminoso con la conseguente liberazione dell'economia del pesante fardello del credito illegale.

L'usura non è certamente limitata al solo segmento degli esercenti attività di tipo economico-imprenditoriale, ma coinvolge ampi strati sociali incidendo sull'economia nazionale (nella sua più ampia accezione). La vigente normativa, invece, fa riferimento solo alla parte più ristretta dell'economia delle aziende che, tra l'altro, è intimamente legata (cfr. fenomeno della riduzione dei consumi) al segmento famiglia.

Anche per i soggetti privati /famiglie, non esercenti attività economiche di tipo imprenditoriale, si può prevedere, quali vittime di usura, l'accesso al Fondo di solidarietà mediante la concessione di un mutuo a tasso zero, sempre di importo non superiore al danno derivante dagli interessi e altri vantaggi usurari versati all'autore del reato.

Tale mutuo, previo accertamento della effettiva capacità di rimborso del richiedente, può essere finalizzato al ripianamento delle posizioni debitorie personali, al fine di vedere sanata l'economia familiare e rimosso lo stato di bisogno che ha generato il ricorso al mercato illegale del credito.

Peraltro, l'esperienza delle 27 Fondazioni antiusura che si riconoscono nella Consulta Nazionale Antiusura Onlus nell'utilizzo del Fondo per la prevenzione (art.15 legge 108/96) e i dati relativi alle escussioni delle somme poste a garanzia dei finanziamenti concessi ai soggetti privati evidenziano che la percentuale dei rientri è molto elevata, a differenza dei dati relativi alle insolvenze dei mutui ex art. 14 legge 108/96 concessi ai soggetti esercenti attività economiche di tipo imprenditoriale.

Nell'ottica sopra delineata, dunque, la concessione del mutuo alle famiglie usurate non costituisce una misura puramente socio-assistenziale, ma uno strumento, oltre che di solidarietà, di effettivo contrasto al fenomeno dell'usura.

Tali considerazioni dovrebbero, da sole, motivare il legislatore a scelte innovative e dirimpenti anche e soprattutto nel presente momento storico, segnato da una crisi economica senza precedenti e nel quale il ricorso al debito usurario per la contemporanea difficoltà di accesso al credito legale sembra essere, purtroppo, concreto e attuale.

Onorevole Signor Presidente,  
Onorevoli Senatori,

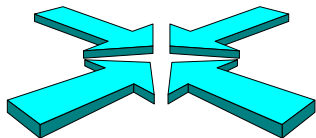
speriamo di aver contribuito alla conoscenza di problematiche anche costituzionalmente rilevanti e di vedere realizzate le proposte qui contenute, condivise anche da altri soggetti che operano a fianco a noi e con noi in questa triste materia.

Vi ringraziamo ancora una volta per il tempo concessoci e confermiamo la nostra disponibilità ad assicurarVi piena collaborazione ed ogni chiarimento che sarà ritenuto utile e necessario.

Grazie !

Il Presidente  
*P. Massimo Rastrelli s.j.*

Il Segretario Nazionale  
*Mons. Alberto D'Urso*



## Consulta Nazionale Antiusura

O.n.l.u.s.

Consulta Nazionale delle Fondazioni e Associazioni Antiusura O.n.l.u.s.

"Giovanni Paolo II"

Associazione riconosciuta

Iscritta al n°2 del registro delle persone giuridiche della Prefettura di Bari  
Iscritta al n°30/108 dell'elenco tenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze

Iscritta all'albo delle Associazioni Antiracket della Prefettura di Bari

Membro della Consulta Ecclesiale degli Organismi Socio-Assistenziali

**AUDIZIONE**  
**COMMISSIONE GIUSTIZIA DELLA CAMERA**  
**19 maggio 2009**

*progetto di legge n. C.2364*

Onorevole Signor Presidente,  
Onorevoli Deputati,

ringraziamo per l'invito rivoltoci e per l'opportunità che ci viene offerta di relazionare anche a questa autorevole Commissione sul vergognoso e abominevole crimine dell'usura e del racket.

