



# *Ministero dell'Interno*

## ACCORDO-QUADRO

tra

il Ministero dell'Interno, la Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, l'Unione delle Province d'Italia, la Confindustria, la Confcommercio, la Confesercenti, la Casartigiani, la Confederazione Italiana Agricoltori, la Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa, la CONFAPI, la Confartigianato, la Coldiretti, la Confagricoltura, la Asso-Confidi, la Consulta Nazionale Antiusura, la Federazione Italiana delle Associazioni Antiracket, l'Adventum e l'Adiconsum, per la prevenzione dell'usura e per il sostegno alle vittime del racket, dell'estorsione e dell'usura

Roma, Palazzo del Viminale, 31 luglio 2007



# *Ministero dell'Interno*

Il Ministero dell'Interno, l'Associazione Bancaria Italiana, le Associazioni di categoria degli operatori economici, il Coordinamento Nazionale Confidi, la Consulta Nazionale Antiusura, la Federazione Italiana delle Associazioni Antiracket e l'Adventum hanno sottoscritto, in data 16 dicembre 2003, un "Protocollo d'intesa", finalizzato all'uso dei Fondi di prevenzione, di cui all'art. 15 della legge n. 108/1996, da riprodurre e applicare localmente, a cura delle Prefetture e delle Associazioni interessate.

In applicazione del "Protocollo d'intesa", otto Prefetture hanno provveduto, sino al giugno 2006, alla redazione e alla sottoscrizione di analoghi protocolli in sede locale e, successivamente, in base alla circolare n. BE/L.3, in data 10 novembre 2006, del Commissario Straordinario del Governo per il Coordinamento delle Iniziative Antiracket ed Antiusura, indirizzata ai Prefetti della Repubblica, sono stati stipulati, in altre province, ulteriori "Protocolli d'intesa" locali.

Pur confermando il significato di tali "Protocolli d'intesa", sottoscritti localmente, in conformità a quello sottoscritto nel dicembre 2003 a livello nazionale, il Ministero dell'Interno, su proposta del Commissario Straordinario del Governo, al fine di incrementare i risultati raggiunti, giudica necessario un "Accordo-Quadro", che dovrà essere applicato a tutti i livelli, centrale e periferici, e verificato, nelle forme di seguito indicate, senza ulteriori formalità.

I Prefetti in sede, tuttavia, provvederanno ad applicare il presente "Accordo-Quadro" e, laddove sottoscritti, ad integrare o a sostituire i "Protocolli d'intesa" con il presente "Accordo-Quadro", curando il coinvolgimento, in sede periferica, anche dei nuovi soggetti firmatari.



# *Ministero dell'Interno*

L'“Accordo-Quadro” ha la finalità, quindi, di rendere più proficuo il rapporto tra le Banche, le Associazioni imprenditoriali e di categoria, nonché i Confidi, le Fondazioni e le Associazioni antiusura, destinatari, in diversa misura, dei Fondi speciali antiusura, di cui all'art. 15 della legge n. 108/1996, nella prospettiva della massima operatività dei Fondi di prevenzione, gestiti dai Confidi, e del potenziamento dell'attività di collaborazione da svolgere sempre più alacramente da parte delle Fondazioni e Associazioni antiusura per la prevenzione del fenomeno criminoso, anche a favore delle famiglie e degli altri soggetti non esercenti un'attività economica, che non hanno accesso ai Confidi.

L'intensificazione dell'operatività delle risorse del Fondo di prevenzione, gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, è considerato dal Ministero dell'Interno un impegno prioritario, con cui concordano i sottoscrittori del presente “Accordo-Quadro”, al fine di promuovere iniziative, volte a contenere la diffusione dei fenomeni criminali e ad incrementare gli strumenti di sostegno delle piccole e medie imprese in momentanea difficoltà, nella consapevolezza che tali fenomeni costituiscono una grave minaccia alla libertà degli operatori economici, agli equilibri di mercato e al rispetto e alla permanenza delle normali regole sulla concorrenza.

