

Roma 7 giugno '11

## **SOGLIE D'USURA: prime riflessioni sui parametri di determinazione.**

Sommario. **1.** Premessa: il recente D. L. 70/11. **2.** I criteri di rilevazione stabiliti dalla legge 108/96. **3** I tassi soglia: evoluzione e confronto. **4.** Considerazioni tecniche. **5.** Un equilibrio fra temperamento e rafforzamento delle soglie d'usura. **6.** Considerazioni finali.

### **1. PREMESSA: IL RECENTE D.L. 70/11.**

Il Governo ha approvato il 13 maggio u.s. un provvedimento volto a modificare le regole di determinazione delle soglie d'usura.

L'apprezzabile discesa dei tassi determinatasi in questi ultimi anni ha compreso, per talune categorie di credito, il valore assoluto dello spread compreso tra il Tasso Effettivo Globale Medio (TEGM), rilevato trimestralmente dalla Banca d'Italia, e la soglia, posta al 50% sopra tale tasso.

Non tutte le categorie di credito hanno subito una flessione del TEGM, parallela e corrispondente a quella riscontrata sul mercato finanziario. Tassi apprezzabilmente bassi, prossimi a quelli del mercato finanziario, si riscontrano per i mutui e per il leasing immobiliare. La contrazione dei relativi spread ha sollevato timori di un razionamento del credito: uno scarto del TEGM inferiore a due punti percentuali non sembra consentire la copertura dei rischi delle fasce marginali di clientela che, pur solvibili, presentano una minore affidabilità.

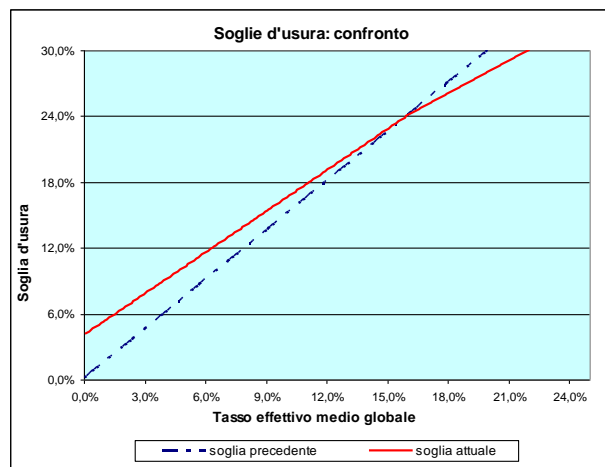
Per superare tale criticità, il Governo è intervenuto con un generale ampliamento dello spread, esteso a tutte le categorie di credito. E' stato modificato il metodo di calcolo del tasso soglia, riducendo dal 50% al 25% lo spread percentuale e aggiungendo un margine fisso di 4 punti percentuali; viene in tal modo posto un minimo al divario fra il

TAEG e la soglia d'usura. Nel contempo viene anche fissato in 8 punti il divario massimo fra il TEGM e la soglia<sup>1</sup>.

<b>SOGLIE D'USURA: precedente ed attuale. Confronto.</b>			
TEGM A	soglia precedente B	soglia attuale C	soglia attuale - soglia precedente
1,00%	1,50%	5,25%	3,75%
2,00%	3,00%	6,50%	3,50%
3,00%	4,50%	7,75%	3,25%
4,00%	6,00%	9,00%	3,00%
5,00%	7,50%	10,25%	2,75%
6,00%	9,00%	11,50%	2,50%
7,00%	10,50%	12,75%	2,25%
8,00%	12,00%	14,00%	2,00%
9,00%	13,50%	15,25%	1,75%
10,00%	15,00%	16,50%	1,50%
11,00%	16,50%	17,75%	1,25%
12,00%	18,00%	19,00%	1,00%
13,00%	19,50%	20,25%	0,75%
14,00%	21,00%	21,50%	0,50%
15,00%	22,50%	22,75%	0,25%
16,00%	24,00%	24,00%	0,00%
17,00%	25,50%	25,00%	-0,50%
18,00%	27,00%	26,00%	-1,00%
19,00%	28,50%	27,00%	-1,50%
20,00%	30,00%	28,00%	-2,00%
21,00%	31,50%	29,00%	-2,50%
22,00%	33,00%	30,00%	-3,00%
23,00%	34,50%	31,00%	-3,50%
24,00%	36,00%	32,00%	-4,00%
25,00%	37,50%	33,00%	-4,50%

Rispetto al precedente sistema di calcolo, sino ad un valore del TEGM del 16%, la soglia d'usura risulta aumentata, significativamente per i tassi più bassi, e via via in misura ridotta per i tassi più elevati. Sopra il valore del TEGM del 16%, invece, il nuovo sistema di calcolo conduce a valori della soglia più bassi del precedente: il punto di indifferenza fra il precedente criterio e quello vigente è posto in corrispondenza della soglia del 24% (TEGM del 16%).

<sup>1</sup> Al punto d) del 5° comma dell'art. 8 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 è riportato: "all'art. 2, comma 4, della legge 7 marzo 1996, n. 108, le parole 'aumento della metà' sono sostituite dalle seguenti: 'aumento di un quarto, cui si aggiunge un margine di ulteriori quattro punti percentuali. La differenza tra il limite e il tasso medio non può essere superiore a otto punti percentuali'".



Ai tassi correnti il limite di 8 punti, posto al divario fra il TEGM e la soglia d'usura, esercita una scarsa limitazione. Nell'ultima rilevazione della Banca d'Italia (riferita al periodo di applicazione 1 aprile 2011 – 30 giugno 2011) il TEGM è risultato compreso fra un minimo del 2,79% per i Mutui a tasso variabile ed un massimo del 17,39% del Credito revolving (fino a € 5.000). A parte quest'ultima categoria, con il nuovo sistema di calcolo, si riscontra una generale lievitazione delle soglie d'usura.

**SOGLIE D'USURA (Periodo di applicazione dal 1° aprile 2011 al 30 giugno 2011).**

CATEGORIA DI OPERAZIONI	CLASSI DI IMPORTO (unità di Euro)	TASSI MEDI (TEGM) su base annuale	SOGLIA PRECEDENTE A	SOGLIA VIGENTE B	DIFFERENZA (B-A)
Aperture di credito in conto	fino a 5.000	11,10%	16,65%	17,88%	1,23%
	oltre 5.000	9,09%	13,64%	15,36%	1,73%
Scoperti senza affidamento	fino a 5.000	14,99%	22,49%	22,74%	0,25%
	oltre 5.000	13,60%	20,40%	21,00%	0,60%
Anticipi e sconti	fino a 5.000	5,96%	8,94%	11,45%	2,51%
	da 5.000 a 100.000	6,13%	9,20%	11,66%	2,47%
	oltre 100.000	3,85%	5,78%	8,81%	3,04%
Factoring	fino a 50.000	5,07%	7,61%	10,34%	2,73%
	oltre 50.000	3,57%	5,36%	8,46%	3,11%
Crediti personali	intera distribuzione	10,93%	16,40%	17,66%	1,27%
Altri fin. alle famiglie e alle imprese	intera distribuzione	11,09%	16,64%	17,86%	1,23%
Leasing autoveicoli e aeronavali	fino a 5.000	8,32%	12,48%	14,40%	1,92%
	oltre 5.000	6,96%	10,44%	12,70%	2,26%
Leasing immobiliari a tasso fisso	intera distribuzione	5,31%	7,97%	10,64%	2,67%
Leasing immobiliari a tasso variabile	intera distribuzione	3,33%	5,00%	8,16%	3,17%
Leasing strumentale	fino a 25.000	8,39%	12,59%	14,49%	1,90%
	oltre 25.000	5,05%	7,58%	10,31%	2,74%
Credito finalizzato	fino a 5.000	11,93%	17,90%	18,91%	1,02%
	oltre 5.000	10,39%	15,59%	16,99%	1,40%
Credito revolving	fino a 5.000	17,39%	26,09%	25,74%	-0,35%
	oltre 5.000	12,57%	18,86%	19,71%	0,86%
Mutui a tasso fisso	intera distribuzione	4,68%	7,02%	9,85%	2,83%
Mutui a tasso variabile	intera distribuzione	2,79%	4,19%	7,49%	3,30%
Prestiti contro cessione del quinto	fino a 5.000	13,71%	20,57%	21,14%	0,57%
	oltre 5.000	11,18%	16,77%	17,98%	1,21%

Il provvedimento adottato risulta generale e indifferenziato. All'ampliamento dello spread operativo delle categorie di credito caratterizzate da tassi di mercato apprezzabilmente bassi, si accompagna una lievitazione dello stesso anche per categorie con tassi più elevati.

Le categorie nelle quali si concentra il credito al consumo e alle piccole imprese richiedono una più attenta protezione: per tali operatori il limite di 8 punti allo spread operativo, su un valore medio dei tassi già apprezzabilmente elevato, appare un presidio lasco, suscettibile di liberare ulteriori margini di crescita dei tassi che non trovano giustificazione alcuna né nei costi della raccolta, né nelle spese d'istruttoria, né tanto meno nel 'range operativo' necessario all'intermediario per un'efficiente distribuzione del rischio di credito.

La discesa dei tassi degli ultimi anni ha ingenerato una restrizione del menzionato 'range operativo' solo per particolari categorie di credito: per altre categorie invece si è riscontrata, nel corso di questi anni, una scarsa elasticità ai tassi di mercato, che ha permesso la formazione di vere e proprie rendite finanziarie 'abusive'.

Il credito al consumo in particolare già riscontra, in rapporto ai tassi medi dell'area euro, un costo apprezzabilmente maggiore. Il Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, in un intervento in Commissione parlamentare, ha avuto modo di riferire che, alla fine del '06, il tasso medio del 9,6% risultava superiore di 1,8 punti rispetto alla media dell'area euro.

Il provvedimento del Governo, uniforme e generalizzato a tutte le categorie di credito – in assenza di una funzione calmieratrice assolta da un efficiente mercato del credito – è suscettibile di amplificare forme improprie di oneri finanziari, alla stregua di una celata tassazione: più incisivamente colpisce le fasce deboli e più dipendenti dal credito, consumatori e piccole imprese.

La modifica introdotta induce per altro, sul piano penale, un significativo effetto retroattivo, esplicando un generale '*favor rei*' sui numerosi procedimenti di usura che – dopo la ferma posizione assunta in tema di commissioni di massimo scoperto dalla recente Cassazione penale (sentenza n. 12028/10) – vedono seriamente pregiudicata la posizione di taluni esponenti bancari.

Per una corretta valutazione dei criteri e parametri da impiegare nella costruzione di un sistema di tassi sui quali stabilire i limiti d'usura, non si può prescindere da un'attenta disamina dell'evoluzione delle soglie d'usura dal '96 ad oggi e delle criticità e discrasie emerse. Si rende altresì opportuno valutare il livello di concorrenza conseguito nei vari comparti del credito, la dimensione, in ciascuno di essi, del 'range operativo' necessario all'intermediario per un'efficiente allocazione e gestione del rischio di credito, considerando le distinte connotazioni e finalità che caratterizzano il credito alle piccole imprese e al consumo. Un significativo punto di riferimento, seppur relativo ad una diversa realtà di mercato, può essere offerto dalla Francia che, con modalità non molto dissimili da quelle adottate in Italia, ha introdotto sin dal 1966 le soglie d'usura e che, più recentemente, nel corso degli anni 2000, le ha in parte rimosse e in parte modificate.

