



MINISTERO  
DELL'INTERNO

**COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO  
DELLE INIZIATIVE ANTIRACKET E ANTIUSURA  
E PRESIDENTE DEL COMITATO DI SOLIDARIETÀ**

# **RELAZIONE ANNUALE ATTIVITÀ 2021**

**Gennaio 2022**



## INDICE

- INTRODUZIONE	pag. 5
- LE ATTIVITA' DEL COMITATO DI SOLIDARIETA'	pag. 11
- IL CONTENZIOSO – QUESTIONI INTERPRETATIVE	pag. 21
- LE ATTIVITA' SUL TERRITORIO	pag. 27
- LE ATTIVITA' FORMATIVE PRESSO GLI ISTITUTI DELLE FORZE DI POLIZIA	pag. 37
- LA PRESENTAZIONE DELLO STUDIO DELL'UNIVERSITA' "BOCCONI"	pag. 39
- LA SOTTOSCRIZIONE DELL' "ACCORDO-QUADRO" DEL 16 NOVEMBRE 2021	pag. 43
- IL PROGETTO INFORMATICO "S.T.E.P."	pag. 49
- IL SISTEMA DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DELL'UFFICIO	pag. 53
- CONCLUSIONI	pag. 57
Appendice:	
- RELAZIONE ANNUALE 2021 – CONSAP	pag. 59
- LA CIRCOLARE RICOGNITIVA SULLE PROCEDURE DEL 15 GENNAIO 2021	pag. 71
- IL TESTO DELL' "ACCORDO-QUADRO" DEL 16 NOVEMBRE 2021	pag. 75
- LA CIRCOLARE AI PREFETTI DEL 2 DICEMBRE 2021	pag. 91



**Relazione Annuale**  
**art.2, comma 10, del D.P.R 19 febbraio 2014, n.60**

**TESTI A CURA DI**

Ufficio del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative  
Antiracket e Antiusura



## INTRODUZIONE

Nel 2021 la crisi economica, alimentata sensibilmente dalla pandemia da Covid-19, purtroppo, ancora in atto, ha messo a rischio molti e consolidati progetti di vita, incidendo pesantemente sul mondo imprenditoriale e colpendo anche attività commerciali e artigianali storiche.

Nel contempo, la crisi ha consentito anche la nascita di nuove modalità imprenditoriali e l'implementazione di quelle già esistenti: si pensi, a titolo esemplificativo, al "boom" del settore dell' "e-commerce" e alla ristorazione "porta a porta". Sono questi i modelli di impresa ai quali gli imprenditori hanno cercato di adeguarsi, spesso trovandosi anche in difficoltà per i relativi costi aziendali da sostenere.

La Struttura Commissariale ha reagito alla crisi in atto, intensificando le proprie attività istituzionali e facendo fronte alle difficoltà logistiche dovute alle contingenze grazie ad un deciso incremento delle modalità di lavoro a distanza. Costante è stato il dialogo con le Prefetture, intensificatosi nella fase che precede il "momento deliberativo", in capo al Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive ed usuarie, al fine di ridurre il più possibile i tempi istruttori.

Ciò per porre in essere tutti gli interventi, volti a garantire - tempestivamente ed efficacemente- una maggiore inclusione sociale degli operatori economici e dei titolari di "partita IVA", particolarmente esposti alle intimidazioni e alle conseguenti difficoltà operative.

Si è cercato così di contrastare quel pervasivo controllo del territorio, alla base dell'estorsione e dell'usura, "reati presupposto" della presenza della criminalità organizzata, che si riflettono negativamente sui dipendenti e le famiglie dei dipendenti delle imprese, anch'essi - sia pure indirettamente - colpiti dagli stessi fenomeni delinquenziali dei loro datori di lavoro.

E' stato questo un anno dedicato ad implementare e a rafforzare tutte le misure organizzative e le prassi condivise con i numerosi soggetti - pubblici e privati- appartenenti alla "rete" del disegno solidaristico, configurato dalle Leggi 7 marzo 1996, n. 108 e 23 febbraio 1999, n. 44, partendo, in particolare, dall'art. 14 della predetta legge n. 108/1996, che ha istituito un autorevole Organo collegiale per il raggiungimento dell'obiettivo del "*reinserimento nell'economia legale*" delle vittime, il Comitato di solidarietà.

E' utile ricordare che i piani di investimento presentati dagli artigiani, commercianti, imprenditori, riconosciuti "*vittime di usura*" dal Comitato di solidarietà, costituiscono la necessaria condizione per accedere - mediante la concessione di un mutuo decennale senza interessi- ai benefici in questione. Ad oggi, molto spesso, dalle verifiche effettuate "*ex post*", un significativo numero degli stessi piani appaiono limitati al solo assolvimento dei debiti pregressi e, quindi, non pienamente finalizzati all'effettiva ripresa degli interessati nell'attività economica originaria, contravvenendo in tal modo alla "*ratio*" della norma.

