

ACCORDO QUADRO PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DEL FENOMENO DELL'USURA

PREMESSO CHE

- con l'attività di contrasto garantita dalle Forze di Polizia, sia la prevenzione dell'usura che la solidarietà alle vittime costituiscono una priorità assoluta, da perseguire mediante ogni utile incremento degli strumenti di sostegno alle microimprese e alle famiglie in momentanea difficoltà. L'opera di prevenzione può essere risolutiva nel bloccare la diffusione di fenomeni criminali, grave minaccia alla libertà degli operatori economici, agli equilibri di mercato e al rispetto delle normali regole sulla concorrenza;
- il contingente periodo di crisi economica connesso alla pandemia da Covid-19 in atto può costituire un significativo fattore di rischio per un possibile espandersi dei suddetti fenomeni criminali;
- la legge 7 marzo 1996, n. 108 ha istituito, all'art. 14, presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura il "Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura", che prevede la concessione di benefici economici a detti soggetti. Nel caso dell'estorsione, lo stesso Fondo prevede l'erogazione di un contributo, senza obbligo di restituzione, in favore delle vittime, a titolo di ristoro del danno patrimoniale subito. Nella fattispecie dell'usura, il Fondo riconosce alle vittime la possibilità di accesso ad un mutuo decennale a interesse zero (con provvista interamente pubblica), per il rilancio della propria attività e il reinserimento nel sistema economico legale;
- l'art. 15 della stessa legge n. 108 prevede la costituzione del "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura" presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze al fine di erogare contributi in favore di appositi fondi speciali antiusura, costituiti dai Confidi e dalle Associazioni e dalle Fondazioni antiusura, con le indicazioni operative previste, da ultimo, con circolare n.1/2021 della Direzione V dello stesso Dicastero, a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2020, n. 178;
- nel 2007, il Ministero dell'Interno, l'ABI, la Banca d'Italia, il Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e le Associazioni degli operatori coinvolti (Confidi, Associazioni antiracket e Fondazioni antiusura) hanno sottoscritto l'"Accordo Quadro nazionale per la prevenzione dell'usura e per il sostegno alle vittime del racket, dell'estorsione e dell'usura", con l'obiettivo di migliorare il rapporto tra le Banche e gli Intermediari Finanziari (di seguito Banche), le Associazioni imprenditoriali e di categoria, nonché i Confidi, le Fondazioni e le Associazioni antiusura, destinatari, in diversa misura, del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, ai sensi del citato art. 15 della legge n. 108 del 1996. Ciò nella prospettiva di promuovere una sempre più efficace operatività delle risorse economiche messe a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- l'ABI, aderente all'Accordo Quadro, in questo lasso di tempo, ha avviato e posto in essere numerose iniziative avvalendosi anche di "ABIServizi", con la promozione di eventi formativi, con la redazione di opuscoli informativi e con specifiche iniziative di sostegno alle famiglie e alle imprese in difficoltà. In particolare, l'ABI ha aderito, dal 2007 ad oggi, ad analoghi Accordi a livello territoriale promossi da oltre ottanta Prefetture. Il mondo bancario è, inoltre, il settore

attivamente impegnato nelle attività di contrasto alla criminalità; ne sono testimonianza le migliaia di segnalazioni di operazioni “sospette”, ai sensi del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, che ogni anno vengono inviate dalle Banche all’Unità di Informazione Finanziaria;

- il 10 dicembre 2015 è stato, altresì, sottoscritto dalla stessa ABI il Protocollo d’intesa con la Consulta Nazionale Giovanni Paolo II - Onlus, recante le “Linee Guida in materia di convenzioni tra le Banche e le Fondazioni e Associazioni che gestiscono i fondi di prevenzione dell’usura ai sensi della legge n. 108/1996”; le stesse Linee Guida sono state individuate in stretta collaborazione con le Fondazioni antiusura. Ciò proprio al fine di consentire ad una più ampia platea di accedere ai citati Fondi di prevenzione dell’usura, nonché di facilitare le procedure per l’erogazione dei finanziamenti;

