



10 NUMERI PER CAPIRE I FENOMENI DELL'USURA E DEL SOVRA INDEBITAMENTO

Nel giugno del 2017 la Regione Piemonte ha approvato una legge per prevenire e contrastare i fenomeni di usura, estorsione e sovra indebitamento (l.r. n. 8/2017). La legge prevede l'istituzione, presso il Consiglio regionale, di un Osservatorio dedicato di cui fa parte anche l'IRES Piemonte. Nell'ambito delle attività dell'Osservatorio l'IRES ha condotto uno studio finalizzato a capire qual è l'entità dei fenomeni dell'usura e del sovra indebitamento in Piemonte e quali azioni vengono attivate per contrastarne l'evoluzione. Il sovra indebitamento è la condizione prolungata di incapacità di una famiglia indebitata a far fronte alle obbligazioni assunte. Per le imprese insolventi esistono le procedure concorsuali per predisporre piani di rientro e soddisfare nel possibile i creditori. Per i debiti contratti per motivi personali, fino al 2012 non esisteva una procedura analoga: i debitori – persone fisiche, lavoratori autonomi e imprese a carattere familiare, considerate “non fallibili” - rimanevano in tale condizione a lungo e incorrevano in esiti negativi per la ripresa dell'attività economica.

13.500 esecuzioni

Cosa succede a una famiglia o a una piccola impresa sovra indebitata? Quando un debitore non adempie alle

proprie obbligazioni, cioè non rimborsa i propri debiti, i

creditori possono chiedere l'esecuzione forzata. La procedura ha come obiettivo quello di sottrarre i beni - mobiliari e immobiliari - dalla proprietà del debitore e recuperare il credito dalla vendita del bene pignorato. Nel triennio 2015-2017 presso il Tribunali di Torino sono state iscritte oltre 13mila esecuzioni forzate di immobili.

Tavola 1 – Le esecuzioni immobiliari nell'area metropolitana

	2015	2016	2017
Procedimenti iscritti	4097	4892	4691
Procedimenti definiti	4928	5275	6090

Fonte: Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa - Settore CIVILE - Area SIECIC - DISTRETTO DI TORINO

55 denunce

Esiste l'usura? In quale misura? La necessità impellente di denaro può portare persone fragili, prive di reti sociali e familiari, ad accettare denaro “facile”: l'usura bancaria, quella dell'usuraio tradizionale, quindi

l'usura organizzata con finalità di riciclaggio di denaro oppure per appropriarsi di attività economiche. Le denunce per reati di usura presentate alle autorità giudiziarie sono poche: 55 nel triennio 2014-2016. Ma il dato non riflette la diffusione del fenomeno. In una indagine svolta tra il 2014 e il 2018 presso un campione di esercenti commerciali del torinese, metà dei rispondenti dichiara che l'usura è un problema abbastanza o molto sentito e un rispondente ogni sette - il 17% - ha conosciuto vittime di usura, e l'1% afferma di essere stato vittima. La sproporzione tra le poche denunce e la diffusione dichiarata è sintomo di mancata denuncia. Ciò avviene soprattutto per il timore di ritorsioni personali, quindi per la mancanza di fiducia nelle istituzioni; è anche presente l'idea che il prestito a usura possa essere considerato un canale utile o necessario per fronteggiare una fase di crisi.

28.000 nuclei

Quante famiglie hanno un indebitamento eccessivo? Le famiglie vulnerabili per mutuo sono quelle che hanno reddito inferiore al valore mediano e debiti immobiliari superiori al 30% del reddito disponibile, al lordo degli oneri finanziari; le famiglie illiquide sono considerate quelle con un reddito inferiore alle spese da sostenere per il servizio del debito e per garantire livelli essenziali di vita ai propri componenti e che non dispongono di attività finanziarie sufficienti per fronteggiare tale disavanzo. Nell'indagine sui redditi della Banca d'Italia le famiglie **vulnerabili per mutuo ammontano al 1,3% del campione piemontese**: portate all'universo sono oltre 28mila nuclei. L'incidenza risulta costante nel tempo.

11.000 pignoranti

Come trovare denaro facilmente? Negli ultimi due anni 11mila persone hanno chiesto quasi 40mila prestiti (polizze) l'anno al Monte dei Pegni di Torino, lasciando come garanzia un proprio oggetto di valore (solitamente oro e gioielli). Il valore medio delle polizze risulta relativamente basso, 500 euro, ma sufficiente a soddisfare i bisogni del cliente; l'esposizione media dei clienti, che possono accendere più polizze, è di 1800 euro. I mancati riscatti non superano il 5% delle polizze contratte.