## **2. I CRITERI DI RILEVAZIONE STABILITI DALLA LEGGE 108/96.**

La legge 108/96 ha modificato sostanzialmente il concetto di usura: in una nuova e più ampia accezione si è inteso presidiare, oltre alle forme classiche in cui si esplicita il fenomeno, anche forme di usura che perseguono, attraverso l'esercizio legale del credito, interessi diversi e opposti al progresso dell'economia nazionale<sup>2</sup>.

Le disposizioni della legge n. 108/96 sono divenute operative a partire dall'aprile del '97 ed hanno, sin dall'inizio, creato problemi applicativi ed interpretativi.

L'art. 2 prescrive che il Ministro dell'Economia rilevi il tasso effettivo globale medio per *categorie* di operazioni omogenee, il quale maggiorato del 50% costituisce 'il limite' oltre il quale gli interessi sono sempre usurari.

Vengono pertanto previsti tassi limite differenziati per ciascuna delle *categorie* di credito, individuate con specifico decreto annuale del Ministro dell'Economia, '*tenuto conto della natura, dell'oggetto, dell'importo, della durata, dei rischi e delle garanzie*'<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> "...giacché accanto alla protezione del singolo, vengono senz'altro in gioco anche – e forse soprattutto – gli interessi collettivi al corretto funzionamento dei rapporti negoziali inerenti alla gestione del credito e alla regolare gestione dei mercati finanziari." (C. Cass. Sez. Pen. n. 20148/03).

<sup>3</sup> Il decreto annuale del Ministro dell'Economia riporta solamente le categorie omogenee individuate sulla base della natura e dell'oggetto, disponendo nel contempo che la Banca

Le differenziazioni operate nell'individuare le *categorie* trovano ragione nelle diverse valutazioni di tasso, ordinariamente espresse dal mercato, a seconda che si tratti di credito a breve o a medio/lungo termine, a seconda delle differenti garanzie prestate (carta commerciale, titoli, ipoteche, ecc..), dell'importo e del rischio connesso.

Per la rilevazione del tasso effettivo globale medio, il Ministro dell'Economia si avvale della Banca d'Italia che, a tal fine, ha disposto apposite segnalazioni trimestrali da parte delle banche e degli intermediari non bancari.

In considerazione dell'obiettivo perseguito, le Istruzioni della Banca d'Italia circoscrivono l'ambito della rilevazione alla casistica ordinaria e fisiologica, trascurando fenomeni straordinari, storici o patologici: tali operazioni risulterebbero infatti distorsive di una corretta rappresentazione del tasso medio effettivo di mercato praticato al momento della rilevazione.

Per ciascuna *categoria* di operazioni viene segnalato dagli intermediari:

- a) il tasso effettivo globale annuo, espresso su base trimestrale, riveniente dalla media aritmetica semplice dei tassi effettivi globali relativi ad ogni singolo rapporto;
- b) il numero dei rapporti che hanno concorso alla determinazione del tasso effettivo globale praticato in media dall'intermediario;
- c) l'importo erogato medio nei rapporti che hanno concorso alla determinazione del tasso effettivo globale, calcolato come media aritmetica semplice degli importi erogati in ogni singolo rapporto.

Nell'ampia accezione prevista dal 4° comma dell'art. 644 c.p., tutti gli elementi di costo, funzionali all'operazione di credito, concorrono a formare l'interesse. La norma ha espressamente escluso solo le imposte e tasse. Occorre invece tenere distinti eventuali oneri che non attengono precipuamente al credito, ma remunerano il distinto servizio prestato indipendentemente dalla circostanza che si tratti di rapporto di finanziamento.

---

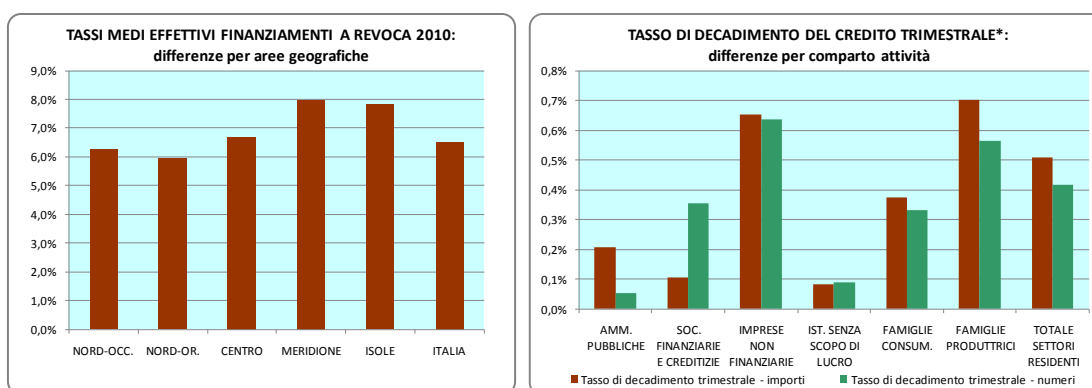
d'Italia, per dette categorie, nella rilevazione tenga conto, ove necessario, anche dell'importo, della durata, della garanzia e dei beneficiari in ragione del rischio.

### 3. I TASSI SOGLIA: EVOLUZIONE E CONFRONTO.

Il legislatore del '96 e il Ministero dell'Economia nei Decreti Ministeriali hanno prestato una particolare attenzione alle esigenze di equilibrio dei costi sopportati dagli intermediari in rapporto alla dispersione del rischio di credito.

D'altra parte si è più volte sottolineato la tipicità della piccola e media imprenditoria italiana che, accanto ad esigenze di tutela da forme anomale di credito, richiede, nel contempo, una maggiore sensibilità ed attenzione a non pregiudicare e limitare l'accesso al mercato del credito. Considerata la debolezza finanziaria del tessuto imprenditoriale nazionale, lo stesso sviluppo economico è condizionato da un consistente e corretto rapporto con l'intermediario creditizio.

L'esperienza francese, cui si è ispirata la legge n. 108/96, prevede uno spread limitato al 33% del TEGM ed un numero inferiore di categorie. La maggiore diversificazione territoriale e settoriale della realtà creditizia italiana e la maggiore cautela e attenzione alle fasce marginali di operatori economici ha suggerito, per evitare eccessivi limiti all'accesso al credito, un intervallo di variabilità più ampio, nonché una distribuzione delle soglie su una più estesa griglia di *categorie*<sup>4</sup>.



Il divario territoriale e settoriale induce un'apprezzabile dispersione dei tassi: la griglia dei tassi soglia se troppo stringente può risolversi in una gabbia di limitazioni che

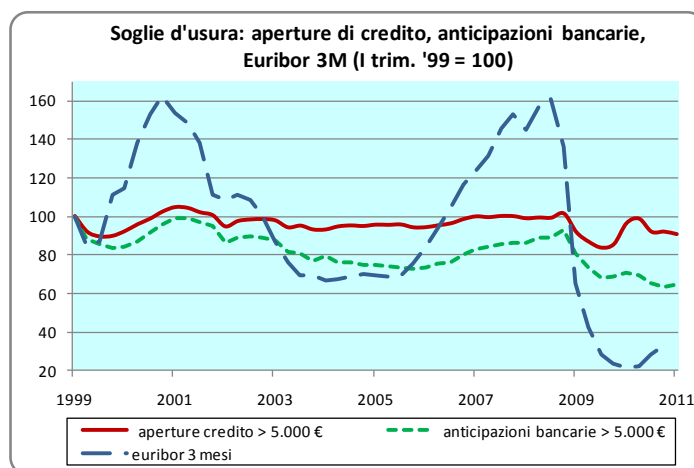
<sup>4</sup> La Banca d'Italia si è sempre espressa criticamente nei riguardi del provvedimento per i suoi riflessi sul libero esercizio del mercato, potendo determinare effetti distortivi ed impedendo l'accesso al credito alle fasce marginali, più esposte all'usura.

(\*) Il tasso di decadimento è pari al rapporto fra l'ammontare del credito entrato in sofferenza nel trimestre e l'ammontare del credito inizialmente non in sofferenza.

frenebbe lo sviluppo, ponendo in difficoltà le imprese, oltre ad alimentare la diversa e più pernicioso usura criminale.

Negli anni 2000, con l'introduzione dell'Euro e la marcata riduzione dei tassi, le soglie d'usura hanno subito variazioni assai diversificate, da categoria a categoria, riflettendo un differente grado di concorrenza e, di riflesso, una diversa elasticità ai tassi del mercato finanziario<sup>5</sup>.

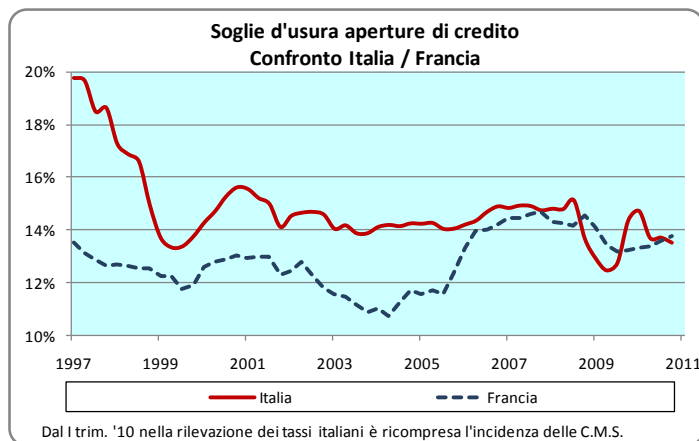
1. La flessione dei tassi a breve ha sortito, per le aperture di credito e le anticipazioni, un modesto effetto di riduzione delle soglie di usura: al flettere dei tassi su livelli segnatamente bassi, il limite di soglia, per tali *categorie*, ha manifestato una moderata elasticità. Dalla fine del 2000, mentre il tasso Euribor ha mostrato una notevole volatilità, scendendo dal valore iniziale del 5% allo 0,71% negli ultimi mesi del '09, i valori medi di mercato e le relative soglie d'usura delle aperture di credito e delle anticipazioni hanno subito variazioni contenute, presentando, nei valori delle soglie, rispettivamente una flessione dal 15,29% al 12,77% per le aperture di credito e dall'11,03% al 7,91% per le anticipazioni.



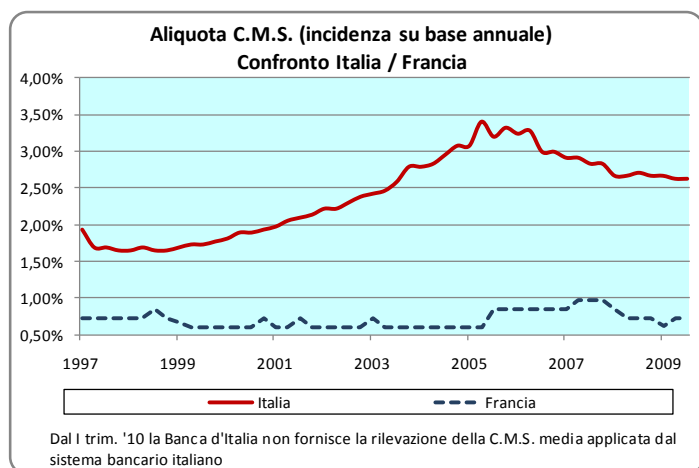
<sup>5</sup> La metodologia impiegata dalla Banca d'Italia nella rilevazione dei dati influisce apprezzabilmente nella determinazione del valore medio: l'adozione della media aritmetica, in luogo di quella ponderata, attribuendo pari considerazione ad importi di finanziamento sia modesti che elevati, riflette un valore medio globale tendenzialmente maggiore: di norma i tassi praticati risultano decrescenti al crescere dell'importo finanziato.