CONSIDERATO CHE

- l’evoluzione del quadro di riferimento a far tempo dalla sottoscrizione dell’Accordo Quadro del 2007 rende opportuno aggiornare le previsioni in esso contenute, anche in considerazione degli ulteriori Accordi territoriali intervenuti successivamente su iniziativa delle Prefetture;
- è primario il valore sociale della legislazione antiusura, anche come strumento per contrastare l’impatto negativo che ogni forma di criminalità economica produce nel libero fluire del mercato dei beni e dei servizi per le imprese e le famiglie;
- nel consueto clima di collaborazione tra il settore bancario e quello dei Consorzi di garanzia collettiva-fidi e delle Fondazioni e Associazioni antiusura, si impone l’esigenza di rafforzare ulteriormente il processo di collaborazione interistituzionale in materia, soprattutto nell’ottica di ulteriori azioni sinergiche di prevenzione e di contrasto alle condotte criminose;
- deve essere, quindi, incoraggiato ogni rapporto improntato a favorire il dialogo, la collaborazione e la fiducia reciproca, in favore di un impegno sinergico in grado di rafforzare tutti i percorsi che facilitino l’accesso al credito legale e le attività di prevenzione mediante l’educazione all’uso responsabile del denaro;
- è importante incentivare le attività informative in favore delle vittime del racket e dell’usura, agevolando la denuncia nei confronti degli estorsori e degli usurai e nella prospettiva dell’accesso al Fondo per le vittime dell’estorsione e dell’usura con i relativi benefici economici;

VISTA la Comunicazione della Commissione Europea C(2020)1863 del 19 marzo 2020, denominata “Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19”, che illustra le possibilità di cui gli Stati membri dispongono, in base alle norme dell’Unione, per garantire la liquidità e l’accesso ai finanziamenti per le imprese che si sono trovate a far fronte a un’improvvisa carenza di liquidità;

VISTA la Direttiva del Ministro dell’Interno n. 23850 del 10 aprile 2020 recante “Emergenza COVID-19. Monitoraggio del disagio sociale ed economico e attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni criminosi e di ogni forma di illegalità”.

IL MINISTRO DELL'INTERNO

e

ABI

CONVENGONO QUANTO SEGUE

Alla luce dei nuovi scenari sociali ed economici, dell'esigenza di configurare più idonei strumenti, adottando misure più efficaci per famiglie e imprese in difficoltà o sovraindebitate, nonché del rilevante fattore di rischio di espansione del fenomeno conseguente alla pandemia da Covid-19, le Parti, originariamente sottoscrittrici dell'“Accordo Quadro nazionale per la prevenzione dell'usura e per il sostegno alle vittime dell'estorsione e dell'usura” (d'ora in poi “Parti”), intendono aggiornare gli impegni assunti nel 2007, fra i quali:

- la costituzione, con decreto del Ministro dell'Interno, di un “Osservatorio Nazionale” presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura;
- la promozione di iniziative di informazione sull'utilizzazione dei Fondi antiusura;
- la diffusione dell'Accordo Quadro sul territorio nazionale;
- la collaborazione nelle azioni di contrasto della pubblicità ingannevole;
- l'incremento delle attività di microcredito.

Articolo 1

(Osservatorio Nazionale)

1. Presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, che ne svolge le relative funzioni di supporto e di segreteria, è insediato l'Osservatorio Nazionale. Lo stesso ha durata triennale, si riunisce per la verifica dell'applicazione dell'Accordo Quadro e per il monitoraggio delle attività antiracket e antiusura, con i seguenti compiti di indirizzo:

- promuovere iniziative di informazione sull'utilizzo dei Fondi per il sostegno alle vittime dell'usura e per la prevenzione dell'usura, in collaborazione con i Confidi, le Fondazioni antiusura, le Associazioni di categoria e gli altri soggetti pubblici o privati impegnati nel settore;
- elaborare proposte di modifica alla vigente legislazione al fine di rendere gli strumenti a contrasto del fenomeno dell'usura maggiormente efficaci;
- attuare forme di coordinamento e di promozione di iniziative volte a contrastare la

pubblicità ingannevole in tema di concessioni di credito dietro cessioni di aliquote stipendiali;

- promuovere iniziative per incrementare - diffondendo un'informazione corretta sulle sue caratteristiche - l'attività di microcredito finalizzata all'inclusione sociale e finanziaria delle fasce vulnerabili della popolazione;
- sostenere e promuovere iniziative di prevenzione del fenomeno dell'usura, del sovraindebitamento e della cattiva gestione del denaro, anche attraverso attività di educazione finanziaria;
- analizzare periodicamente i risultati conseguiti dai Protocolli promossi dalle Prefetture sul territorio, secondo uno schema di questionario definito dallo stesso Osservatorio Nazionale.