24%

Esiste una soglia per considerare usurario un prestito? Ogni tre mesi la Banca d'Italia individua il tasso di interesse massimo per le diverse tipologie di finanziamento concesso, oltre al quale il tasso diventa usurario e perseguibile penalmente. Le soglie per alcune tipologie sono (settembre 2018): **scoperti di conto corrente 23%, prestiti personali 16%, prestiti contro cessione del quinto 14-18% secondo ampiezza prestito, carte di credito a rimborso rateale, cd "revolving", 24%**. Concorrono alla determinazione del tasso soglia anche le spese e i premi assicurativi relativi alle polizze collegate al prestito.

36.000 giocatori

Il gioco d'azzardo è pericoloso? Quanti sono i giocatori piemontesi a rischio? Le conseguenze negative del gioco riguardano una parte di chi gioca d'azzardo. **I giocatori definiti problematici sono il 2,4% dei giocatori, che significa 36mila persone**: questi giocatori privilegiano le slot machine e le lotterie a terminali (VLT), faticano a gestire il proprio tempo da dedicare al gioco e a controllare la spesa, ricorrono a prestito in misura maggiore rispetto a gli altri giocatori (cd sociali).

28% adulti

Quanti adulti non hanno le nozioni economiche minimali? Questa la quota degli adulti del nordovest che non conosce tre concetti di base: **tasso di interesse semplice e composto, inflazione e potere d'acquisto, diversificazione del rischio**. Tuttavia il credito al consumo concesso è molto diffuso e cresce più rapidamente rispetto ai mutui finalizzati, grazie all'espansione della sua offerta da parte di banche e intermediari, ed alle procedure più semplici e rapide per ottenerlo. **Il credito al consumo incide per il 20% della consistenza dello stock di credito concesso alle famiglie italiane e in Piemonte riguarda una famiglia su dieci**. Una forma diffusa è anche la concessione di credito attraverso la cessione del quinto dello stipendio, o pensione. La procedura è molto semplice. I motivi delle richieste sono: per il 35% debiti pregressi, una quota uguale per spese impreviste, quindi la casa oppure l'automobile.

3.800 persone

Quante persone si rivolgono alle Fondazioni antiusura? La Legge 108 del 1996 prevede che le fondazioni ed associazioni riconosciute prestino garanzie alle banche ed altri intermediari finanziari per "favorire l'erogazione di finanziamenti a soggetti che, pur essendo meritevoli sulla base dei criteri fissati nei rispettivi statuti, incontrano difficoltà di accesso al credito" (art. 15). A tal fine la legge finanzia la costituzione di appositi fondi speciali. In Piemonte le fondazioni riconosciute sono 4 (La Scialuppa-CRT, San Matteo, Antonio e Caterina Bruzzone, San Martino Onlus). Le fondazioni svolgono inoltre una funzione di consulenza. Le due fondazioni maggiori operano da oltre vent'anni, e dalla loro costituzione hanno deliberato entrambe oltre 2000 garanzie ciascuna per altrettanti finanziamenti, ben il 20% delle 20.222 pratiche finanziate dall'insieme delle fondazioni italiane nel medesimo periodo. **Nel triennio 3800 persone hanno chiesto assistenza alle due fondazioni maggiori: esse hanno fornito risposte di consulenza alla ristrutturazione dei debiti e garanzie reali ai debitori meritevoli per mutui da assumere con istituti bancari.**

Tavola 2 – Attività delle due maggiori fondazioni antiusura piemontesi

	2015	2016	2017
Richieste di assistenza prevenute per sovra indebitamento	1491	1112	1199
Consulenze fornite ai richiedenti	780	622	628
Garanzie fornite a banche per prestiti ai richiedenti	258	196	169

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su bilanci sociali delle fondazioni

346 casi

Cos'è la composizione della crisi? Come avviene? Quante persone sono seguite? La Legge 3 del 2012 prevede una procedura di gestione della crisi individuale attraverso **gli Organismi di Composizione della Crisi (OCC)**, promossi da Enti Pubblici, Camere di Commercio e Ordini Professionali. Le figure professionali di supporto sono l'avvocato, a tutela del debitore, ed il commercialista, che attesta i crediti con gli eventuali livelli di privilegio ad essere soddisfatti, e costruisce con i creditori un accordo. Dal 2016 si sono costituiti alcuni OCC in Piemonte. Prima di allora, le procedure previste dalla legge 3 venivano affidati a singoli professionisti nominati dai Tribunali. **Le 346 pratiche seguite dal maggiore OCC piemontese riguardano 229 situazioni di crisi di professionisti, imprenditori, società, commercianti e 117 persone fisiche, lavoratori dipendenti o pensionati.** Per circa un terzo è stata individuata una soluzione (iscritte a ruolo).

