

LEGGE

Disposizioni in materia di usura e di estorsione.

**MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE VIGENTE IN MATERIA DI USURA E DI
ESTORSIONE**

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
Promulga

la seguente legge:

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 5, il primo periodo è sostituito dal seguente :«*La domanda di concessione del mutuo deve essere presentata entro il termine di ventiquattro mesi dalla data di presentazione della denuncia ovvero dalla data di notificazione alla parte offesa del primo atto processuale.*».

Art. 2

Modifiche alla legge 23 febbraio 1999, n. 44

1. Alla legge 23 febbraio 1999, n. 44, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'art.13:
- 1) il comma 3 è sostituito dal seguente :«*3. Salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, la domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di ventiquattro mesi dalla data della denuncia ovvero dalla data di notificazione alla parte offesa del primo atto processuale.*»
 - 2) al comma 4, le parole :«*un anno*» sono sostituite dalle seguenti :
«*ventiquattro mesi* »;

- b) all'art. 14, dopo il comma 1 è inserito il seguente:
« 1-bis. Salvo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, l'intero importo dell'elargizione può essere concesso, prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del procedimento penale relativo all'evento delittuoso posto a base dell'istanza, a seguito del decreto che dispone il giudizio ovvero del decreto che dispone il giudizio immediato ovvero nel caso in cui, dall'esito delle risultanze istruttorie, siano emersi solidi elementi probatori connessi al fatto criminoso.»;
- c) all'art.20:
- 1) il comma 1 è sostituito dal seguente: *«1. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono sospesi per la durata di due anni a decorrere dal provvedimento di sospensione.»;*
 - 2) il comma 2 è sostituito dal seguente: *«2. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti fiscali sono prorogati per la durata di tre anni a decorrere dal provvedimento di proroga. ».*
 - 3) al comma 7-bis, dopo la parola: *«prefetto.»* sono inserite le seguenti: *« Il giudice, o i giudici, dell'esecuzione danno notizia al prefetto della decisione assunta.».*

Art. 3

Regolamento di attuazione

1. Il regolamento di attuazione della presente legge, in conformità ai principi dettati dall'art. 21 della legge 23 febbraio 1999, n. 44, è emanato entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della medesima, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n.400.

2. Lo schema di regolamento di cui al comma 1 è trasmesso, entro il quarantacinquesimo giorno antecedente alla scadenza del termine di cui al medesimo comma 1, alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Trascorsi trenta giorni dalla data di trasmissione, il regolamento è emanato anche in mancanza del parere.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì

MATTARELLA

Renzi, Presidente del Consiglio
dei Ministri

Visto, il Guardasigilli: Orlando

***Disposizioni in materia di usura e di estorsione.
Proposte di modifica alle leggi n. 108/1996 e n. 44/1999.***

Sia nell'ambito dell'attività deliberativa svolta dal *Comitato di Solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura* che, in occasione di molteplici incontri interistituzionali, fra i quali, il Convegno di studi, promosso dall'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, il 20 ottobre 2015, sul tema "*Sicurezza, legalità e solidarietà. Nuove strategie di lotta all'estorsione e all'usura fra Stato di diritto ed economia legale*"- è stata riscontrata, con ampia condivisione, l'esigenza di garantire una sempre più efficace e tempestiva azione di tutela alle predette vittime.

Al riguardo, l'Ufficio ha operato al fine di individuare possibili e concrete misure normative, al fine, soprattutto, di contrapporre alla più recente *visione strategica "manageriale"* dei gruppi malavitosi, sempre più in costante evoluzione, una altrettanto innovativa azione di contrasto.

In tale ottica, non può prescindersi da interventi di *ammodernamento* di una normativa che ha sicuramente svolto, in prima applicazione, e nel tempo, una efficace azione di sostegno nei confronti delle vittime, prevedendo il ristoro patrimoniale dei danni subiti, ai fini del loro reinserimento nel circuito economico-produttivo.