2. L'Osservatorio Nazionale si riunisce con cadenza periodica, almeno due volte l'anno, ed è convocato dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

Articolo 2 **(Composizione)**

1. L'Osservatorio Nazionale, presieduto dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, è composto da:

- un rappresentante della Banca d'Italia;
- un rappresentante dell'ABI;
- un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- un rappresentante del Ministero della Giustizia – D.N.A.;
- un rappresentante dell'Avvocatura generale dello Stato;
- due docenti universitari nelle materie giuridiche ed economiche;
- i rappresentanti delle tre Associazioni antiracket e antiusura maggiormente rappresentative a livello nazionale.

2. La composizione dell'Osservatorio Nazionale potrà essere integrata, di volta in volta, dai rappresentanti delle Istituzioni e degli Organismi associativi che aderiranno alle finalità del presente Accordo Quadro. Esso potrà riunirsi anche in forma ristretta, mediante relativi "Gruppi di lavoro" tematici e di approfondimento, per l'esame di problematiche legate a specifici aspetti.

3. Nella prima riunione vengono delineati il regolamento di funzionamento dell'Osservatorio e il programma dei lavori, con il relativo calendario delle attività.

4. Nell'assolvimento dei loro compiti, i componenti si attengono ai principi di indipendenza, imparzialità, lealtà, discrezione ed evitano qualsiasi situazione che possa dar luogo a conflitti d'interesse, anche solo potenziale, né utilizzano o diffondono informazioni riservate al fine di trarre vantaggio per essi stessi o per altri soggetti.

5. La partecipazione ai lavori dell'Osservatorio Nazionale non dà diritto ad alcun compenso. Le eventuali spese sostenute sono a carico dell'Organismo di appartenenza.

Articolo 3 **(Attività e funzioni dell'Osservatorio Nazionale)**

1. All'Osservatorio Nazionale – con l'apporto tecnico dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura - sono attribuite le seguenti attività e funzioni:

- monitoraggio – con la collaborazione delle Forze di Polizia e degli Organi giudiziari - della fenomenologia dell'estorsione e dell'usura, sia per aree geografiche che per categorie socio-economiche, al fine di formulare un quadro recante l'entità e la configurazione concreta della stessa;
- elaborazione, d'intesa con l'ISTAT, di modelli matematico-statistici di rilevazione del fenomeno dell'usura;
- definizione dei livelli di collaborazione tra tutte le Amministrazioni coinvolte e l'Autorità giudiziaria;
- costituzione, ai fini operativi, in particolare, dei relativi "Gruppi di Lavoro" per lo studio delle politiche di contrasto ai fenomeni usurari ed estorsivi e l'approfondimento delle tematiche di educazione finanziaria, nonché dei profili giuridici, economici e sociologici connessi alle tipologie delittuose, con l'apporto dei Prefetti promotori degli Accordi territoriali, in stretta sinergia con il presente Accordo Quadro.

Articolo 4 **(Impegni comuni delle Parti)**

1. Le Parti si impegnano a promuovere:

- secondo le modalità ritenute più opportune, la diffusione della conoscenza e della consapevolezza da parte della clientela delle Banche in merito all'utilizzo delle misure di sostegno alle famiglie e imprese, secondo competenza e nell'ambito delle rispettive attività;
- autonome iniziative, idonee a far conoscere sul territorio le opportunità di utilizzazione dei Fondi di prevenzione e di tutte quelle derivanti dalle iniziative descritte nel presente Accordo Quadro;
- interventi adeguati affinché tutti i soggetti, in particolare famiglie e microimprese, attraverso iniziative e programmi di educazione finanziaria, da realizzarsi anche nelle scuole superiori del territorio, possano approfondire la conoscenza circa le modalità per una gestione corretta e responsabile del denaro e indirizzare al meglio le proprie scelte di risparmio e investimento;
- una giornata, a livello nazionale e con periodicità annuale, finalizzata alla sensibilizzazione sul tema del contrasto e della prevenzione dell'usura, con il patrocinio delle massime Autorità dello Stato.

2. I sottoscrittori del presente Accordo Quadro si impegnano all'individuazione dei soggetti che, tramite i Confidi, le Fondazioni e le Associazioni, possono accedere ai fondi in questione:

- imprenditori, commercianti, artigiani;
- esercenti una libera arte o professione;
- lavoratori autonomi, dipendenti e pensionati.

3. In particolare, le Banche, i Confidi, le Fondazioni e le Associazioni, aderenti al presente Accordo Quadro, si impegnano a prevedere, all'interno delle singole convenzioni, adeguati moltiplicatori da applicare ai fondi antiusura.