149 scuole

Educazione finanziaria e cultura della legalità. Per chi? L'OCSE definisce l'educazione finanziaria "un processo attraverso il quale i consumatori, risparmiatori, investitori migliorano le loro capacità di comprensione dei prodotti finanziari e dei concetti che ne sono alla base e attraverso istruzioni, informazioni, consigli sviluppano attitudini e conoscenze atte a comprendere i rischi e le opportunità di fare scelte informate, dove ricevere supporto o aiuto per realizzare tali scelte e quali azioni intraprendere per migliorare il proprio stato e il livello di protezione". Gli interventi di educazione riguardano tutte le istituzioni a partire da quelle a carattere internazionale ed europeo fino a quelle comunali. Inoltre vengono promosse da Università degli Studi e Università Popolari, associazioni dei consumatori, istituti scolastici, Forze dell'Ordine, con trasmissioni e iniziative di altre reti associative sul territorio (Case del quartiere, Parrocchie, etc...), da social media e blog. L'Osservatorio regionale sui **fenomeni di usura, estorsione e sovra indebitamento** dal 2012 ha avviato il concorso "**Cultura della legalità e dell'uso responsabile del denaro**", la cui finalità è quella di avvicinare i **giovani studenti delle scuole secondarie** di II grado alla piaga dell'usura, del gioco d'azzardo e della gestione finanziaria a casa e non solo. Il Concorso prevede la

partecipazione di alunni dai 15 ai 19 anni e si svolge in diverse fasi. **Vi hanno partecipato 149 scuole per le conferenze di preparazione e 74 scuole hanno preso parte al concorso, in genera attraverso la creazione di video multimediali da parte delle classi.** Le iniziative di Libera Piemonte hanno avuto per oggetto la cultura della legalità: traffico di stupefacenti, sequestri di persona, usura, gioco d'azzardo e scommesse, ed hanno coinvolto **120 classi di scuole primarie.**

In sintesi

Il sovra indebitamento è una condizione che può avere molte origini: da scelte individuali di consumo insostenibili, a cadute improvvisi del reddito familiare per cause involontarie (disoccupazione, malattia, esigenze di cura di familiari), a comportamenti patologici. Similmente esistono varie forme di usura, messe in atto da soggetti e con finalità diverse: quella di operatori finanziari che operano in modo non responsabile, quella tradizionale, oppure il racket a scopo estorsivo.

Il sovra indebitamento è cresciuto con la crisi, ha carattere di trasversalità ma è tendenzialmente sommerso. **Genera costi personali, sociali ed economici** che pervadono tutto il sistema economico: la difficoltà nei pagamenti e l'incapacità a far fronte alle proprie obbligazioni indebolisce non solo i diretti interessati (imprese e creditori) ma può introdurre sfiducia e ostacolare le condizioni del mercato, contribuire allo sviluppo di mercati illegali del credito. Al contempo sono **fenomeni con ricadute inique:** vi sono gruppi sociali e fasce di popolazione più esposti al sovra-indebitamento e all'usura; la presenza di queste condizioni tende a colpire tutti i membri della famiglia colpita.

Comportamenti e responsabilità sono quindi diversi e complessi: l'usura classica è un reato che richiede la partecipazione del colpito; il gioco d'azzardo induce dipendenza ma è promosso dallo stato; la commercializzazione dei finanziamenti talvolta ricorre a pubblicità ingannevole e sfrutta le carenze cognitive del consumatore; la regolazione e la vigilanza sugli intermediari è considerata carente; i comportamenti fraudolenti o dolosi si avvantaggiano dei tempi lunghi della giustizia civile.

Le politiche e risposte pubbliche sono diverse ed hanno diversi obiettivi: prevenzione di fenomeni sociali negativi; vigilanza, controllo e sanzione dei comportamenti fraudolenti e dei reati; tutela del consumatore; gestione delle situazioni di crisi individuale da sovra indebitamento; contrasto del crimine organizzato nelle sue forme; sostegno alle vittime colpite dall'usura e dal racket.

A cura di Renato Cagno (IRES Piemonte).

La nota è tratta da "Sovraindebitamento e usura", Contributo di Ricerca 278 del 2019, a cura di Maria Cristina Marciano e Renato Cagno