Per questo motivo la Struttura Commissariale è intervenuta con la proposta di inserire, nella vigente normativa, la figura del "*tutor*" con la possibilità di predisporre, in favore dei beneficiari, di concerto con professionisti ed esperti di settore, piani di investimento "*tutorati*". Detta proposta è stata ulteriormente perfezionata e sottoposta al vaglio legislativo.

Giova rammentare che, nell'ambito di alcuni progetti, connessi al "*PON - Legalità 2014-2020*", sono state avviate nel 2021 alcune iniziative, seppure di carattere sperimentale, di "*tutoraggio*" nei confronti delle vittime di usura; queste "*esperienze*" sul campo si riveleranno certamente essenziali ed utili per l'esame parlamentare, che, auspichiamo, sia avviato il più concretamente possibile quanto prima.

Sono stati anche ulteriormente potenziati specifici e dettagliati piani di intervento sul territorio, grazie a una presenza commissariale, impegnata sia nella sottoscrizione di protocolli che in specifici momenti formativi; particolare attenzione è stata rivolta alla condivisione delle periodiche relazioni informative prefettizie sui fenomeni estorsivi ed usurari e al costante dialogo con le Associazioni antiracket e antiusura, iscritte negli Albi prefettizi provinciali.

Una particolare considerazione, è stata anche data all' *"ascolto"* dei nuclei familiari più disagiati economicamente e particolarmente sovraindebitati, spesso aggrediti anche dal fenomeno ludopatico. Un importante risultato è stato conseguito, ad esempio, con la promozione sul territorio di specifici sportelli di *"Prevenzione di usura e di sovraindebitamento delle famiglie"*, spesso ubicati in strutture comunali, sia pure con le opportune cautele, dovute alla necessità di garantire comunque ogni riservatezza dei soggetti che vi si rivolgono.

I Confidi, le articolazioni territoriali dell'ABI, le associazioni di categoria e quelle antiusura, in particolare, e le Camere di Commercio, con il coordinamento prefettizio, si sono impegnati, mediante specifiche formule di natura pattizia, a varie e *"graduate"* forme di intervento e di collaborazione. *In primis*, attraverso attività di informazione e di sensibilizzazione, ad esempio, con la redazione di manuali e vademecum esplicativi che incoraggiano l'azione di *"referenti"* e *"facilitatori"* - nominati dagli istituti di credito - utili nelle procedure di accesso al credito e alla concessione delle garanzie, e che esortano, in particolare, gli operatori economici a denunciare gli usurari.

Particolare valenza assume - in queste iniziative territoriali - l'impegno delle banche a valutare come non pregiudizievole la pregressa condizione di *"protestato"* del soggetto che richiede un credito, anche grazie alle garanzie previste dal *"Fondo di prevenzione"*, incardinato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

I siti istituzionali, in particolare, del Ministero dell'Interno e delle Prefetture, oltre che quelli delle associazioni professionali di categoria e dei nuclei di volontariato di ex dipendenti degli istituti di credito, impegnati nell'ascolto, in particolare, delle persone sovraindebitate, hanno svolto un ruolo fondamentale nella capillare diffusione della conoscenza di queste pregevoli iniziative.

I *"protocolli"*, infatti, consentono di intervenire sul territorio sia nella fase più delicata, rappresentata da quella in cui il soggetto in difficoltà ha particolari problemi di accesso al credito e rischia di cadere in mano alle consorterie criminali, sia in quella dell'accompagnamento della vittima del reato, a seguito della denuncia alle Forze di Polizia e all'Autorità Giudiziaria.

Sulla scia delle sottoscrizioni, in ambito territoriale, dei *"Protocolli d'intesa"*, su iniziativa di questa Struttura Commissariale, è stato, quindi, siglato il 16 novembre scorso, d'intesa con l'ABI nazionale, che ha preso atto delle significative e pregresse attività assunte dalle sue articolazioni provinciali, un nuovo testo di *"Accordo – Quadro"* in cui l'*"Osservatorio Nazionale"* avrà un ruolo propulsivo per fornire all'Esecutivo e al Parlamento ogni utile spunto di riflessione e di iniziativa, elaborando materiali e documenti di lavoro.

L'anno è stato anche caratterizzato dalla conclusione delle attività di studio curate dall'Università Commerciale *"L. Bocconi"* di Milano, che ha fornito più che preziosi elementi conoscitivi e valutativi per analizzare i lavori del Comitato di solidarietà e l'impiego delle risorse assegnate al Fondo, sia dal punto di vista quantitativo che delle tempistiche del mercato.

Il lavoro finale del prestigioso Istituto universitario – i cui risultati verranno illustrati di seguito – ha rappresentato uno spunto di riflessione importante di cui tenere conto nell'ambito degli interventi organizzativi nel 2022 e per possibili ed ulteriori proposte normative.