(\*) Il tasso di decadimento è pari al rapporto fra l'ammontare del credito entrato in sofferenza nel trimestre e l'ammontare del credito inizialmente non in sofferenza.

Il confronto con i dati francesi evidenzia, per le aperture di credito, tassi più alti. Il divario tra le soglie si mantiene elevato sino al 2005: dopo tale data il confronto diviene scarsamente omogeneo, per l'esclusione delle società dalla rilevazione francese.



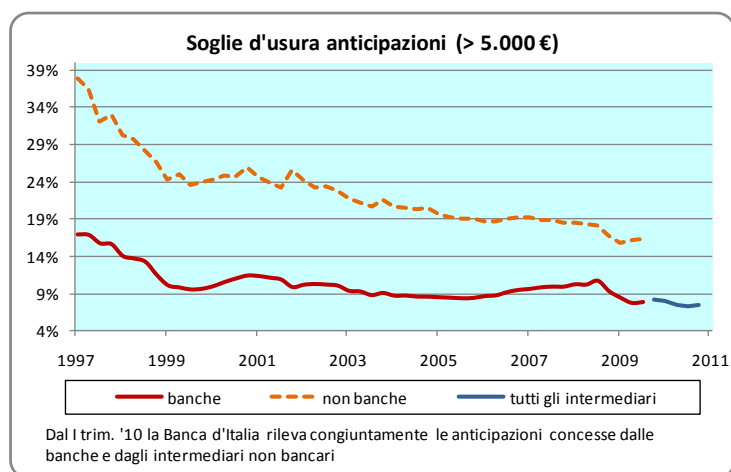
2. Occorre osservare che il tasso medio italiano, fino a tutto il 2009, non ricomprende le Commissioni di Massimo Scoperto che, come è noto, hanno avuto un'incidenza non trascurabile sul costo del credito.



Anche in Francia tali Commissioni sono state rilevate a parte e non sono ricomprese nella soglia d'usura, ma la loro misura risulta significativamente più bassa di quella italiana. In Francia, tale onere viene calcolato mensilmente, per valori compresi

intorno allo 0,06% - 0,08%, per un'incidenza annuale che non supera lo 0,80%, contro valori italiani nel periodo considerato pari a due/tre volte<sup>6</sup>.

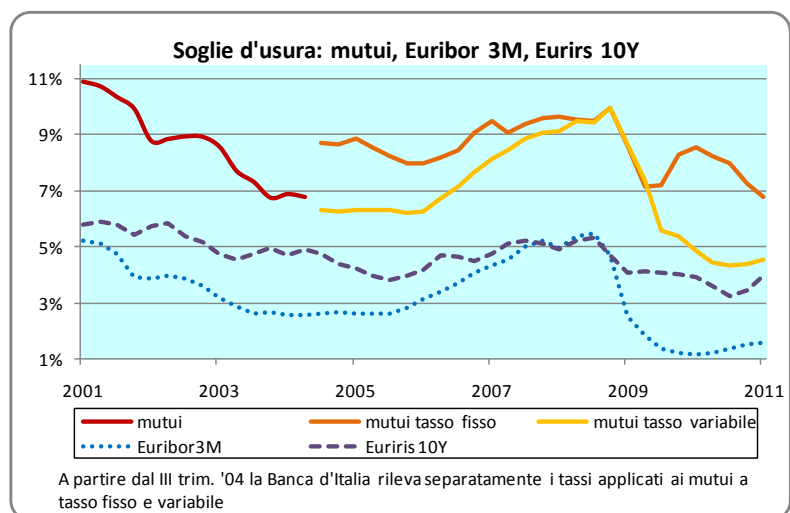
3. Nel periodo osservato, si è assistito ad un notevole divario fra i tassi praticati dalle banche e quelli praticati dalle finanziarie. I tassi praticati da queste ultime sono risultati pressoché doppi di quelli bancari. La distinzione, che aveva sollevato serie perplessità<sup>7</sup>, è stata finalmente rimossa nel 2010. Una forma di elusione si era venuta determinando con la creazione di finanziarie di estrazione bancaria verso le quali veniva indirizzata la clientela più marginale. La recente unificazione delle due categorie ha portato ad un immediato allineamento delle finanziarie ai tassi praticati dalle banche.



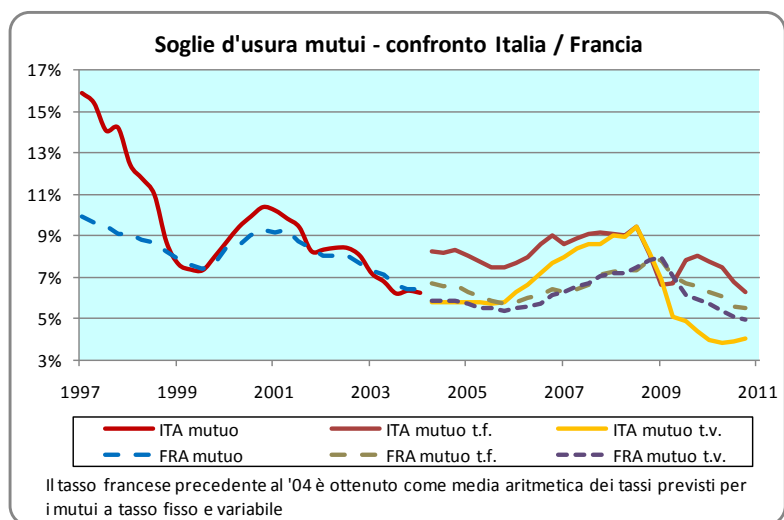
4. I mutui, a tasso fisso e a tasso variabile, presentano nell'andamento storico un significativo accostamento ai tassi praticati sull'Euribor e sul mercato degli Swap, segnalando un'apprezzabile maturità del mercato, che risente di un adeguato livello di concorrenza, in grado di indurre significativi effetti di calmiera. Un analogo andamento è riscontrabile anche nel leasing immobiliare.

<sup>6</sup> Il diverso sistema di computo non assicura una completa confrontabilità dei valori.

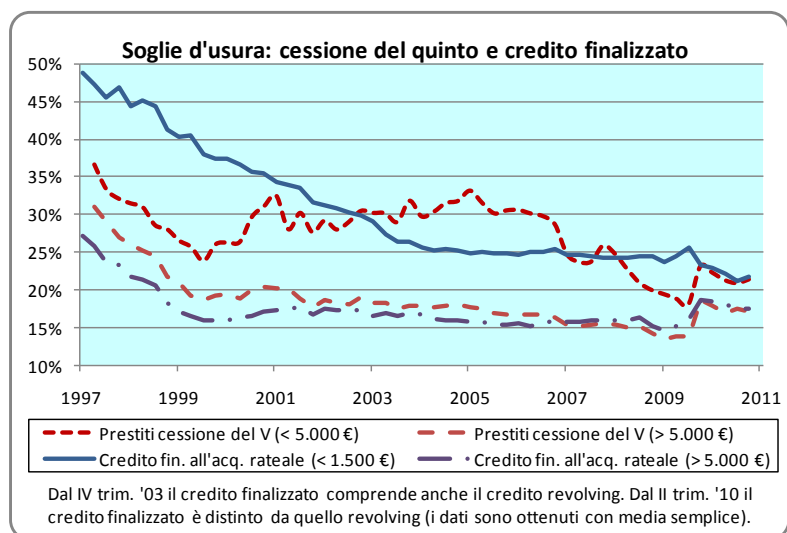
<sup>7</sup> Non appariva infatti funzionale e rispondente alle prescrizioni della legge 108/96, che informa i principi di omogeneità delle categorie alla natura, all'oggetto, all'importo, alla durata, ai rischi e alle garanzie. Ancor più stridente appariva la menzionata distinzione in rapporto al dettato dell'art. 3 della Carta costituzionale. Un determinato tasso, se applicato dalla banca costituiva reato, se applicato da un altro intermediario non costituiva reato: palese risultava la discrasia con lo spirito della legge, il cui intento è la protezione dell'utente dall'usura, indipendentemente dal soggetto che eroga il credito.



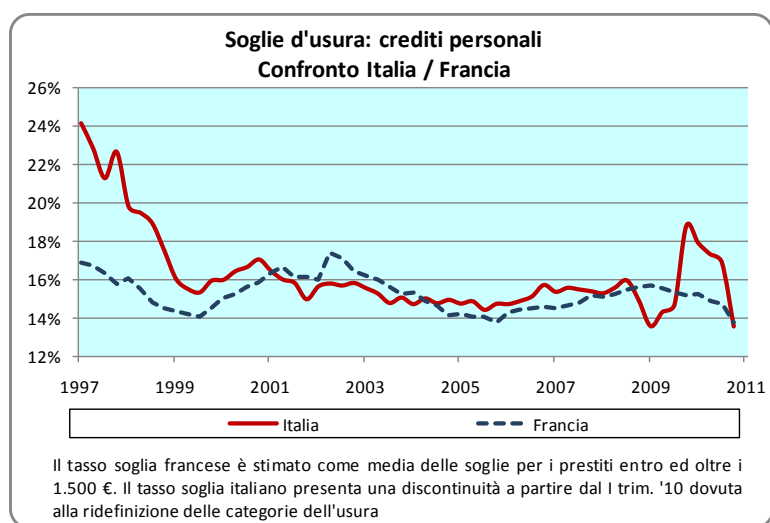
Nel confronto con la Francia si riscontrano, considerando anche il diverso spread, tassi sostanzialmente prossimi sino al 2009, mentre negli ultimi due anni una marcata flessione, soprattutto nei mutui a tasso variabile, ha portato la soglia italiana su valori apprezzabilmente bassi. Ciò può aver determinato criticità nell'erogazione di tale forma di credito.



5. I prestiti contro cessione del quinto dello stipendio e il credito finalizzato all'acquisto rateale (revolving), partendo da valori significativamente elevati dell'inizio '00, dopo una prima fase di flessione, hanno segnato una pressoché sistematica stabilizzazione. L'incidenza delle spese fisse penalizza le classi di importo minore, tuttavia il divario fra le classi, nel corso degli ultimi anni, si è apprezzabilmente ridotto.



6. Anche nel credito personale, dopo una prima fase di assestamento, si riscontra una sostanziale stabilità dei tassi su valori apprezzabilmente elevati. I dati delle soglie italiane non si discostano da quelli francesi, nonostante il più marcato spread<sup>8</sup>.



In sintesi, dall'andamento delle soglie nel corso del quindicennio in rassegna si riscontra un generale effetto di contenimento dei tassi, manifestatosi soprattutto nel primo periodo.

Si rileva tuttavia una diversa reattività ai tassi del mercato finanziario, che appare rispecchiare connotazioni proprie alle singole categorie di credito e al diverso livello di concorrenza operante nei distinti segmenti del mercato.

<sup>8</sup> I dati dell'ultimo anno non sono omogenei con i precedenti.

Mutui e leasing immobiliari hanno riflesso una più marcata reattività ai tassi del mercato finanziario: la concorrenza ha esercitato un apprezzabile effetto di calmierazione. Il livello particolarmente ridotto, toccato più recentemente dal tasso medio, può aver generato forme di razionamento del credito per i limitati margini di tasso rivenienti dalla soglia, insufficienti a coprire il diverso merito di credito dei prenditori marginali.

Le altre categorie di credito non hanno riflesso un'analoga reattività ai tassi. Dopo i primi anni di flessione e assestamento i tassi medi delle varie categorie, e le relative soglie, non hanno presentato rilevanti modifiche.