Articolo 5 (Impegni dell'ABI)

1. L'ABI, in applicazione del presente Accordo Quadro, si impegna a:

- diffondere ulteriormente, presso le proprie banche associate, la conoscenza degli strumenti previsti dalle leggi n. 108 del 1996 e n. 44 del 1999;
- assicurare un continuativo e diretto confronto con i Confidi, le Associazioni e le Fondazioni antiusura, con l'obiettivo, in particolare, di un miglioramento graduale della gestione delle criticità che possono interessare tutte le convenzioni antiusura in atto e in via di predisposizione;
- promuovere seminari e incontri – a livello nazionale e locale – sugli strumenti normativi e non, in favore delle famiglie e delle imprese, in condizione di difficoltà e/o sovraindebitate, anche adottate autonomamente dagli istituti di credito, nonché sull'accesso a Fondi pubblici per le vittime e la prevenzione dell'usura;
- individuare, per il tramite delle Commissioni regionali ABI, un “referente regionale” per i rapporti con le Associazioni, Fondazioni antiusura e Confidi, nonché con i referenti individuati dalle Banche sottoscrittrici dell'Accordo Quadro;
- dare notizia sul proprio sito web dei link che rinviano agli elenchi già pubblicati sui siti istituzionali, nonché quelli contenuti nella pagina, in particolare, del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

Articolo 6 (Impegni delle Banche aderenti)

1. Le Banche aderenti, ai sensi dell'art. 10 del presente Accordo, si impegnano a:

- individuare - all'interno della propria struttura - uno o più referenti, per la gestione dei rapporti convenzionali con Confidi, Fondazioni e Associazioni antiusura, al fine di facilitare la efficace e tempestiva soluzione di eventuali problematiche relative alle singole pratiche di finanziamento ovvero alle questioni più generali riguardanti l'operatività delle convenzioni. I nominativi dei referenti, con i relativi contatti, sono comunicati ai Confidi, alle Fondazioni o Associazioni convenzionate, nonché al Ministero dell'Economia e delle Finanze e all'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura;

- definire un dettagliato iter procedurale per la gestione delle richieste di finanziamento, che tenga conto delle peculiarità dei soggetti richiedenti e delle apposite garanzie previste per facilitarne l'accesso al credito;
- prendere in considerazione – prioritariamente - le verifiche effettuate dai Confidi e dalle Fondazioni e Associazioni antiusura, assumendo tempestivamente le decisioni sulle richieste di finanziamento, entro i 30 giorni lavorativi decorrenti dalla presentazione della completa documentazione necessaria all'avvio formale del procedimento istruttorio;
- porre la massima attenzione alle vittime che abbiano denunciato fatti estorsivi e di usura ed abbiano chiesto l'accesso al Fondo di rotazione, ai fini della tempestiva valutazione dei fidi in essere e delle eventuali nuove e più recenti richieste di fido;
- valutare, con particolare cura, la sospensione delle azioni revocatorie o esecutive nei confronti degli stessi soggetti, le cui istanze risultino pendenti presso il Comitato di Solidarietà;
- individuare tempestivamente, all'interno delle proprie organizzazioni, la figura del "facilitatore-referente informativo" antiusura, avente il compito di promuovere la più ampia conoscenza degli strumenti di prevenzione e di solidarietà previsti agli artt. 14 e 15 della legge n. 108 del 1996, mediante periodici incontri info-formativi, dandone comunicazione all'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura;
- in particolare, la Banca si impegna, in coerenza con le normative vigenti, a valutare come non pregiudizievole la condizione di protestato, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 7, comma 2 del d.P.R. n.315 del 1997, la garanzia del Fondo speciale antiusura può essere deliberata dal Confidi se vi è, per lo stesso finanziamento, una garanzia del Confidi medesimo a valere sul proprio Fondo rischio ordinario, rilasciata in base ai criteri fissati nello statuto del Confidi;
- al fine di cui al punto precedente, le Banche si impegnano ad assicurare, in coerenza con le normative vigenti, tempestivamente ogni possibilità di "ribancarizzare" i soggetti protestati con adeguato merito di credito;
- al fine di favorire il reinserimento dei protestati nel sistema del credito legale, le Banche valutano l'offerta del conto di base di cui all'art. 126 *noviesdecies* del Testo Unico Bancario, che consente una serie di operazioni prive di rischio di credito;
- nel caso di decisione di diniego, totale o parziale, da parte delle Banche aderenti al presente Accordo Quadro, i soggetti interessati potranno rivolgersi, per la ricerca di soluzioni alternative, alle Associazioni antiracket e antiusura, all'Osservatorio Nazionale, di cui all'art. 1, in un "Gruppo ristretto", da nominare nella prima seduta utile dell'Osservatorio.