Tenuto conto dell' innegabile valore sociale della legislazione antiusura e dell' 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, nonché del tradizionale clima di collaborazione tra il settore bancario e quello dei Consorzi di garanzia collettiva fidi e delle Fondazioni e Associazioni antiusura, si intende favorire:



# *Ministero dell'Interno*

- a) la proficuità di ogni reciproco rapporto volto ad agevolare il dialogo improntato alla massima collaborazione e fiducia reciproca, al fine anche di un impegno comune per rafforzare i percorsi che facilitino l'accesso al credito legale, alla luce dell'imminente applicazione, da parte del sistema bancario, delle normative sul capitale di vigilanza delle Banche (Basilea 2);
- b) un'attività di prevenzione basata sull'informazione e sull'educazione all'uso responsabile del denaro, nonché l'introduzione di una più stringente regolamentazione dell'attività dei mediatori creditizi e dei controlli per i soggetti finanziari, iscritti nell'elenco generale presso l'UIC;
- c) l'incentivazione, da parte delle vittime del racket e dell'usura, alla denuncia degli estortori e degli usurai, nella prospettiva di accesso al Fondo di Solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura;
- d) il recupero dei protestati al sistema del credito legale.

Per le finalità in precedenza richiamate, quindi, viene sottoscritto il presente "Accordo-Quadro", che si compone delle disposizioni di seguito riportate.

## Art. 1 (Principi dell' "Accordo-Quadro")

I sottoscrittori dell' "Accordo-Quadro" si impegnano a:

- a) costituire, con Decreto del Ministro dell'Interno, un "Osservatorio", presso il Ministero dell'Interno - Ufficio del



# *Ministero dell'Interno*

Commissario Straordinario del Governo per il Coordinamento delle Iniziative Antiracket ed Antiusura;

- b) promuovere iniziative d'informazione sull'utilizzazione dei fondi antiusura;
- c) diffondere e applicare il presente "Accordo-Quadro" sul territorio nazionale;
- d) collaborare nelle azioni di contrasto della pubblicità ingannevole;
- e) incrementare l'attività di microcredito.

## Art. 2 (Impegni dell'ABI)

L'ABI, in applicazione dei principi del presente "Accordo-Quadro", si impegna a:

- a. promuovere l'adesione al presente "Accordo-Quadro" delle Banche, comunicandolo con apposita lettera circolare e dando tempestiva informazione delle adesioni al Commissario Straordinario del Governo;
- b. assicurare un continuo e diretto confronto con i Confidi, le Associazioni e le Fondazioni, con l'obiettivo di un miglioramento graduale della gestione dei problemi che possono interessare, di volta in volta, nuove e vecchie convenzioni antiusura;
- c. monitorare, in forma aggregata, il volume dei prestiti o dei fidi erogati e le sofferenze che si ingenerano;
- d. effettuare, in relazione all'attività di monitoraggio, un periodico reporting al Commissario Straordinario del Governo;



# *Ministero dell'Interno*

- e. organizzare Seminari – a livello nazionale e locale presso le Commissioni bancarie regionali – sui sistemi messi in atto dalla legge n. 108/1996 per la prevenzione dell'usura e del racket, al fine di illustrare l'attività dei Confidi, Fondazioni e Associazioni antiusura, delle loro potenzialità e del loro ruolo sociale ed economico;
- f. mantenere presso l'ABI, a disposizione delle Banche, gli elenchi aggiornati dei Referenti delle Fondazioni, Associazioni e Confidi, destinatarie dei fondi antiusura.

## Art. 3 (Osservatorio)

L'Osservatorio per la verifica permanente dell'applicazione sul territorio dell' "Accordo-Quadro" e per il monitoraggio delle attività antiracket e antiusura, viene costituito, con Decreto del Ministro dell'Interno, presso il Ministero dell'Interno e, presieduto dal Sottosegretario delegato o, su delega, dal Commissario Straordinario del Governo, è composto da:

- Commissario Straordinario del Governo per il Coordinamento delle Iniziative Antiracket ed Antiusura;
- Rappresentanti del Ministero dell'Interno, nelle persone del Direttore Centrale per la Documentazione e la Statistica (o di un suo delegato), Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Finanziarie, e di un Funzionario del Ministero dell'Interno;
- Rappresentanti del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dello Sviluppo



# *Ministero dell'Interno*

Economico e del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;

- Rappresentante della Banca d'Italia;
- Rappresentanti dell'Associazione Bancaria Italiana e delle altre categorie di intermediari finanziari;
- Rappresentante dell'ANCI;
- Rappresentante dell'UPI;
- Rappresentante dell'Ufficio Italiano Cambi, fino all'assorbimento di quest'ultimo Ufficio nell'organizzazione della Banca d'Italia;
- Rappresentanti delle Associazioni imprenditoriali e di categoria, che abbiano sottoscritto l' "Accordo-Quadro";
- Rappresentante del Coordinamento Nazionale Confidi;
- Rappresentante della Consulta Nazionale Antiusura;
- Rappresentante della Federazione Italiana delle Associazioni Antiracket;
- Rappresentante di Adventum;
- Rappresentanti della Magistratura Ordinaria di ogni ordine e grado (DNA, Cassazione, Procure, Tribunali);
- Rappresentanti delle Forze dell'Ordine;
- Rappresentante del CNEL;
- Rappresentante dell'ISTAT;
- Rappresentante dell'UNIONCAMERE;
- Rappresentante dell'ADICONSUM.