Grazie, dunque, per l'attenzione che ancora una volta il Parlamento mostra di avere nei confronti della Consulta Nazionale Antiusura anche per l'esperienza ultradecennale maturata dalle Fondazioni antiusura che ad essa fanno riferimento sugli anzidetti **fenomeni criminosi che minano l'intera società**.

È proprio quest'ultimo rilievo, che peraltro appare sottolineato nelle premesse al disegno di legge S.307 (*"La diffusione del prestito usurario ben oltre i confini dell'attività commerciale o comunque imprenditoriale..."*), che ci spinge **ad evidenziare la grave lacuna contenuta in esso: la totale assenza di alcuna previsione di solidarietà in favore delle famiglie non esercenti attività economiche, ma al contempo vittime dell'odioso reato di usura**.

**L'apertura alle famiglie** (che già in base all'art.15 della stessa legge 108/96 possono godere, attraverso la mediazione delle Fondazioni, del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura) risultava la vera novità del disegno di legge allorquando lo stesso venne per la prima volta presentato in Parlamento (d.d.l. 1811 della XV° Legislatura, comunicato alla Presidenza del Senato il 25.9.2007) e che così recitava all'art.1:

*" Art. 1.*

*(Modifiche alla legge 7 marzo 1996, n. 108)*

*1. All'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:*  
*a) al comma 2, le parole: «esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali» sono soppresse;"*

All'epoca salutammo con estrema soddisfazione la novella (la soppressione dell'esclusivo riferimento agli esercenti le attività economiche), ma dovemmo presto ricrederci in quanto la stessa venne, senza alcuna spiegazione e in difformità alle stesse finalità indicate nelle premesse al disegno di legge, **espunta già in sede di primi emendamenti**.

Oggi, dunque, **ci proponiamo di ribadire a questa autorevole Commissione** le motivazioni, ampiamente rappresentate nel documento già inviatoVi e in Vostro possesso, che ci inducono a **ritenere necessaria e indispensabile, oltre che in armonia con il dettato costituzionale, l'apertura del Fondo di solidarietà ex lege 108/96 anche alle famiglie non esercenti attività economiche di tipo imprenditoriale**.

Per le vittime dell'usura, come noto, la legge 108/96 (art.14), nel disporre la concessione di un mutuo senza interessi da restituire in dieci anni per un importo pari al danno da interessi e altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato (oltre all'eventuale maggior danno per perdite o mancati guadagni), richiede il requisito soggettivo dell'essere esercenti un'«*attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione*», **escludendo dal Fondo di Solidarietà le famiglie con reddito da lavoro dipendente** le quali, non potendo trovare accesso ai circuiti ufficiali del credito, si rivolgono comunque al prestito usurario.

Al contempo, come è altrettanto noto, la stessa legge 108/96 ha istituito il «Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura» attribuendone le risorse ai Confidi (nella misura del 70%) ed alle Fondazioni ed Associazioni antiusura (nella misura del 30%) con lo scopo, per queste ultime, di prestare garanzie alle banche e intermediari finanziari per la concessione di finanziamenti «*a soggetti che ...incontrano difficoltà di accesso al credito*» (art. 15 legge 108/96).

**Per un verso**, dunque, la finalità della legislazione in argomento si rivela nella fase patologica del fenomeno (art.14 legge 108/96), spezzando il rapporto di sottomissione materiale e psicologica che lega la vittima (esercente attività economica) all'usuraio, mediante l'intervento di un sostegno economico che mira al reinserimento nell'economia legale della persona offesa dal reato.

**Per altro verso**, la stessa normativa (art.15 legge 108/96) è finalizzata a prevenire il ricorso al prestito usurario sostenendo finanziariamente i soggetti indebitati, siano essi indifferentemente esercenti attività economiche o persone fisiche, lavoratori dipendenti o pensionati.

**Non si può non rilevare la contraddizione interna al sistema**: lo Stato sostiene le famiglie (non esercenti attività economiche) e le imprese nella prevenzione all'usura (art.15 legge 108/96), riconoscendo dunque il potenziale coinvolgimento di ampi strati sociali nel fenomeno usurario, ma **esclude le prime dagli interventi di solidarietà (art.14 legge 108/96)**.