#### **4. CONSIDERAZIONI TECNICHE.**

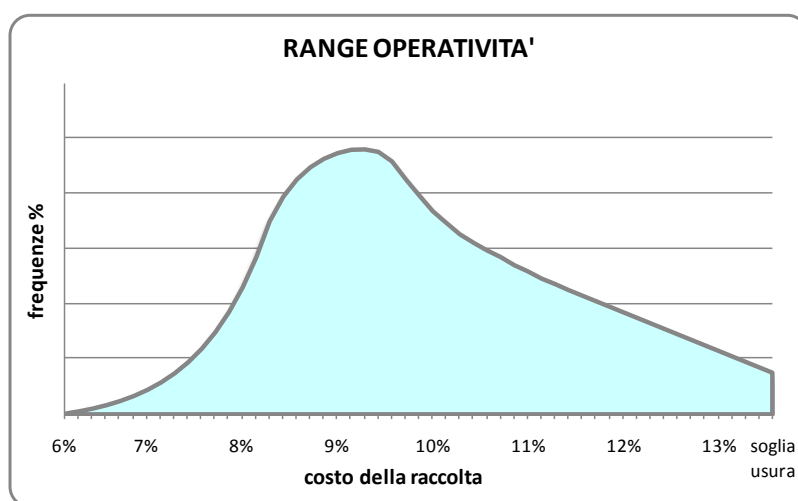
Nell'intero universo del credito i tassi risultano assai diversificati: nell'ultima rilevazione, relativa al periodo di applicazione 1/4/11 – 30/6/11, i tassi effettivi globali medi si sono distribuiti dal 2,79% al 17,39%, con un rapporto pari a 1:6. Si riscontrano valori minimi per i mutui a tasso variabile, per i quali le spese risultano più contenute in rapporto all'ammontare e all'incidenza temporale, i rischi sono meglio presidiati da ipoteche immobiliari e la concorrenza, grazie anche a forme di standardizzazione e trasferibilità, ha maggiori possibilità di esplicarsi. Valori apprezzabilmente elevati si riscontrano invece nei prestiti personali e nel credito al consumo, dove le spese di istruttoria e gestione sono, proporzionalmente all'importo del credito, più elevate, il rischio di insolvenza più ampio e lo stesso mercato più vischioso e meno efficiente.

Un tasso soglia unico, per l'intero universo, per non escludere forme diffuse di credito, avrebbe richiesto uno *spread* sul tasso medio ben superiore al 50%, inducendo un limite assai lasco per talune forme di credito e assai rigido per altre. La previsione di *categorie* omogenee, ciascuna con un proprio tasso medio di riferimento, nel ridurre notevolmente la dispersione intorno alla media, consente di comprendere, entro lo *spread* del 50%, la parte più fisiologica delle operazioni della *categoria*.

Per ciascuna *categoria* di credito, agli intermediari finanziari è consentito di impiegare tassi di credito compresi entro il margine definito dal limite, per distribuire intorno alla media, i tassi richiesti ai propri clienti in funzione dell'affidabilità, delle circostanze territoriali e di settore dell'attività, nonché della solidità patrimoniale e

reddituale degli stessi: ad esempio, per le aperture di credito in c/c (> € 5.000), attualmente (II trim. '11), con un tasso effettivo globale medio del 9,09%, la soglia si colloca al 13,63%: una volta coperto il costo della provvista, le spese di gestione e il margine imprenditoriale, rimane a disposizione un *range* operativo di oltre 6 punti, a cavallo della media, per distribuire il tasso su una gamma differenziata di rischio.

Entro il *range* di tasso, che si dispiega dal valore corrispondente al Prime Rate (6% circa), posto sopra il costo della raccolta, sino al Top Rate del 13,67%, gli intermediari finanziari possono gestire il credito, distribuendo il tasso di interesse in funzione delle peculiari criticità di ciascuna operazione<sup>9</sup>.



L'ampiezza dell'intervallo che discende dalle soglie d'usura varia da *categoria a categoria*, essendo funzione del tasso medio, e si modifica nel tempo al variare dei tassi di mercato.

Ogni categoria di finanziamento presenta specifici costi di istruttoria e gestione, un proprio rischio fisiologico al quale è associato un tasso medio di equilibrio ed un livello di dispersione intorno alla media, diverso da categoria a categoria. Il mutuo immobiliare, ad esempio, presenta un rischio e una dispersione moderata, mentre i crediti

<sup>9</sup> Dovendo contenere entro tale limite l'interesse a qualunque titolo percepito, la maggiorazione ricompresa nel tasso di mora previsto nel caso di mancato pagamento alla scadenza, dovrà necessariamente assottigliarsi per i crediti concessi a tassi prossimi al tasso limite. Questo, se da un lato può costituire un apprezzabile problema per il venir meno del presidio a comportamenti elusivi dei termini contrattuali, dall'altro evita di sovraccaricare eccessivamente tassi di remunerazione già marcatamente discosti dal tasso medio e dal costo della raccolta e di incorrere, in circostanze di difficoltà economica o finanziaria del cliente, in quegli elementi di sproporzione previsti dal 3° comma dell'art. 644 c.p..

personali e il credito revolving presentano un rischio ed una dispersione apprezzabilmente più elevati. Le spese fisse per questi ultimi risultano percentualmente più elevate in rapporto all'ammontare del credito che generalmente risulta moderato e contribuiscono apprezzabilmente a far lievitare il tasso medio, soprattutto se la durata del finanziamento è modesta.

La determinazione della soglia, attraverso uno spread espresso in termini esclusivamente percentuali del tasso medio, amplia il 'margine di operatività', al crescere dei tassi di mercato, con una scarsa connessione funzionale con la dispersione dei tassi intorno alla media. In tali circostanze, se vengono a mancare adeguati livelli di concorrenza, può risultare favorita la lievitazione dei tassi per effetto della rincorsa del tasso medio sul tasso soglia.

Al contrario uno spread espresso in termini di punti di interesse, indipendente dalla media rilevata, consentirebbe di fissare il 'margine di operatività' disponibile per l'intermediario in funzione della necessaria dispersione dei tassi sopra il tasso medio di categoria. Un rialzo dei tassi si rifletterebbe sul tasso medio, ma non indurrebbe un ampliamento del margine in parola.

In generale una probabilità media di inadempienza intorno al 5% è ritenuta alta: in tale circostanza, volendo assicurare il completo recupero di capitale, interessi e margine di intermediazione, si renderebbe opportuno un premio al rischio di circa 5 – 6%. *“Ma è soprattutto nei confronti dei clienti che, per l'assenza di fonti certe di reddito o di garanzie, presentano una più alta probabilità di non essere in grado di rimborsare il credito, che il meccanismo dei tassi soglia provoca effetti perversi. Quando la probabilità media di inadempienza di un portafoglio si colloca su livelli molto alti, ad esempio, del 5 per cento (un prestito ogni 20 non viene rimborsato), si è in presenza di un mercato che può funzionare in termini economici, ma che è di fatto messo al bando dalla legge 108. Il premio per il rischio che una banca dovrebbe applicare su 20 prestiti di durata annuale e di eguali dimensioni per recuperare la perdita totale del capitale e degli interessi su uno di essi è infatti di circa 6 punti percentuali; uno scostamento di 6 punti dalla media diventa illegittimo se il tasso medio scende sotto il 12 per cento.”* (G. Carosio, Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, intervento in Commissione permanente giustizia, sul tema 'Prevenzione dell'usura e evoluzione dei mercati creditizi', 27 marzo 2007).

I 6 punti menzionati si riferiscono all'extra-premio, non al premio per il rischio. Più che dal valore medio, lo scostamento va misurato dal Prime Rate: in tale intervallo l'intermediario distribuisce il rischio del prenditore. La dimensione del margine operativo è commisurata alla dispersione dei tassi intorno alla media della categoria e classe, compresa fra il Prime Rate, previsto per la migliore clientela – necessario a coprire il costo della raccolta, le spese di gestione e il margine dell'intermediario – e il Top Rate costituito dalla soglia d'usura. Il Prime Rate dipenderà dalla natura del credito, dalla scadenza e dalle spese di istruzione e gestione: per i finanziamenti in conto, ad esempio, si colloca nell'intorno dei 3 – 4 punti sotto la media; minore sarà invece il divario nei finanziamenti garantiti e per i crediti di importo elevato, maggiore per i crediti al consumo, più onerosi nell'istruttoria e gestione.

L'adozione di un tetto ai tassi praticati, determinato dallo stesso tasso medio di mercato, aumentato di uno spread percentuale, in assenza di margini di flessibilità, può generare incongruenze e discrasie di vario tipo.

a) Fissando uno spread percentuale sul tasso medio rilevato, al modificarsi dei tassi, come detto, si amplia o si restringe l'intervallo entro il quale gli operatori bancari possono distribuire i tassi per remunerare il diverso rischio di credito connesso al finanziamento. Una significativa riduzione dei tassi, come quella intervenuta in questi ultimi anni, riducendo oltremisura il margine operativo a disposizione dell'intermediario, può indurre un'eccessiva selezione e razionamento del credito, con esclusione delle iniziative ed investimenti a maggior rischio, non sufficientemente coperti dal tasso, seppur in presenza di condizioni di solvibilità. Alternativamente e/o congiuntamente può risultare alterata la distribuzione dei tassi in funzione dell'affidabilità della clientela; i maggiori premi delle iniziative a più alto rischio, impediti dal vincolo della soglia, vengono ridistribuiti sui tassi delle rimanenti iniziative della classe.

b) Per surrogare le carenze dei tassi sulla copertura dei margini di rischio, possono essere richieste garanzie integrative, spesso estese senza particolari limiti, discriminando per questa via le nuove imprese e quelle individuali, più fragili patrimonialmente.

c) Gli operatori economici possono venir indirizzati verso categorie di credito che, anche se meno adatte alle caratteristiche dell'investimento e alle esigenze dell'operatore stesso, presentano soglie di tasso più elevate.

d) per talune categorie di credito, meno esposto alla concorrenza, il tasso soglia rilevato trimestralmente può assumere una funzione di riferimento per la fissazione dei nuovi tassi, così da determinare una lievitazione del tasso soglia indotta unicamente dalla politica di accostamento dei tassi praticati a quelli soglia.

e) lo sfasamento temporale che interviene fra il momento della rilevazione dei tassi di mercato (TEGM) e il trimestre di applicazione delle soglie d'usura, in situazioni di accentuata volatilità dei tassi, può determinare turbative ad una costante erogazione del credito.

Queste distorsioni sono state riscontrate in Francia, nel corso dei primi anni 2000, dove tuttavia il presidio all'usura era più stretto, marcato da un minore spread percentuale sul tasso medio di mercato pari allo 0,33%, dispiegato altresì su un numero di categorie e classi assai inferiore a quello italiano.

Valutando maturo il livello di informazione e concorrenzialità, conseguito dal mercato, il legislatore francese ha rimosso pressoché totalmente, per le imprese, i vincoli di tasso. Si è mantenuto il limite d'usura in taluni finanziamenti in conto alle imprese, oltre che al settore del credito al consumo, dove i margini di informazione e concorrenza rimangono contenuti e le protezioni ed i presidi ai tassi assumono pregnanti valenze umane e sociali<sup>10</sup>. Dopo i provvedimenti legislativi del '03 e '05 si sono riscontrati significati miglioramenti nell'accesso al credito, soprattutto da parte delle piccole imprese e di quelle di recente avviamento, per le quali l'affidabilità creditizia e le garanzie sussidiarie risultano più modeste.