L'Osservatorio opera attraverso un Comitato dei Coordinatori dei Gruppi di Lavoro e un Comitato Ristretto, presieduti dal Commissario Straordinario del Governo.

Del Comitato Ristretto fanno parte di diritto, oltre al Commissario Straordinario del Governo, che lo presiede, il rappresentante della Banca d'Italia, i rappresentanti dell'ABI, dei



# *Ministero dell'Interno*

Confidi e delle Organizzazioni antiracket e antiusura, presenti nell'Osservatorio, e un Funzionario del Ministero dell'Interno.

Sulle verifiche e sugli accertamenti svolti, il Comitato Ristretto potrà essere integrato, di volta in volta, a richiesta del Comitato stesso, dai Referenti regionali dell'ABI, dei Confidi e delle Associazioni e Fondazioni interessate.

L'Osservatorio ha sede presso l'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il Coordinamento delle Iniziative Antiracket ed Antiusura e dura in carica tre anni, dalla data del D.M. di costituzione.

L'Osservatorio assorbe tutte le funzioni attribuite al precedente Osservatorio permanente sui fenomeni del racket, dell'estorsione e dell'usura, istituito con Decreto del Ministro dell'Interno del 2 giugno 1998 e scaduto il 7 marzo 2007.

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

## Art. 4 (Funzioni dell'Osservatorio)

- 1) All'Osservatorio, in aggiunta ai compiti indicati nell'art. 3, sono attribuite le seguenti funzioni:





# *Ministero dell'Interno*

- a. realizzazione di una mappatura dell'esistente, con riguardo alla fenomenologia del racket, dell'estorsione e dell'usura, sia per aree geografiche che per categorie socio-economiche, al fine di pervenire alla formulazione di un quadro recante l'entità e la configurazione concreta di tali reati;
- b. monitoraggio delle realtà geografiche, onde possedere dati che permettano di misurare l'evoluzione qualitativa e quantitativa dell'attività associativa criminale;
- c. studio e proposizione delle misure di contrasto a tali reati e diffusione di una cultura della prevenzione nelle realtà sociali;
- d. organizzazione di iniziative "a tema" che coinvolgano tutti gli operatori economici, sensibili alle pressioni che sono distorsive della libera concorrenza;
- e. allestimento di una "biblioteca", anche virtuale, presso la quale sia disponibile materiale di pubblica utilità sulla materia;
- f. attività istruttoria per la redazione, da parte del Commissario Straordinario del Governo, di un "Libro Bianco su racket e usura", da sottoporre annualmente all'approvazione del Ministro dell'Interno, al fine della presentazione al Parlamento, entro il mese di giugno di ciascun anno;
- g. elaborazione, d'intesa con l'ISTAT, di modelli matematico-statistici di rilevazione del fenomeno dell'usura;
- h. definizione dei livelli di collaborazione tra tutte le Amministrazioni coinvolte e l'Autorità Giudiziaria, alla luce della recente circolare del Capo Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia.



# *Ministero dell'Interno*

- 2) L'Osservatorio, ai fini operativi, costituisce, nel suo seno, Gruppi di Lavoro, con i seguenti compiti:
- a. elaborazione di convenzioni tipo, nel rispetto della normativa antitrust, che tengano conto delle normative sul capitale di vigilanza delle Banche (Basilea 2);
  - b. elaborazione di casistiche giurisprudenziali dei reati in questione e delle connesse tipologie delittuose;
  - c. aggiornamento dei dati relativi ai casi denunciati e alle soluzioni investigative adottate, con riferimento anche all'organizzazione sul territorio e alla mappatura delle aree a rischio;
  - d. studi e casistiche sullo stato di attuazione del presente "Accordo-Quadro", anche al fine di proporre aggiustamenti ed integrazioni, quali quelli relativi alle modalità di calcolo dei tassi soglia e alla vigilanza sugli intermediari finanziari;
  - e. esame dei dati sull'andamento dell'economia del credito, al fine di valutare le esigenze più comuni e le lacune nella percezione degli obblighi e delle responsabilità di assumere credito;
  - f. studio delle politiche utilizzate per la prevenzione e l'assistenza a livello locale e dei dati atualizzati, circa la rilevanza dell'usura a livello territoriale;
  - g. studi preparatori per una più incisiva individuazione delle fattispecie delittuose connesse al fenomeno dell'usura e per l'introduzione di norme processuali penali più snelle e rapide;
  - h. raccordo, con particolare riferimento alle metodologie di rilevazione, con le attività svolte da altri osservatori pubblici esistenti sul territorio nazionale;



# *Ministero dell'Interno*

- i. pubblicizzazione, nelle forme ritenute opportune, delle attività svolte e dei risultati conseguiti dall' Osservatorio.