**Tale illogico andamento normativo** ha indubbiamente ingenerato una evidente disparità di trattamento, laddove **non è dato comprendere la ratio della esclusione delle famiglie dalla solidarietà** in quanto vittime di usura, se poi le stesse famiglie (al pari degli imprenditori) possono usufruire degli interventi diretti a prevenire il ricorso al debito usurario.

**A)** La disciplina costituzionale della famiglia, come confermato dall'**allegato parere di legittimità costituzionale** degli emendamenti proposti da questa Consulta Nazionale Antiusura, richiede (art. 31 Cost.) che il legislatore sia attento a non perdere le occasioni in cui i compiti costituzionali spettanti alla famiglia possano essere sostenuti o agevolati.

L'esplicito riferimento costituzionale permette di cogliere l'esistenza di un vuoto nella legge vigente non colmato dal disegno di legge già approvato dal Senato giacché anch'esso esclude le famiglie dal beneficio dell'accesso al fondo di solidarietà.

Pertanto, l'omissione di ogni considerazione della famiglia manifesta uno scarso apprezzamento per il ruolo imperativo e sollecitatorio della Carta Costituzionale nella direzione della solidarietà che non può essere negata a chi versa in stato di bisogno.

L'omissione di una norma, che consenta anche alle famiglie l'accesso ai benefici di legge antiusura, sarebbe dunque in palese contrasto con il dettato costituzionale.

La conseguenza pratica di tale persistente omissione è che il soggetto non esercente attività economica, il quale pur avrebbe potuto trovare sostegno nel Fondo di prevenzione, una volta caduto in usura non può più godere dell'aiuto dello Stato, ma può solo affidarsi agli interventi di solidarietà che **le Fondazioni, a fatica e con fondi propri**, cercano di supportare (ad esempio il contributo spese legali per la costituzione di parte civile nel relativo processo per usura, ovvero erogazioni a titolo di beneficenza per sostenere le primarie esigenze di vita della famiglia prostrata anche dal debito usurario e, al contempo, priva delle condizioni soggettive per l'accesso ai canali ufficiali del credito).

Con l'esclusione di qualsiasi previsione di ristoro, com'è possibile chiedere alle vittime di usura di sporgere denuncia, sostenere le spese legali di un processo, sopravvivere per anni finché le indagini, peraltro non facili perché legate al sommerso e a volte al mondo della malavita organizzata, non siano concluse?

Quale vantaggio può ottenere una famiglia dalla denuncia? Nessuno! O meglio, l'eventuale denuncia può solo aggravare la situazione del nucleo familiare e dei suoi membri, più esposti ad estorsioni e a vendette, emarginati e sotto schiaffo, costretti a vivere ai margini della società e a serio rischio di scelte di vita di manovalanza.

#### **Può lo Stato chiedere questo ai suoi cittadini?**

Infatti la denuncia, che pur viene sollecitata, sarebbe soltanto un atto di coraggio che la vittima persona fisica si trova ad affrontare in solitudine e senza il sostegno finanziario indispensabile sia per rimediare alle ragioni che l'hanno indotta al debito usurario (e che sono le stesse che le avrebbero potuto consentire l'accesso al Fondo di prevenzione), sia per contrastare efficacemente, mediante la costituzione di parte civile, la difesa di cui ha la possibilità di godere l'usuraio in sede processuale.

**Dal punto di vista della vittima** viene meno la convenienza alla denuncia, che non sarebbe legata ad un'occasione di riscatto morale e materiale; **dal punto di vista dello Stato** viene fortemente ridimensionata la prospettiva di ottenere il risultato che la legislazione antiusura si propone di conseguire, e cioè l'emersione del fenomeno criminoso.

L'usura non è certamente limitata al solo segmento degli esercenti attività di tipo economico-imprenditoriale, ma coinvolge ampi strati sociali incidendo sull'economia nazionale nella sua più ampia accezione piuttosto che nella parte più ristretta dell'economia delle aziende che, tra l'altro, è intimamente legata (cfr. fenomeno della riduzione dei consumi) al segmento famiglia.