Nel dettagliato Rapporto curato dalla Banca di Francia al Parlamento nel '06, si rileva come la deregolamentazione e la riduzione del rigore dei vincoli d'usura, può essere efficientemente perseguita soltanto sui segmenti del mercato del credito che presentano caratteristiche di elevata concorrenzialità.

Nello stesso Rapporto si sottolinea altresì che le considerazioni cui si perviene nell'analisi dei finanziamenti alle imprese, non sono estendibili alle persone fisiche e al credito al consumo. Altri criteri, oltre a quello economico, devono essere opportunamente considerati: solidarietà, costo umano dell'esclusione dal credito, sovra-

---

<sup>10</sup> Più recentemente, il 1° aprile scorso, un'ulteriore modifica, introdotta nel credito al consumo, è volta ad uniformare maggiormente le soglie delle diverse tipologie utilizzate, introducendo per contro una più puntuale distinzione di importo.

indebitamenti. Una specifica riflessione deve essere curata per i finanziamenti dell'abitazione e per i piccoli prestiti.

L'esperienza francese non può essere *sic et simpliciter* trasposta in Italia: i margini di concorrenza presentano, in buona parte del mercato del credito nazionale, apprezzabili carenze. L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato che, in assenza di un'efficiente concorrenza, la trasparenza e l'informazione rimangono armi spuntate: senza un rigido presidio normativo, si va incontro a fenomeni di abuso di posizione privilegiata e dominante.

In Italia le soglie d'usura non sono così stringenti come in Francia. L'ampiezza dello spread è maggiore e un apprezzabile contenimento del vincolo è indotto dalla presenza di n. 25 categorie e classi di importo. Il sistema di parametrizzazione delle soglie ha in sé elementi di auto-equilibrio: un accumulo di operazioni accostate al limite di soglia – indicatore, in talune circostanze, di prossimità del razionamento del credito – più facilmente favorisce l'innalzamento della soglia stessa. L'effetto tuttavia risulta più modesto per tassi bassi e si attenua ulteriormente se la categoria è meno omogenea e le differenze territoriali e settoriali disperdono i tassi all'interno della categoria stessa.

Nel corso del quindicennio di applicazione delle soglie d'usura, il Ministero dell'Economia e la Banca d'Italia, hanno significativamente ampliato il numero delle categorie e delle classi, liberando in tal modo gradi di libertà nella gestione dei tassi.

Il Ministro dell'Economia è intervenuto più volte a modifica ed ampliamento della classificazione.

CLASSIFICAZIONE DELLE OPERAZIONI CREDITIZIE PER CATEGORIE OMOGENEE (art. 2 comma 2, legge n. 108/96)							
Decreto 23/9/96		Decreto 22/9/98		Decreto 18/9/03		Decreto 25/3/10	
n.	Categoria	n.	Categoria	n.	Categoria	n.	Categoria
1	aperture di credito in conto corrente	1	aperture di credito in conto corrente	1	aperture di credito in conto corrente	1	aperture di credito in conto corrente
2	finanziamenti per anticipi su crediti e doc. e sconto di portafoglio commerciale	2	finanziamenti per anticipi su crediti e doc. e sconto di portafoglio commerciale	2	finanziamenti per anticipi su crediti e doc. e sconto di portafoglio commerciale	2	scoperti senza affidamento
3	crediti personali e finalizzati	3	crediti personali	3	crediti personali	3	finanziamenti per anticipi su crediti e doc. e sconto di portafoglio commerciale
4	operazioni di factoring	4	crediti finalizzati all'acquisto rateale	4	crediti finalizzati all'acquisto rateale	4	crediti personali
5	operazioni di leasing	5	operazioni di factoring	5	credito revolving e con utilizzo carte di credito	5	crediti finalizzati all'acquisto rateale
6	mutui	6	operazioni di leasing	6	operazioni di factoring	6	credito revolving e con utilizzo carte di credito
7	altri finanziamenti a breve e a medio/lungo termine	7	mutui	7	operazioni di leasing	7	operazioni di factoring
		8	prestiti contro cessione del quinto dello stipendio	8	mutui	8	operazioni di leasing
		9	altri finanziamenti a breve e a medio/lungo termine	9	prestiti contro cessione del quinto dello stipendio	9	mutui
		10	altri finanziamenti a breve e a medio/lungo termine	10	prestiti contro cessione del quinto dello stipendio e della pensione	10	prestiti contro cessione del quinto dello stipendio e della pensione
		11	altri finanziamenti a breve e a medio/lungo termine	11	altri finanziamenti a breve e a medio/lungo termine	11	altri finanziamenti a breve e a medio/lungo termine

La Banca d'Italia – sulla base di quanto consentito dai decreti annuali di individuazione delle *categorie* - ha poi ulteriormente differenziato le operazioni avendo riguardo all'importo e alla durata del finanziamento, alle garanzie e ai beneficiari in ragione del rischio<sup>11</sup>.

Il quadro tecnico di riferimento si è venuto articolando in un'estesa griglia di tassi: dalle originarie 7 *categorie* e 15 tassi medi, si è passati alle attuali 11 *categorie* e 25 tassi medi.

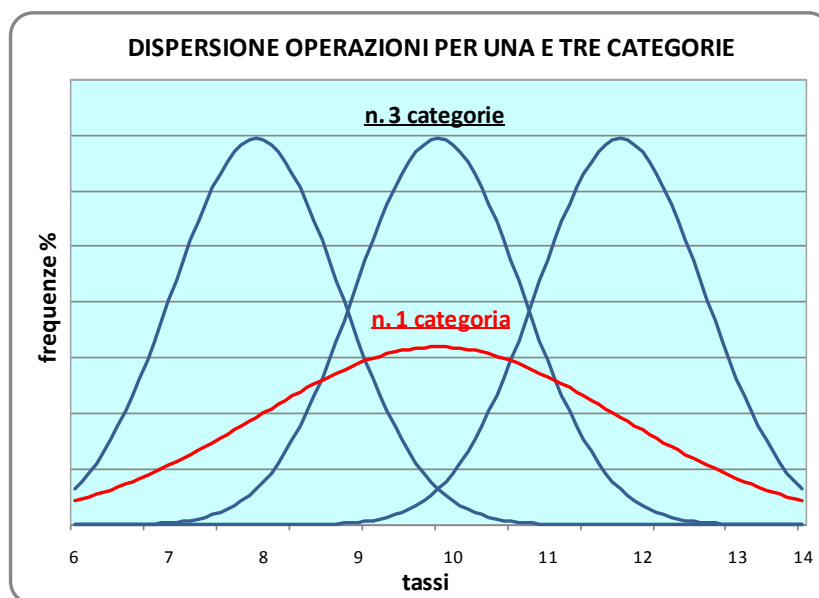
<sup>11</sup> Autori diversi hanno sollevato critiche e perplessità, ravvisando le circostanze di una norma penale in bianco, in quanto il decreto ministeriale che completa la legge non assume esclusivamente una valenza tecnica. Sul tema è tuttavia intervenuta nel 2003 la Cassazione che ha respinto l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 644 c.p. per violazione dell'art. 3, 25 e 41 della Costituzione ritenendo che la legge 108/96 fissa "limiti e criteri analitici e circoscritti al punto da rappresentare vincoli sufficienti a restringere la discrezionalità della pubblica amministrazione nell'ambito di una valutazione strettamente tecnica e, come tale, da ritenersi idonea a concorrere, nel pieno rispetto del principio della riserva di legge in materia penale, alla precisazione del contenuto della norma incriminatrice."

CLASSIFICAZIONE DELLE OPERAZIONI BANCA D'ITALIA													
Rilevazione ott/dic '96			Rilevazione gen/mar '97			Rilevazione gen/mar '04			Rilevazione ott/dic '10				
n.	Categoria	Importo (mil.ni £)	n.	Categoria	Importo (mil.ni £)	n.	Categoria	Importo (€)	n.	Categoria	Importo (€)		
1	aperture di credito in conto corrente	fino a 10	1	aperture di credito in conto corrente	fino a 10	1	aperture di credito in conto corrente	fino a 5.000	1	aperture di credito in conto corrente	fino a 5.000		
2		oltre 10	2		oltre 10	2		oltre 5.000	2		oltre 5.000		
3	Anticipi sconti comm. e altri finanziam. alle imprese (banche)	fino a 10	3	Anticipi sconti comm. e altri finanziam. alle imprese (banche)	fino a 10	3	Anticipi sconti comm. e altri finanziam. alle imprese (banche)	fino a 5.000	3	scoperti senza affidamento	fino a 1.500		
4		oltre 10	4		oltre 10	4		oltre 5.000	4		oltre 1.500		
5	Anticipi sconti comm. e altri fin. alle imprese (intermediari non bancari)	fino a 10	5	Anticipi sconti comm. e altri fin. alle imprese (intermediari non bancari)	fino a 10	5	Anticipi sconti comm. e altri fin. alle imprese (intermediari non bancari)	fino a 5.000	5	Anticipi e sconti	fino a 5.000		
6		oltre 10	6		oltre 10	6		oltre 5.000	6		da 5.000 a 100.000		
7	Factoring	fino a 100	7	Factoring	fino a 100	7	Factoring	fino a 50.000	7	Factoring	oltre 100.000		
8		oltre 100	8		oltre 100	8		oltre 50.000	8		fino a 50.000	8	oltre 50.000
9	Leasing	fino a 10	9	Leasing	fino a 10	9	Leasing	fino a 5.000	9	Leasing (autoveicoli e aeronautici)	fino a 25.000		
10		da 10 a 50	10		da 10 a 50	10		da 5.000 a 25.000	10		da 25.000 a 50.000	10	oltre 25.000
11		oltre 50	11		oltre 100	11		oltre 100	11		oltre 50.000	11	oltre 25.000
12	Credito finalizzato all'acquisto rateale	fino a 2,5	13	Credito finalizzato all'acquisto rateale	fino a 2,5	13	Credito finalizzato all'acquisto rateale	fino a 1.500	13	Leasing immobiliare (t.f.)	fino a 25.000		
13		da 2,5 a 10	14		da 2,5 a 10	14		da 1.500 a 5.000	14	Leasing immobiliare (t.v.)			
14		oltre 10	15		oltre 10	15		oltre 5.000	15	Leasing strumentale	fino a 25.000		
15	Mutui		16	Prestiti contro cessione del quinto dello stipendio	fino a 10	16	Prestiti contro cessione del quinto dello stipendio	fino a 5.000	16	Credito finalizzato all'acquisto rateale	fino a 5.000		
			17		oltre 10	17		oltre 5.000	17		oltre 5.000	17	oltre 5.000
			18	Crediti personali e altri fin. alle famiglie (banche)		18	Crediti personali e altri fin. alle famiglie (banche)		18	Credito revolving	fino a 5.000		
			19	Mutui		19	Mutui a tasso fisso		19		oltre 5.000		
						20	Mutui a tasso variabile		20	Prestiti contro cessione del quinto dello stipendio e della	fino a 5.000		
						21			21		oltre 5.000		
						22			22	Crediti personali			
						23			23	Altri finanziamenti alle famiglie e alle imprese			
						24			24	Mutui a tasso fisso			
						25			25	Mutui a tasso variabile			

Si è in tal modo ampiamente utilizzato il potere discrezionale a disposizione dell'autorità amministrativa, per accompagnare i mutamenti del mercato del credito. Da un lato l'aggiornamento trimestrale dei tassi medi di riferimento ha seguito dappresso le modifiche di tasso intervenute sul mercato del credito, dall'altro l'aggiornamento periodico della classificazione delle operazioni in *categorie* omogenee ha accompagnato le modifiche evolutive che hanno interessato la segmentazione del mercato del credito.