## Art. 5

### (Referenti per i finanziamenti)

Le Banche, aderenti al presente “Accordo-Quadro” ed ai “Protocolli d'intesa”, sottoscritti a livello locale, si impegnano a voler individuare all' interno delle proprie organizzazioni le figure dei Referenti.

I Referenti avranno il compito di seguire l'iter istruttorio delle pratiche di fido relative all' utilizzazione dei fondi di prevenzione dell' usura e di interloquire, con i Confidi, le Fondazioni ed Associazioni antiracket e antiusura.

Sarà cura dell' ABI istituire, a livello regionale, Referenti espressi dalle Commissioni regionali dell'ABI a supporto dei Referenti per i finanziamenti delle varie Banche, con il compito di curare il funzionamento, ai vari livelli locali, di tavoli di dialogo permanente con i Confidi, le Fondazioni e le Associazioni presenti sul territorio.

Le nomine dei Referenti delle Banche e dell'ABI dovranno avvenire tempestivamente ed essere comunicate al Commissario Straordinario del Governo.

Verrà redatto, a cura del Commissario Straordinario del Governo, apposito elenco dei Referenti dell'ABI e delle Banche, che sarà consultabile sul sito Internet del Ministero dell'Interno, al link “Antiracket e Antiusura”.



# Ministero dell'Interno

## Art. 6

(Rapidità di risposte e decisioni)

I Confidi si impegnano a svolgere, in tempi rapidi, l'iter susseguente alla richiesta di affidamento per l'accesso ai fondi, quale l'esame da parte del comitato tecnico e la delibera del c.d.a..

Le Banche, aderenti al presente "Accordo-Quadro", si impegnano, tenendo nella massima considerazione le relazioni dei Confidi, per quanto riguarda, in particolare, il rapporto "garanzia/credito erogato", ad assumere le decisioni sulle proposte di finanziamento in tempi rapidi, non superiori ai trenta giorni, e ad erogare con sollecitudine le somme relative.

## Art. 7

(Soggetti beneficiari)

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

## Art. 8

(Moltiplicatore)

Le Banche, i Confidi, le Fondazioni e le Associazioni, aderenti al presente "Accordo-Quadro" e ai "Protocolli d'intesa", sottoscritti a livello locale, si impegnano a prevedere, all'interno delle singole convenzioni già stipulate, i moltiplicatori da applicare, con riferimento ai fondi antiusura, nella misura minima di 2, salvo specifiche



# *Ministero dell'Interno*

situazioni, eccezionali e motivate, che potrà essere aggiornata soltanto in misura crescente.

## Art. 9

### (Valutazione del merito creditizio)

Da parte delle Banche, aderenti al presente “Accordo-Quadro”, non può essere considerata pregiudizievole la condizione di protestato, tenuto conto che, ai sensi dell’ art. 7, comma 2 del D.P.R. n. 315/1997, la garanzia del fondo speciale antiusura può essere deliberata dal Confidi se vi è, per lo stesso finanziamento, una garanzia del Confidi stesso a valere sul proprio fondo rischio ordinario, rilasciata in base ai criteri fissati nello statuto del Confidi.

A tal fine, le Banche, aderenti al presente “Accordo-Quadro”, si impegnano ad assicurare la possibilità di “ribancarizzare” i soggetti protestati, anche attraverso una iniziale sperimentazione, legata alla casistica, filtrata, monitorata e gestita insieme con i Confidi, Fondazioni e Associazioni antiusura. In questo contesto le Banche, aderenti al presente “Accordo-Quadro”, fanno ricorso al “servizio bancario di base”, a favore dei protestati, che consenta una serie di operazioni, prive di rischio di credito, ma capaci di reinserire i protestati nel sistema di credito legale.

Le Banche, aderenti al presente “Accordo-Quadro”, si impegnano a porre la massima attenzione alle vittime che abbiano denunciato fatti estorsivi e di usura ed abbiano chiesto l’accesso al Fondo di Solidarietà, ai fini della valutazione dei fidi in essere e di eventuali nuove richieste di fido.