Il "perfezionamento" dell'attuale assetto normativo è, quindi, conseguente alla rilevata necessità di superare questioni interpretative e criticità in concreto evidenziate in sede di attuazione delle disposizioni in materia.

Presso l'Ufficio è stato costituito un "*Gruppo di lavoro*", composto da esperti in materia, al fine di formulare concrete proposte modificative della legislazione vigente.

Il "*Gruppo*" ha svolto una approfondita analisi allo scopo di definire strumenti per rendere più efficaci e celeri gli interventi, operando sulle relative procedure, anche sulla scorta delle indicazioni fornite nell'ambito del citato convegno.

Lo stesso Gruppo di lavoro si è soffermato sui seguenti profili di interesse:

- **ampliamento dei termini per la presentazione delle istanze di accesso al Fondo.**

La particolare condizione degli interessati, connotata da accentuato disagio, è tale da suggerire l'ampliamento dei termini per la presentazione delle istanze di accesso al Fondo ad un arco temporale di **24 mesi**, per la vittima di usura, di estorsione e di intimidazione ambientale, apportando così modifiche all'art. 14, comma 5, della legge n.108/96, nonché all'art.13, commi 3 e 4, della legge n.44/99.

- **riapertura dei termini di presentazione delle istanze di concessione dell'elargizione e del mutuo.**

Si è, altresì, ipotizzata una norma che contempla la riapertura dei termini di presentazione delle istanze di concessione dell'elargizione e del mutuo, relative agli eventi dannosi verificatisi successivamente al 27 febbraio 2007, a suo tempo respinte per decorrenza dei termini di presentazione ovvero non presentate. E ciò allo scopo di evitare ingiustificate disparità di trattamento nei confronti delle vittime di estorsione e di usura ora considerate rispetto ai soggetti destinatari dei benefici introdotti dalle nuove disposizioni.

- **possibilità di concessione dell'intero importo dell'elargizione prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del procedimento penale.**

Si è ipotizzata l'introduzione del comma 1-*bis* all'art. 14 della citata legge n.44, secondo cui, salvo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, l'intero importo dell'elargizione può essere concesso, prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del procedimento penale relativo all'evento delittuoso posto a base dell'istanza, a seguito del decreto che dispone il giudizio ovvero dopo la prima udienza dibattimentale ovvero nel caso in cui dall'esito delle risultanze istruttorie siano emersi solidi elementi probatori connessi al fatto criminoso.

Tale norma recepirebbe, in sostanza, l'orientamento del Comitato in linea con l'allegato parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato il 31 luglio u.s. che ha ritenuto che : “ *specialmente nei casi in cui l'Amministrazione risulti in possesso di fondati elementi probatori in merito all'evento delittuoso posto alla base dell'istanza, possa legittimamente consentirsi alla stessa di procedere all'erogazione*

dell'intero ammontare del beneficio anche prima della conclusione del procedimento penale.”

- **sospensione dei termini, di cui all'art. 20 della legge n.44/99.**

La sospensione dei termini (già rientrante nelle attribuzioni del Prefetto) è, com'è noto, di competenza del Procuratore della Repubblica, a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 3/2012.

La configurazione dell'istituto quale tutela avanzata della posizione economica dell'imprenditore, pur nella considerazione del suo carattere di eccezionalità, induce ad auspicare una modifica che ne consenta un più ampio termine di durata. E ciò sempre nell'ottica del necessario contemperamento delle contrapposte esigenze dei terzi creditori con la necessità di maggiore tutela delle vittime, in pendenza della definizione del procedimento amministrativo di accesso al Fondo.