La previsione di un'ampia griglia di tassi assicura un significativo livello di omogeneità delle operazioni all'interno di ciascuna *categoria* e classe di importo: di riflesso la dispersione dei tassi risulta apprezzabilmente più contenuta e con lo spread del 50% si abbraccia una quota maggiore di dispersione dei tassi, agevolando in tal modo la gestione degli stessi nel rispetto delle soglie.

Non sono disponibili dati relativi alla forma ed ampiezza della dispersione intorno alla media dei tassi in ciascuna *categoria* considerata nell'indagine curata dalla Banca d'Italia; si può tuttavia, in via di larga massima, stimare che l'estensione, dalle n. 15 tipologie di credito del '96 alle n. 25 tipologie del '11, equivale, in termini di spread, ad un incremento nell'ordine di oltre  $1/3$ <sup>12</sup>.



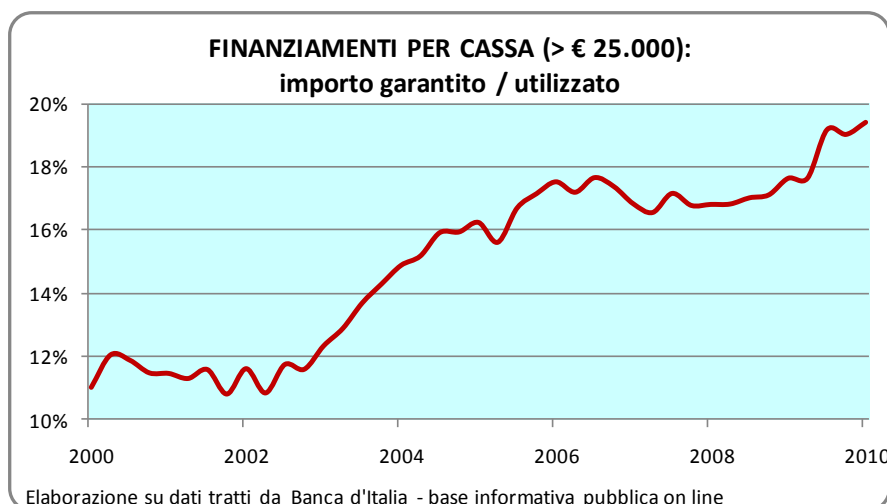
Anche in Italia, in una fase discendente dei tassi, la presenza delle soglie d'usura può aver generato, nonostante la maggiore ampiezza dello spread e la più ampia distribuzione delle soglie nelle 25 categorie e classi di riferimento, le disfunzioni e discrasie riscontrate in Francia.

Forme di razionamento del credito possono aver interessato principalmente i mutui e i leasing immobiliari, che maggiormente hanno subito una contrazione dei tassi. La pressione della concorrenza ha presumibilmente esercitato una contrazione del tasso medio, che è disceso sotto quello francese: risulta concreto l'effetto di calmierazione di una proficua concorrenza.

Anche le altre disfunzioni indicate sono in qualche misura presenti. Nei finanziamenti bancari si riscontra un accresciuto ricorso a garanzie integrative: i dati della Banca d'Italia ne segnalano un apprezzabile incremento.

---

<sup>12</sup> Ipotizzando interpolazioni con curve normali e supponendo parametri di costruzione semplificati, con il passaggio da una a tre tipologie, si coglie una dispersione pari ad una standard deviation doppia.



Per buona parte delle rimanenti forme di credito gli attuali scarsi livelli di concorrenza, non sembrano giustificare una riduzione del presidio. Un eccessivo e generalizzato allentamento delle soglie è suscettibile di produrre un trascinarsi dei tassi praticati verso il tasso soglia, con margini abusivi di rendita finanziaria a danno di imprese e consumatori. Per il credito al consumo in particolare, l'eventuale concentrazione e troncamento sul tasso soglia della distribuzione dei tassi, appare più indicativo di tale fenomeno che di forme di razionamento del credito stesso.

## **5. UN EQUILIBRIO FRA TEMPERAMENTO E RAFFORZAMENTO DELLE DISTINTE SOGLIE D'USURA.**

L'esigenza di porre una soglia ai tassi di interesse si pone principalmente per quei segmenti del mercato del credito nei quali la concorrenza è assente o labile e non consente al mercato stesso di esprimere un efficiente prezzo di equilibrio.

Accanto all'esigenza di ripristinare adeguati margini di operatività per le categorie di credito che, esposte alla concorrenza, hanno maggiormente subito, dalla discesa dei tassi, una contrazione dello spread sul tasso medio, si ravvisa un'esigenza altrettanto significativa di continuare a presidiare opportunamente le forme di credito meno esposte alla concorrenza.

Le categorie di finanziamento che già beneficiano di un'adeguata maturità della concorrenza e non subiscono pertanto particolari influenze di trascinarsi del tasso medio verso la soglia d'usura, non pongono particolari problemi di presidio: una volta

garantita la trasparenza e la tutela dell'equilibrio nei rapporti negoziali, il limite della soglia può essere anche apprezzabilmente discosto, volta ad assolvere esclusivamente una funzione residuale, di presidio a casi estremi, più prossimi alla patologia dell'usura criminale. Diversa è la situazione per le categorie di credito che, per vischiosità del quadro dei rapporti, per asimmetria informativa e debolezza contrattuale, restano precluse alla concorrenza e, senza un accorto limite del tasso soglia, potrebbero subire un'ascesa del costo a valori esorbitanti il ventaglio dei tassi necessari all'intermediario per distribuire il credito, distinguendo e coprendo i rischi connessi alle iniziative finanziate e al diverso merito di credito dei prenditori.

Per il credito al consumo si pone poi un problema di temperare e moderare l'utilizzo, attraverso il credito, di redditi futuri, caricati di oneri che si discostano notevolmente dall'ordinario costo. Una maggiore trasparenza, un'adeguata pausa di riflessione ed un corretto equilibrio dei rapporti, oltre alla soglia d'usura, possono congiuntamente evitare al consumatore di pregiudicare la qualità della propria vita e dei rapporti familiari e sociali: oltre limiti già fisiologicamente alti, l'erogazione del credito, più che benefici, crea drammi umani e problemi sociali<sup>13</sup>. Un razionamento del credito non appare il rischio maggiore.

Più che un criterio generalizzato a tutte le categorie, appare più funzionale modulare e graduare il parametro in rapporto alla tipicità, caratteristiche e protezione necessaria a ciascuna forma di credito<sup>14</sup>.

Uno spread espresso in termini di punti di interesse, indipendente dalla media rilevata e differenziato per le categorie di credito, consentirebbe di fissare il 'margine di operatività' disponibile per l'intermediario in funzione della necessaria dispersione dei

---

<sup>13</sup> E' ampiamente mostrato in letteratura che i comportamenti dei consumatori non sono improntati a principi di razionale massimizzazione della loro situazione finanziaria, anche quando dispongono delle informazioni necessarie. Le conseguenze sono talora non trascurabili sul piano dell'emarginazione e dei costi sociali (Al riguardo si veda: John Y. Campbell, Howell E. Jackson, Brigitte C. Madrian e P. Tufano, "Consumer Financial Protection, *Journal of Economic Perspectives*", 2011; Agarwal, Sumit, J. Driscoll, X. Gabaix e D. Laibson, "The Age of reason: Financial Decisions over the Life Cycle and Implications for Regulation", *Bookings Papers on Economic Activity*, n. 2, 2009).

<sup>14</sup> Una maggiore articolazione delle modalità di determinazione delle soglie d'usura non comporta alcun problema di trasparenza e informazione, potendo le soglie stesse essere direttamente inserite nei Decreti trimestrali del Ministero dell'Economia.

tassi sopra il tasso medio di categoria. Un rialzo dei tassi si rifletterebbe sul tasso medio, ma non indurrebbe un ampliamento del margine in parola<sup>15</sup>. Per altro si attenuerebbe l'effetto di trascinamento del tasso medio verso il tasso soglia<sup>16</sup>.

Nel modulare e graduare lo spread espresso in termini di punti percentuali, appare opportuno assegnare considerazione e rilievo alle garanzie reali e personali richieste, la cui dimensione risulta spesso multipla del credito concesso<sup>17</sup>. D'altra parte la garanzia richiesta dall'intermediario è una sorta di utilità che integra l'interesse richiesto: appare coerente con l'art. 644 c.p. una specifica distinzione ad essa riferita.

Volendo mantenere il riferimento ai tassi medi di mercato rilevati dalla Banca d'Italia, le considerazioni dianzi riportate suggeriscono uno spread in punti percentuali fisso<sup>18</sup>, differenziato però in tre distinti comparti: 1. finanziamenti con garanzia

---

<sup>15</sup> Per conservare comunque una minima proporzionalità dell'ampiezza del margine al tasso di riferimento, potrebbe essere conservata, accanto allo spread assoluto, un modesto spread percentuale.

<sup>16</sup> In particolari segmenti del credito al consumo, privi di concorrenza, caratterizzati da asimmetria informativa, vincolati da rapporti negoziali e di maggiore dipendenza dal credito, l'effetto di trascinamento del tasso soglia sul tasso medio assume una pregnante rilevanza: in tali circostanze la soluzione più radicale è il riferimento ad un tasso esogeno. Per evitare completamente l'effetto di trascinamento del tasso medio verso il tasso soglia, occorre sganciare il secondo dal primo, così che un accostamento al tasso soglia non venga ad alimentare un innalzamento del tasso medio, che poi viene impiegato per determinare il nuovo tasso soglia. Questo effetto distorsivo della lievitazione del tasso soglia può essere evitato assumendo a riferimento tassi esterni, correlati ma non dipendenti dai tassi di finanziamento. Si potrebbe assumere a riferimento il tasso Euribor o il tasso di rifinanziamento della BCE, per i finanziamenti legati ai tassi monetari e un benchmark di riferimento analogo – tassi Eurorirs o BTP decennali – per i finanziamenti a più lungo termine, stabilendo, categoria per categoria, uno spread assoluto.

<sup>17</sup> Ciò potrebbe segnalare uno scadimento dello stesso processo di selezione del credito, rimesso più alla garanzia prestata che alla qualità dell'iniziativa finanziata. L'intermediario non è un Monte dei Pegni, nel quale la garanzia esaurisce e assorbe completamente la scelta del finanziamento, senza alcuna condivisione delle sorti del prestatore. Nell'allocazione del credito l'intermediario, nei limiti propri al ruolo al quale è preposto, deve farsi carico della responsabilità e rischio dell'iniziativa imprenditoriale selezionata e finanziata: il piano industriale, il know how e la capacità imprenditoriale devono costituire le migliori condizioni di garanzia, di sviluppo e, conseguentemente, di ritorno economico.

<sup>18</sup> In questa direzione sono volte talune proposte di riforma delle soglie d'usura per il credito al consumo in Francia. *'Il souffirait de passer d'un système de majoration par coefficient (aujourd'hui de 1,33) à un taux de marge fixe du nouveau tel qu'il existait au moment de sa*

immobiliare, 2. finanziamenti con garanzia mobiliare, 3. altri finanziamenti e credito al consumo.