Anche per i soggetti privati – famiglie, non esercenti attività economiche di tipo imprenditoriale, si può prevedere, quali vittime di usura, l'accesso al Fondo di solidarietà mediante la concessione di un mutuo a tasso zero, sempre di importo non superiore al danno derivante dagli interessi e altri vantaggi usurari versati all'autore del reato.

Tale mutuo, previo accertamento della effettiva capacità di rimborso del richiedente, può essere finalizzato al ripianamento delle posizioni debitorie personali, al fine di vedere sanata l'economia familiare e rimosso lo stato di bisogno che ha generato il ricorso al mercato illegale del credito.

**B) Peraltro, l'esperienza** delle 27 Fondazioni antiusura e della Consulta Nazionale Antiusura Onlus nell'utilizzo del Fondo per la prevenzione (art.15 legge 108/96) **e i dati relativi alle escussioni delle somme poste a garanzia dei finanziamenti concessi ai soggetti privati evidenziano che la percentuale dei rientri è molto elevata, a differenza dei dati relativi alle insolvenze dei mutui ex art. 14 legge 108/96 concessi ai soggetti esercenti attività economiche di tipo imprenditoriale.**

**Nell'ottica sopra delineata, dunque, la concessione del mutuo alle famiglie usurate non costituisce una misura puramente socio-assistenziale, ma uno strumento, oltre che di solidarietà, di effettivo contrasto al fenomeno dell'usura ed è falso affermare che esistono difficoltà insormontabili per il rientro delle somme concesse a titolo di mutuo.**

Tali considerazioni dovrebbero, da sole, motivare il legislatore a scelte innovative e dirompenti anche e soprattutto nel presente momento storico, segnato da una crisi economica senza precedenti (**sono oltre due milioni e cinquecentomila le famiglie a rischio di usura**) e nel quale il ricorso al debito usurario per la contemporanea difficoltà di accesso al credito legale sembra essere, purtroppo, concreto e attuale.

\*\*\*\*\*

**Onorevole Signor Presidente,  
Onorevoli Deputati,**

noi speriamo di aver contribuito ad una migliore conoscenza di problematiche costituzionalmente rilevanti ed esistenzialmente drammatiche per le famiglie, nell'ottica di vedere realizzate le proposte qui contenute.

**Ci affidiamo alla Vostra saggezza, ringraziandoVi ancora una volta per l'opportunità concessaci, confermando la nostra disponibilità per assicurare anche nel futuro la necessaria collaborazione a servizio di una legge che aiuti tutti, anche le famiglie che non hanno potuto godere di un sostegno legale nè di un accesso al Fondo di solidarietà che, così come recita attualmente il testo, privilegia solo alcune categorie di soggetti.**

Grazie!

Il Presidente  
*P. Massimo Rastrelli s.j.*

Il Segretario Nazionale  
*Mons. Alberto D'Urso*

**PARERE SUI PROFILI DI COSTITUZIONALITÀ CONCERNENTI L'EMENDAMENTO DA APPORTARE AL DISEGNO DI LEGGE N. 307 APPROVATO DAL SENATO IN MATERIA DI USURA AL FINE DI CONSENTIRE L'ACCESSO DELLE FAMIGLIE AI BENEFICI CONCESSI DALLA LEGISLAZIONE VIGENTE.**

Veniamo richiesti di parere in merito ai profili costituzionali che riguardano la possibilità di consentire l'accesso al fondo di solidarietà da parte delle famiglie.

Come è noto, attualmente, l'accesso a tale forma è limitato solo ai soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica ovvero una libera arte o una professione.

Attualmente, nel disegno di legge approvato dal Senato, non è prevista la possibilità di erogare mutui a favore delle famiglie utilizzando anche la disciplina già prevista per gli imprenditori.

L'omissione, piuttosto che dettata da motivi di spesa (che può essere più equamente distribuita, pur contenendola nei limiti consentiti e, in ogni caso il Fondo di Solidarietà è ampiamente e costantemente alimentato dall'1% sui premi assicurativi), dimostra scarsa attenzione al dettato costituzionale, ai valori ed ai principi in esso stabiliti.