Le Banche, aderenti al presente “Accordo-Quadro”, si impegnano altresì a valutare con particolare cura la sospensione delle



# *Ministero dell'Interno*

azioni revocatorie od esecutive nei confronti di questi ultimi soggetti, le cui istanze siano pendenti presso il Comitato di Solidarietà.

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, anche tramite le Organizzazioni antiracket e antiusura, al Comitato Ristretto dell'Osservatorio, di cui all'articolo 2.

## Art. 10

(Iniziative d'informazione sull'utilizzazione dei fondi antiusura)

I sottoscrittori del presente “Accordo-Quadro” si impegnano alla diffusione sul territorio di particolari strumenti comunicativi, come i vademecum, anche in formato elettronico, per l'attuazione di campagne informative sull'utilizzo dei fondi di prevenzione antiusura, con la collaborazione di tutti i soggetti sociali interessati ed in collegamento con il mondo dei Confidi, del Commercio, dell'Industria e dell'Artigianato.

## Art. 11

(Diffusione ed applicazione dell'Accordo-Quadro)

I sottoscrittori del presente “Accordo-Quadro” si impegnano nell'immediato a promuovere proprie iniziative, idonee a far conoscere sull'intero territorio nazionale le opportunità di utilizzazione dei fondi di prevenzione antiusura e quelle derivanti dal presente “Accordo-Quadro”.



# *Ministero dell'Interno*

## Art. 12 (Adesione)

L' "Accordo-Quadro" è aperto all'adesione di tutti i soggetti, pubblici e privati, che ne abbiano interesse.

Ogni richiesta di adesione successiva verrà sottoposta al parere obbligatorio e vincolante del Comitato Ristretto dell'Osservatorio, di cui all'art. 2.

## Art. 13 (Verifica)

Decorso un anno dalla sottoscrizione del presente "Accordo-Quadro", i soggetti firmatari saranno chiamati ad una verifica collegiale sui risultati conseguiti e ad apportare eventuali modifiche allo stesso, al fine di renderlo sempre più incisivo per il conseguimento delle finalità in premessa indicate.

Il Ministro dell'Interno  
On. Giuliano Amato.....

Il Governatore della Banca d'Italia  
Dott. Mario Draghi.....

Il Vice Presidente dell' Associazione Bancaria Italiana  
Dott. Pietro Modiano.....



# *Ministero dell'Interno*

Il Commissario Straordinario del Governo per  
il Coordinamento delle Iniziative Antiracket e Antiusura  
Prefetto Raffaele Lauro.....

Il Vice Presidente dell'ANCI  
Avv. Orazio Ciliberti .....

Il Vice Presidente Vicario dell'UPI  
Dott. Alberto Cavalli .....

Il Presidente del Comitato tecnico per il credito riservato alle piccole e  
medie imprese di Confindustria  
Dott. Francesco Bellotti.....

Il Presidente della Commissione Consiliare e Politiche per la  
Sicurezza di Confcommercio  
Dott. Luca Squeri .. ..

Il Presidente di Confesercenti  
Dott. Marco Venturi.....

Il Presidente della Casartigiani  
Dott. Giacomo Basso.....





# *Ministero dell'Interno*

Il Presidente della Confederazione Italiana Agricoltori

Dott. Giuseppe Politi.....

Il Vice Presidente Nazionale della Confederazione Nazionale  
dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa

Dott. Lino Pompili.....

Il Responsabile dell'Ufficio Politiche Sociali della CONFAPI

Dott. Paolo Ravagli.....

Il Vice Presidente Vicario della Confartigianato

Dott. Tullio Uez .....

Il Presidente della Confederazione Nazionale Coldiretti

Dott. Sergio Marini.....

Il Responsabile dell'Ufficio Assistenza Assicurativa e Creditizia di  
Confagricoltura

Dott. Fabio Tracagni.....

Il Coordinatore Nazionale di Asso-Confidi

Dott. Tino Vaccari.....

Il Presidente della Consulta Nazionale Antiusura

Padre Massimo Rastrelli.....



# *Ministero dell'Interno*

Il Presidente della Federazione delle Associazioni Antiracket e  
Antiusura Italiane  
Dott. Giuseppe Scandurra.....

Il Presidente di Adventum  
Padre Daniele Benini.....

Il Segretario Nazionale – Coordinatore Fondo Prevenzione Usura e  
Sovraindebitamento di Adiconsum  
Dott. Fabio Picciolini.....

Roma, 31 luglio 2007