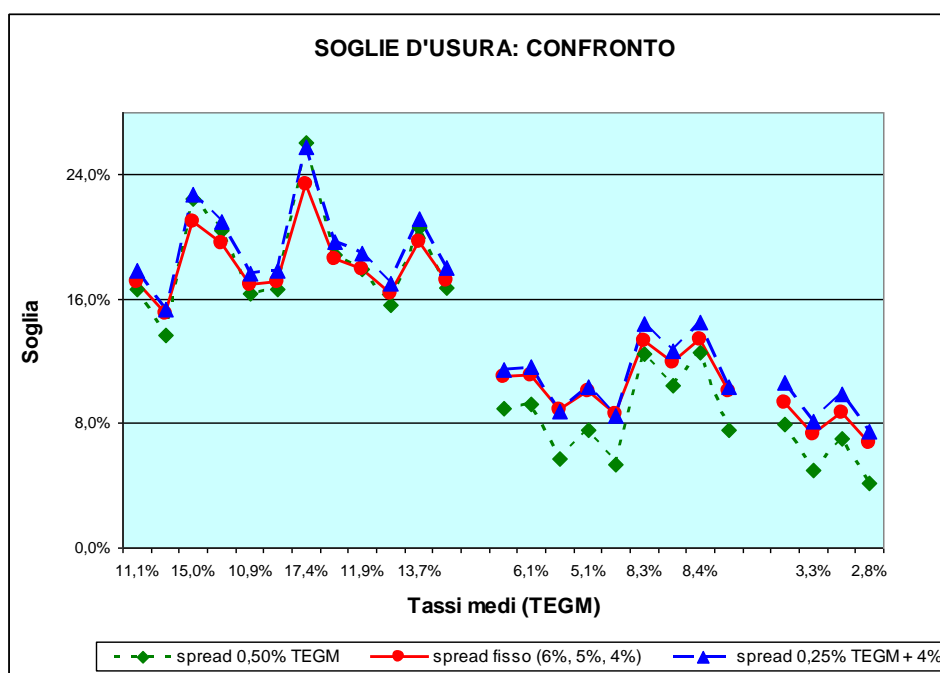
Disponendo uno spread fisso, rispettivamente di 4, 5 e 6 punti percentuali, per le categorie rientranti nei menzionati comparti, si conseguirebbe un margine operativo consono alla diversa dispersione dei tassi all'interno dei distinti comparti, recuperando un più attento rigore e presidio all'ascesa dei tassi<sup>19</sup>. Seppur con uno spread fisso di 6 punti percentuali, la soglia del 3° comparto risulta la più stringente: in esso si concentra il credito al consumo e alla piccola impresa, dove maggiori appaiono i rischi di un ingiustificato innalzamento dei tassi e un trascinarsi del tasso medio sul tasso soglia.

SOGLIA D'USURA: IPOTESI DI SPREAD FISSO (Periodo dal 1° aprile 2011 al 30 giugno 2011).						
SPREAD FISSO	CATEGORIA DI OPERAZIONI	CLASSI DI IMPORTO (unità di Euro)	TASSI MEDI (TEGM)	SOGLIA PRECEDENTE IL D.M. 70/11 B	SOGLIA CON SPREAD FISSO D	DIFFERENZA (D - B)
4	Leasing immobiliari a tasso fisso	intera distribuzione	5,31%	7,97%	9,31%	1,35%
	Leasing immobiliari a tasso variabile	intera distribuzione	3,33%	5,00%	7,33%	2,34%
	Mutui a tasso fisso	intera distribuzione	4,68%	7,02%	8,68%	1,66%
	Mutui a tasso variabile	intera distribuzione	2,79%	4,19%	6,79%	2,61%
5	Anticipi e sconti	fino a 5.000	5,96%	8,94%	10,96%	2,02%
		da 5.000 a 100.000	6,13%	9,20%	11,13%	1,94%
		oltre 100.000	3,85%	5,78%	8,85%	3,08%
	Factoring	fino a 50.000	5,07%	7,61%	10,07%	2,47%
		oltre 50.000	3,57%	5,36%	8,57%	3,22%
	Leasing autoveicoli e aeronavali	fino a 5.000	8,32%	12,48%	13,32%	0,84%
		oltre 5.000	6,96%	10,44%	11,96%	1,52%
	Leasing strumentale	fino a 25.000	8,39%	12,59%	13,39%	0,81%
oltre 25.000		5,05%	7,58%	10,05%	2,48%	
6	Aperture di credito in conto	fino a 5.000	11,10%	16,65%	17,10%	0,45%
		oltre 5.000	9,09%	13,64%	15,09%	1,46%
	Scoperti senza affidamento	fino a 5.000	14,99%	22,49%	20,99%	-1,50%
		oltre 5.000	13,60%	20,40%	19,60%	-0,80%
	Crediti personali	intera distribuzione	10,93%	16,40%	16,93%	0,54%
	Altri fin. alle famiglie e alle imprese	intera distribuzione	11,09%	16,64%	17,09%	0,46%
	Credito revolving	fino a 5.000	17,39%	26,09%	23,39%	-2,70%
		oltre 5.000	12,57%	18,86%	18,57%	-0,28%
	Credito finalizzato	fino a 5.000	11,93%	17,90%	17,93%	0,04%
		oltre 5.000	10,39%	15,59%	16,39%	0,80%
Prestiti contro cessione del quinto	fino a 5.000	13,71%	20,57%	19,71%	-0,86%	
	oltre 5.000	11,18%	16,77%	17,18%	0,41%	

*mise en ouvre soit entre 5 et 7 points selon la catégorie de prêts.* (Michel Philippin, Malendettement et accessibilité au credit, Rapport moral sur l'argent dans le monde 2008, pag. 224).

<sup>19</sup> Per una più circostanziata calibrazione dei parametri sarebbe indispensabile disporre di informazione di maggiore dettaglio sulla distribuzione delle curve dei tassi nelle diverse categorie e classi.

Con riferimento all'ultima rilevazione della Banca d'Italia, l'assetto dei parametri differenziati, nella misura riportata nella tabella, rispetto al precedente assetto legato allo spread del 50% del valore medio, induce un innalzamento non trascurabile delle soglie d'usura per la generalità del credito erogato alle imprese, mentre tempera moderatamente le soglie d'usura previste per il credito al consumo. Lo spread fisso sopra riportato, si colloca sostanzialmente in una via intermedia fra la soglia precedente e quella introdotta con il D.M. 70/11, più prossima alla prima per il credito al consumo, più prossima alla seconda per il credito alle imprese.

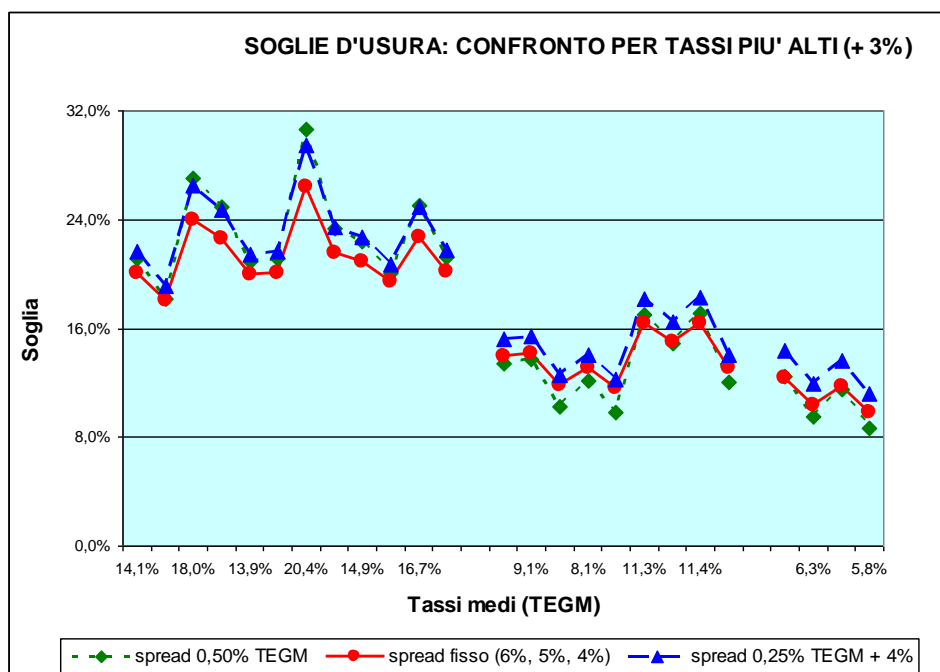


Occorre tuttavia osservare che gli attuali tassi del mercato finanziario si collocano su livelli assai bassi, su valori che costituiscono dei minimi storici. In un eventuale rialzo dei tassi, il menzionato assetto di parametri differenziati è suscettibile di temperare apprezzabilmente le soglie d'usura soprattutto per il comparto del credito al consumo.

Nell'eventualità di un'ascesa media dei tassi del 3%, l'impiego dei parametri fissi, limiterebbe particolarmente le soglie d'usura più elevate, contenendo l'eventuale effetto di trascinamento del tasso medio verso il tasso soglia<sup>20</sup>, senza pregiudizio di

<sup>20</sup> Un presidio più incisivo all'effetto di trascinamento del tasso medio sul tasso soglia, senza abbandonare il riferimento al TEGM rilevato dalla Banca d'Italia, richiederebbe un vincolo aggiuntivo posto al TEGM stesso, in funzione, dei tassi Eurirs associabili ai comparti indicati. Il 1° comma dell'art. 2 della legge 108/96 potrebbe essere integrato prevedendo che 'i valori medi derivanti dalla rilevazione', oltre ad essere 'corretti in ragione delle eventuali variazioni

rilievo per l'accesso al credito, risultando immutato il divario fra tasso medio e tasso soglia. Per il comparto relativo al credito al consumo l'effetto di presidio risulterebbe maggiore sia al precedente sistema di parametri dell'usura, sia rispetto a quello introdotto con il D.L. 70/11.



Un presidio più incisivo all'effetto di trascinamento del tasso medio verso il tasso soglia – che risulta esplicitarsi in particolare nel 3° comparto, dove si concentra il credito al consumo e quello alle piccole imprese – richiederebbe, senza abbandonare il riferimento al TEGM rilevato dalla Banca d'Italia, un limite aggiuntivo posto al TEGM del comparto, in funzione, del tasso Euribor (e/o Eurirs).

Il 1° comma dell'art. 2 della legge 108/96 potrebbe essere integrato prevedendo che *'i valori medi derivanti dalla rilevazione'*, oltre ad essere *'corretti in ragione delle eventuali variazioni del tasso ufficiale di sconto successive al trimestre di riferimento'*, vengano anche *'corretti, per il 3° comparto, rispetto al parametro massimo pari a 5 volte*

---

*del tasso ufficiale di sconto successive al trimestre di riferimento'*, vengano anche *'corretti rispetto a parametri massimi commisurati all'Eurirs rilevato sul mercato per determinate scadenze (posti, in termini molto ampi, pari, ad esempio, a 2 volte l'Eurirs a 12 anni, a 3 volte l'Eurirs a 6 anni, a 5 volte l'Eurirs a 3 anni, rispettivamente per i tre comparti indicati). L'introduzione di questo secondo livello di vincoli – eventualmente introdotto per il solo credito al consumo nel quale più incidente appare l'effetto di trascinamento del tasso soglia sul tasso medio - avrebbe l'effetto, nell'eventualità di eccessivi scostamenti dai valori del mercato finanziario, di temperare i valori estremi, accostando questi ai valori medi.*

*l'Euribor 6 mesi [ o meglio max (Euribor 6 mesi; Eurirs 5 anni)], rilevato il mese precedente.*

L'introduzione di questo secondo limite, specifico per il menzionato comparto, avrebbe l'effetto, nell'eventualità di eccessivi scostamenti dai valori del mercato finanziario, di temperare i valori estremi, accostando questi ai valori medi.