Invero, l'art. 31 della Costituzione stabilisce chiaramente che la Repubblica è impegnata ad agevolare i compiti relativi alla famiglia, con particolare riguardo alle famiglie numerose, attraverso misure economiche ed altre provvidenze che permettono la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi; compiti che sono indicati nel precedente art. 30 della Costituzione.

La disciplina costituzionale della famiglia richiede, perciò, che il legislatore sia attento a non perdere le occasioni in cui i compiti costituzionali spettanti alla famiglia, possano essere sostenuti od agevolati.

Questo riferimento costituzionale permette di cogliere come il vuoto costituzionale esistente nella legge vigente non venga colmato dal disegno di legge approvato dal Senato giacché anch'esso esclude le famiglie dal beneficio dell'accesso al fondo di solidarietà.

La tutela degli imprenditori risponde ad una finalità di interesse pubblico tutelato dall'art. 41 della Costituzione; tuttavia, la presa in esame della esigenza della famiglia risponde ai principi costituzionali, sopra richiamati, che non possono essere ignorati solo per motivi di contenimento della spesa; invero la spesa, considerata la costante dotazione del Fondo, si può contenere, una volta stabilito l'importo massimo, attraverso una distribuzione più equa ed un riparto che permetta di trattare paritariamente tutti gli aventi diritto senza escludere una categoria a vantaggio di un'altra.

L'accesso delle famiglie al fondo di solidarietà *ex lege* 108/96 si inserirebbe, quindi, nella direttiva di attuazione della Costituzione con riferimento al ruolo ed ai compiti della famiglia.

Si deve tener conto che la normativa della Costituzione stabilisce obblighi di solidarietà che il legislatore non può ignorare; la solidarietà non può essere limitata solo alla tutela degli imprenditori; deve essere anche estesa a tutti gli altri soggetti che versano in stato di bisogno.

A tale conclusione si perviene tenendo conto anche dell'art. 2 della Costituzione che chiarisce, con precisione, il principio fondamentale riguardante lo sviluppo della persona e la sua difesa non solo attraverso l'attribuzione dei diritti ma anche attraverso l'adempimento dei doveri di solidarietà.

Com'è agevole rilevare, l'esigenza di considerare le famiglie, nella disciplina riguardante la lotta all'usura, corrisponde a principi costituzionali irrinunciabili.

L'emendamento che è stato proposto dalla Consulta delle Fondazioni Antiusura risponde al quadro costituzionale di riferimento.

Viceversa, l'omissione di ogni considerazione della famiglia nel testo legislativo approvato dal Senato, e che andrà all'esame della Camera, manifesta, se non un dispregio verso la Costituzione, una scarsa considerazione per il suo ruolo imperativo e sollecitatorio nella direzione della solidarietà che non può essere negata a chi versa in stato di bisogno.

Le riflessioni sopra svolte permettono di concludere nel senso che l'omissione di una norma, che consenta anche alle famiglie l'accesso ai benefici di legge contro l'usura, sarebbe in contrasto con il dettato costituzionale.

La sensibilità del legislatore dovrebbe essere rivolta anche ai problemi delle famiglie che si trovano a combattere, in prima linea, contro il delitto dell'usura ed il contesto degradante che lo alimenta.

Roma, lì 31 marzo 2009.

Aldo Loiodice (Ordinario Università degli Studi di Bari)

Giorgio Lombardi (Ordinario Università degli Studi di Torino)

Francesco Teresi (Ordinario Università degli Studi di Palermo)

Paolo Caretti (Ordinario Università degli Studi di Firenze)

Eugenio De Marco (Ordinario Università degli Studi di Milano)

Antonio Palma (Ordinario Università degli Studi di Napoli)

Paola Bilancia (Ordinario Università degli Studi di Milano)

Vincenzo Tondi della Mura (Ordinario Università del Salento)

Isabella Loiodice (Ordinario Università degli Studi di Bari)

Maria Pia Baccari (Associato LUMSA di Roma)

Pierdomenico Logroscino (Associato Università degli Studi di Bari)

Nicola Grasso (Associato Università del Salento)

Filippo Vari (Associato Università Europea di Roma)