Articolo 7 **(Convenzioni Banche - Confidi)**

1. Le Banche e i Confidi che aderiscono al presente Accordo Quadro si impegnano ad aggiornare le convenzioni sottoscritte, se datate nel tempo, al fine di rivedere i moltiplicatori, tenendo conto della situazione attuale e del contenuto dei Protocolli sottoscritti negli ambiti territoriali, su iniziativa dei Prefetti, in data successiva al 2007;

2. Le Banche e i Confidi, all'interno della Convenzione, potranno decidere di aggiornare il moltiplicatore periodicamente e, comunque, ogni anno, è effettuato da parte dei Confidi il relativo monitoraggio, d'intesa con le Banche convenzionate, al fine di procedere all'aggiornamento solo in misura crescente.

Articolo 8 **(Impegni dei Confidi, delle Associazioni e delle Fondazioni antiusura)**

1. I Confidi, le Associazioni e Fondazioni antiusura aderenti si impegnano a:

- individuare uno o più referenti preposti alla gestione dei rapporti con le Banche convenzionate, comunicando i riferimenti a queste ultime;
- svolgere, in tempi ragionevolmente rapidi, l'iter successivo alla richiesta di affidamento per l'accesso ai fondi;
- individuare, all'interno delle proprie organizzazioni, la figura del "facilitatore" antiusura, avente il compito di promuovere la più ampia conoscenza degli strumenti di prevenzione e di solidarietà previsti dagli artt. 14 e 15 della legge n. 108 del 1996 attraverso periodici incontri info-formativi, dandone comunicazione all'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

Articolo 9 **(Microcredito)**

1. Le Banche, operanti nel settore del microcredito, ai sensi dell'art. 111 del Testo Unico Bancario, si impegnano a promuovere ulteriormente e a favorire le seguenti attività:

- promozione attiva di iniziative finalizzate a facilitare l'inclusione finanziaria di soggetti vulnerabili;
- valutazione di programmi sperimentali per l'accesso al credito per lo "start-up" o il consolidamento di microimprese;
- attuazione e sviluppo, a livello provinciale, degli interventi già promossi dal mondo bancario.

Articolo 10 **(Adesione all'Accordo Quadro)**

1. L'Accordo Quadro è aperto all'adesione di tutti i soggetti, pubblici e privati, che manifestino interesse alle finalità dallo stesso perseguite.

2. Ogni richiesta di adesione, successiva all'originaria sottoscrizione dell'Accordo Quadro, sarà esaminata in sede di Osservatorio Nazionale nella seduta successiva alla relativa presentazione.

Articolo 11
(Adesione delle Banche, Confidi, Associazioni e Fondazioni antiusura)

1. Le Banche, i Confidi, le Associazioni e le Fondazioni antiusura possono aderire al presente Accordo Quadro inoltrando la relativa richiesta all'indirizzo PEC: protocolloantiracketusura@pec.interno.it utilizzando l'apposito modulo in Allegato A al presente Accordo Quadro, debitamente compilato e sottoscritto.

Articolo 12
**(Iniziative di informazione sull'utilizzazione dei Fondi di prevenzione antiusura
in favore delle persone a rischio)**

1. I sottoscrittori del presente Accordo Quadro si impegnano alla diffusione sul territorio di ogni strumento comunicativo per l'attuazione di campagne informative sull'utilizzo dei due Fondi antiusura, con la collaborazione di tutti i soggetti sociali interessati.

Articolo 13
(Verifica)

1. Entro sei mesi dalla sottoscrizione del presente Accordo Quadro, l'Osservatorio Nazionale valuterà i primi risultati raggiunti.

Articolo 14
(Validità dell'Accordo Quadro)

1. Il presente Accordo Quadro sarà valido ed efficace per un triennio dalla data della sottoscrizione.

Roma, 16 novembre 2021

Il Ministro dell'Interno

Il Presidente dell'ABI

Allegato A

**Modulo di Adesione all'Accordo Quadro del 16 novembre 2021 per la prevenzione e il
contrasto del fenomeno dell'usura**

La sottoscritta Associazione/Fondazione/Banca/Confidi/Istituzione pubblica, nel condividere le finalità, i contenuti e gli impegni previsti nel Accordo Quadro,

DICHIARA DI ADERIRE AI SENSI DEGLI ARTT. 10 E 11.

(luogo e data),

.....
(Timbro e firme autorizzate)

Si indicano di seguito due nominativi di riferimento:

Nome e Cognome: _____ Tel. _____

Email: _____

Nome e Cognome: _____ Tel. _____

Email: _____