## **6. CONSIDERAZIONI FINALI.**

La posizione dominante che le banche hanno sul mercato del credito, le connotazioni oligopolistiche che spesso pervadono la formazione del mercato, la modesta penetrazione degli operatori esteri, impediscono il dispiegarsi della concorrenza e determinano – in più segmenti del mercato - tassi elevati, più accostati all'utilità marginale dell'operatore che al costo della raccolta del prestatore. Senza la presenza delle soglie d'usura, ciò indurrebbe rilevanti pregiudizi all'espansione degli investimenti, una lievitazione dei costi e dei rischi generali d'impresa, un tasso più elevato di fallimenti, con pregiudizio, in ultima istanza, dello stesso sviluppo economico. Per altro verso, verrebbero oltremodo appesantite le condizioni economiche del settore Famiglie, con accrescimento del livello di indebitamento e, di riflesso, l'insorgenza di problematiche umane e sociali.

L'incidenza dei tassi di interesse e degli altri oneri e spese risulta apprezzabilmente significativa per le piccole imprese e le persone fisiche, che, non potendo accedere al mercato finanziario, più dipendono per i finanziamenti dal sistema bancario, patendo una maggiore asimmetria informativa e scarsi margini negoziali.

Per altro, i presidi posti dalle soglie d'usura, se da un lato proteggono questa fascia di operatori da un'eccessiva onerosità del credito, dall'altro possono precludere, agli operatori marginali, l'accesso al credito.

Un libero e perfetto mercato del credito non abbisogna di limiti e controlli: il prezzo espresso dal mercato si viene a commisurare al costo della provvista, alla natura del credito e del rischio dell'iniziativa finanziata, senza oneri impropri. Nel processo evolutivo di maturazione di un efficiente mercato del credito, la presenza di limiti ai tassi tutela gli operatori economici più deboli, ma può divenire per contro fonte di distorsioni

e pregiudizio per lo stesso funzionamento del mercato, con un danno maggiore per gli stessi operatori economici. Una diffusa letteratura in materia segnala i pregnanti rischi finanziari ed economici che possono derivare da eccessivi condizionamenti ai tassi del credito, che possono sopravanzare i benefici che con la normativa si intendono perseguire<sup>21</sup>.

La soglia d'usura deve essere posta su valori sufficientemente accostati ai valori espressi dal mercato per evitare l'acquisizione di rendite 'abusive' a carico di imprenditori e consumatori, ma al tempo stesso deve essere sufficientemente discosta per non condizionare il libero svolgimento del mercato del credito e consentirne l'accesso ad ogni iniziativa economicamente efficiente. Il mercato deve poter esprimere tassi che variano entro margini idonei ad allineare il costo del credito al rischio dell'iniziativa finanziata, sino a quel valore massimo tendenziale di rischio oltre il quale il costo stesso del finanziamento pregiudica l'investimento. *“Sul piano della teoria economica, la correlazione tra rischio e rendimento non ha un andamento sempre crescente. Oltre un certo livello, nessun aumento di tasso può compensare l'aumento del rischio, anzi l'onerosità del tasso aggrava il rischio in una spirale perversa. La curva di offerta dei prestiti – che raffigura la quantità di credito offerta dagli intermediari in funzione del prezzo a cui il finanziamento viene erogato – diviene a quel punto anelastica, insensibile al tasso”*. (G. Berionne, Usura e Disciplina penale del credito, CSM, Frascati, 1997)

La soglia d'usura pone pertanto un delicato equilibrio, dove gli effetti virtuosi e perversi sono connessi in un particolare rapporto di *trade-off*, reso complesso e multivariegato in funzione della diversificazione geografica e di settore economico, oltre che dimensionale.

La complessità e delicatezza delle soglie d'usura mal si presta ad un vaglio in sede di conversione del D.L. 70/11: circoscrivendo l'intervento di modifica ai mutui e alle operazioni di leasing immobiliare, per risolvere il problema contingente, sembrerebbe più opportuno posporre una revisione più ampia e meditata, dopo

---

<sup>21</sup> Contrari ad una regolamentazione dell'usura che impedirebbe transazioni mutualmente vantaggiose: Baudassé e Lavigne *“Pourquoi et comment légiférer sur l'usure?”*, Revue d'Economie Financière, n. 58,2000; Blitz e Ling, *“The Economics of Usury Regulation”*, Journal of Political Economy, 1965. Favorevole per gli effetti sociali svolti da una regolamentazione: K. Avio *“An Economic Rationale for Statutory Interest Rate Ceillings”*, Review of Economics and Business, 1973.

un'accurata analisi delle segnalazioni raccolte dalla Banca d'Italia in questo lungo periodo di applicazione della legge 108/96.

Le soglie d'usura, applicate negli ultimi quindici anni, hanno esercitato un'indispensabile ed apprezzabile tutela a favore di imprenditori e consumatori, sopperendo agli effetti di calmierazione di un efficiente mercato del credito.

A differenza della Francia, il più ampio spread e l'estesa griglia di categorie nella quale si distribuiscono le soglie d'usura italiane, hanno consentito di mantenere un equilibrio fra la tutela da un'eccessiva onerosità del credito e un'adeguata distribuzione dei tassi in funzione del rischio di credito del prenditore.

Il Ministro dell'Economia e la Banca d'Italia, in uno stridente contrasto con la riserva di legge in materia penale, hanno gestito le criticità e discrasie che sono venute emergendo nel periodo, accompagnando con frequenti riclassificazioni, le modifiche evolutive intervenute nel mercato del credito.

Più recentemente tuttavia, per talune forme di credito, l'apprezzabile riduzione del tasso medio, ha eccessivamente contratto i margini di copertura dei costi in funzione del rischio del prenditore, generando una sospinta selezione e razionamento del credito stesso.

Il Governo è intervenuto prontamente con un Decreto legge, rimuovendo la criticità con un'estensione dello spread generalizzato ed uniforme a tutte le categorie. Ciò appare in contrasto con la palese necessità di mantenere un presidio ai tassi praticati dagli intermediari, soprattutto per le forme di credito alle quali si rivolgono consumatori, artigiani e piccoli imprenditori.

Le forme di credito cui più frequentemente accedono consumatori e piccoli imprenditori, caratterizzate da tassi apprezzabilmente elevati, non hanno avuto rilevanti benefici dalla flessione dei tassi riscontrati sui mercati finanziari: vengono, ciò nonostante, a subire un ingiustificato allentamento dei presidi d'usura.

Appare più idoneo un provvedimento di modifica dei parametri di determinazione delle soglie d'usura, che contemperi l'esigenza di allargare i margini di operatività delle categorie di credito a tasso più basso – per le quali la concorrenza ha manifestato in questi ultimi anni un'apprezzabile funzione calmieratrice – con l'opposta esigenza di

preservare i presidi d'usura per le forme di credito i cui tassi si collocano su valori eccessivamente discosti da quelli riscontrabili sul mercato finanziario.

Tra le varie soluzioni tecniche praticabili, tale obiettivo può essere più efficacemente perseguito, abbandonando completamente lo spread proporzionale al valore medio e mantenendo lo spread percentuale introdotto dal D.L. n. 70/11, differenziandone tuttavia la misura in tre valori, 4, 5 e 6 punti percentuali, distribuiti nelle categorie previste nei D.M. del Ministero dell'Economia, raccolte in tre corrispondenti comparti, in funzione delle garanzie che accompagnano il finanziamento e integrano l'utilità espressa dall'interesse.

Tale criterio consentirebbe nell'immediato di allentare i vincoli di soglia alle categorie che più hanno subito la flessione dei tassi intervenuta sul mercato finanziario, lasciando sostanzialmente invariato il vincolo di soglia per le categorie che meno hanno beneficiato della flessione dei tassi.

Ma, soprattutto in una futura fase di rialzo dei tassi, i parametri di spread fissi ma differenziati conseguirebbero un apprezzabile temperamento degli effetti del rialzo sul credito al consumo e alla piccola impresa, senza pregiudizio per la corretta allocazione del credito, conservando un margine di operatività differenziato, consono ad un'adeguata distribuzione dei tassi in funzione del rischio dell'iniziativa finanziata.

Volendo poi predisporre un più rigido presidio al credito al consumo e alle piccole imprese, dove minore si palese un mercato concorrenziale, la previsione di un limite al TEGM, commisurato all'Euribor (e/o all'Eurirs), contrasterebbe più efficacemente il trascinarsi del tasso medio verso il tasso soglia, che più facilmente si realizza in tali forme di credito.

L'articolazione dei parametri previsti a presidio dei tassi praticati nelle specifiche categorie di credito, se attentamente calibrati entro ampi limiti che consentano un corretto dispiegamento del mercato del credito, non configurano una forma surrettizia di amministrazione dei tassi creditizi. Assumono invece una significativa funzione surrogatoria di un'efficiente concorrenza, contrastando un drenaggio abusivo di risorse, non commisurate al costo del credito, con riflessi di immediata incidenza nello sviluppo produttivo e nell'equilibrio dei rapporti fra credito e consumo. Nei comparti del mercato creditizio, autoregolamentati da una proficua concorrenza, i limiti imposti divengono

ininfluenti e laschi, più propri ad una funzione residuale di presidio a forme di patologia del credito.

Non si può, da ultimo, rilevare la ritrosia ed imbarazzo che si incontra a calare nell'usura bancaria canoni ermeneutici tradizionalmente propri all'usura criminale. La norma penale ha accostato, in maniera poco consona con la diversa natura, l'usura bancaria all'usura criminale: appare opportuno ripristinare una più corretta distinzione delle diverse fattispecie. *L'usura bancaria palesa ontologica distanza, sul piano empirico e criminologico, con il corrispondente fenomeno attribuibile alla criminalità 'comune', specie organizzata. Sostenere che l'usura 'comune' e l'usura 'bancaria' sono fenomeni ontologicamente differenti (e che pertanto necessitano di una risposta differenziata), non significa in alcun modo escludere che l'esercente una legale attività di credito possa macchiarsi del reato d'usura: significa, semplicemente, che l'usura è altro dall'eccesso nelle condizioni di credito, il quale ultimo può ben assumere rilievo giuridico, ma non nell'ambito di una fattispecie penale di usura.*" (Cfr. R. Borsari, *Il delitto di usura 'bancaria' come figura 'grave' esclusa da benefici indulgenziali. Profili critici*, in Riv. Trim. dir. Pen. econ. 1/2/09).

Una soluzione può essere ricercata circoscrivendo e limitando il presidio penale e rafforzando nel contempo sanzioni e provvedimenti posti nell'ambito dell'opera di presidio degli obblighi di *compliance* realizzata dall'Organo di Vigilanza, attraverso la previsione di processi decisionali definiti e trasparenti che individuano e responsabilizzano i centri decisionali.

Appare altresì auspicabile considerare i vincoli posti agli intermediari autorizzati come 'soglie al credito', distinguendoli dalla soglia d'usura, che più propriamente caratterizza l'attività criminale, condotta in ambiti, modalità e circostanze del tutto dissimili. L'accostamento dei due fenomeni induce pensieri e pregiudizi che non possono essere avallati nell'ordinamento giuridico, da un'assimilazione terminologica.

dott. Roberto Marcelli