Il termine dei trecento giorni, previsto dal vigente art. 20, comma 1, della citata legge n.44/1999, è, in realtà, un termine assai ridotto e peraltro non sempre fruibile nella sua interezza. Dalla concreta esperienza, connessa all'applicazione della norma, emerge infatti come di frequente i provvedimenti di sospensione del Procuratore della Repubblica intervengano a sensibile distanza temporale rispetto al *dies a quo* del menzionato termine, coincidente per legge con ogni singola scadenza, *“e ciò a cagione dei tempi, ben più estesi, destinati alla verifica della bontà delle dichiarazioni delle parti offese”*.

Non può non rilevarsi che le ragioni dell'inevitabile disallineamento temporale risiedono anche e soprattutto nella maggiore estensione del termine di indagine preliminare (fino a due anni), per non parlare poi dei tempi della successiva verifica dibattimentale.

Sarebbe, pertanto, ragionevole estendere la durata dell'inibizione all'ordinario termine massimo di legge per le indagini preliminari che, per i reati di cui all'art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p. selezionabili quale ambito di maggiore estensione temporale, è di **due anni** (730 gg.).

Inoltre, la decorrenza della sospensione potrebbe essere fissata dalla data di adozione del provvedimento concessivo da parte del Procuratore della Repubblica; tale decorrenza avrebbe così carattere unitario per ogni tipo di posizione debitoria e in grado di coprire per intero il termine di sospensione previsto dalla legge e concesso dal Procuratore della Repubblica. Verrebbero, pertanto, sostituite le parole “trecento giorni” con quelle di “due anni a decorrere dal provvedimento di sospensione”.

Al primo comma dell’art. 20 cit., verrebbe sostituito il termine “prorogati dalle rispettive scadenze” con quello di “sospesi”.

In proposito, deve ritenersi che anche il beneficio di cui al comma 1 si configuri quale “sospensione”, tant’è che i successivi commi 3 e 4 stabiliscono che “sono altresì sospesi per la medesima durata di cui al comma 1 i termini...”.

La questione è rilevante, poiché qualora si propendesse per un’interpretazione letterale, considerando “proroga” il beneficio di cui al comma 1, questa sarebbe esclusa dall’ambito di operatività del provvedimento del Procuratore della Repubblica, in quanto il comma 7 richiama “le sospensioni dei termini”. Una diversa soluzione si tradurrebbe in una disciplina non univoca; viceversa, il citato rinvio operato dai commi 3 e 4 alla durata stabilita dal comma 1 depone per una più coerente uniformità di indirizzo della disciplina. Né troverebbe alcuna plausibile giustificazione l’esclusione dalla sfera di incidenza del provvedimento del Procuratore del solo beneficio di cui al comma 1.

Si propone, poi, l’integrazione del secondo comma della norma in esame, aggiungendo, dopo le parole “tre anni”, la frase “a decorrere dal provvedimento di proroga”.

Siffatta dilatazione temporale scongiurerebbe peraltro la concessione - che ancora qualche rappresentante dell’Autorità Giudiziaria effettua - di proroghe del termine di trecento giorni che la giurisprudenza di legittimità ha ormai pacificamente negato.

Sotto il profilo propriamente amministrativo, l'intervento normativo proposto esplicherebbe effetti positivi, tra l'altro, sul contenimento del numero di istanze di mutuo carenti *ab origine* di presupposti per una determinazione favorevole, per le quali si è registrato un trend in decisa crescita. L'analisi dettagliata delle richieste di accesso al Fondo, ex lege n.108/96, ha evidenziato che spesso le medesime sono presentate dagli interessati allo scopo principale di ottenere la sospensione dei termini, tant'è che –laddove meramente strumentali – vengono, in gran parte, definite con provvedimenti di diniego.

L'integrazione del comma 7-bis, con la frase ***“Il giudice, o i giudici, dell'esecuzione danno notizia al prefetto della decisione assunta”***, risponde all'esigenza di disporre di un quadro generale, a livello territoriale e centrale, del ricorso al beneficio della sospensione dei termini e dell'incidenza effettiva sulla posizione dei richiedenti.