Infine, è in fase di conclusione il progetto di creazione di una nuova piattaforma telematica, “STEP”, finanziato dal PON Legalità 2014-2020. In quest’anno si è, quindi, proceduto a implementare le specifiche attività informatiche di dematerializzazione, con le Forze di Polizia, le Prefetture ed altri attori istituzionali nell’ottica del massimo coinvolgimento di tutti gli *“stakeholders”*, al fine di creare uno strumento di lavoro quanto più utile e funzionale per tutti gli operatori coinvolti.



## LE ATTIVITA' DEL COMITATO DI SOLIDARIETA'

### LE ISTANZE

Nel periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2021 sono pervenute alla Struttura e, quindi, inserite, nell'ambito del portale SANA, 501 istanze, 284 ai fini del beneficio economico dell'elargizione (per estorsione) e 217 per l'erogazione del mutuo (per usura).

Dal confronto con gli anni precedenti (fig. 1) risulta confermata una generale diminuzione delle richieste da parte di entrambe le tipologie di vittime.

Con riguardo, poi, al diminuito numero di istanze per usura, la riflessione è oltremodo meritevole di approfondimento ove si consideri che tale dato comprende anche le istanze presentate a seguito di denunce nei confronti di istituti di credito (cd "usura bancaria"). Tali istanze finiscono con l'incidere anche sul numero delle delibere di non accoglimento/preavvisi di diniego, in quanto i relativi procedimenti penali vengono, nella maggior parte, archiviati.

### LE DELIBERE

Nel corso del 2021 il Comitato (fig. 2 e 3) si è riunito 32 volte e ha esaminato 1881 posizioni e deliberato la concessione di € 21.462.979,22 tra elargizioni (€ 19.660.957,80) e mutui (€ 1.802.021,42):

Le deliberazioni del Comitato hanno avuto il seguente esito:

- 234 di accoglimento;
- 610 di non accoglimento;
- 548 di predisposizione del preavviso diniego;
- 135 di integrazioni delle istruttorie;

- 44 di rinvio per approfondimenti su situazioni particolarmente complesse;
- 6 di sospensione del procedimento amministrativo;
- 79 di approvazione dei piani di investimento e di restituzione delle somme concesse a titolo di mutuo decennale senza interesse;
- 82 di avvio di procedimenti di revoca dei mutui o delle elargizioni precedentemente concessi;
- 35 di revoca dei benefici economici già concessi.

Nelle fig. 4 e 5 i dati sopra riportati sono suddivisi per tipologia di fattispecie. Inoltre, dalle tabelle riportate in coda al presente capitolo sono ricavabili alcune informazioni più analitiche sugli esiti delle attività del Comitato.

Vi sono, tuttavia, profili sui quali merita soffermarsi, proprio per sottolineare sia le potenzialità del Fondo sia alcune criticità, queste ultime in via di risoluzione auspicabilmente nel breve e medio periodo. Per quanto riguarda le decisioni favorevoli all'istante (i cui importi su base regionale sono riportati in fig. 6), si evidenzia, in particolare che, nell'anno di riferimento, sono state accolte, per un totale di € 1.385.528,00, n. 34 istanze presentate, ai sensi dell'art. 7 della legge 23 febbraio 1999, n. 44, da cd "*terzi danneggiati*", ossia da quelle persone che, pur non rivestendo la qualità di vittima delle richieste estorsive, hanno subito danni a beni mobili o immobili di loro proprietà per effetto delle attività malavitose connesse a richieste estorsive o ad intimidazione ambientale dirette verso altri.

Non solo, ma l'accesso al Fondo consente anche, a seguito degli accertamenti sanitari disposti ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. n. 60/2014, di concedere il ristoro "*nei casi di lesioni personali o di decesso, ai fini dell'accertamento del nesso di causalità tra il fatto delittuoso e l'evento lesivo*": in applicazione di tale normativa sono state accolte, nell'anno 2021, n. 60 istanze e sono stati erogati in totale € 3.965.584,60.

Le istanze respinte sono state 172 per elargizioni e 438 per mutui, con le seguenti motivazioni:

- 308 mancanza dei requisiti soggettivi;
- 110 fattispecie concrete non rientranti nelle previsioni normative;
- 156 parere negativo dell’Autorità Giudiziaria;
- 20 inerzia dell’istante;
- 8 mancanza di un danno ristorabile ai sensi delle vigenti normative;
- 6 presentazione oltre i termini di legge;
- 2 improcedibilità.

Inoltre il Comitato, al fine di disporre di un completo quadro di valutazione, ha richiesto alle Prefetture l’acquisizione di ulteriori elementi istruttori per 100 posizioni relative ad elargizioni e per 35 posizioni relative a istanze di mutuo.

Tali richieste, peraltro, evidenziano la complessità della procedura e spiegano, almeno in parte, la lunghezza dei procedimenti istruttori che, inevitabilmente, è destinata a deludere le aspettative degli istanti circa un esito non solo favorevole, ma anche rapido. Gli sforzi compiuti nel recente passato hanno consentito di accelerare i tempi delle istruttorie delle Prefetture e delle conseguenti deliberazioni del Comitato, evidenziando al contempo la necessità di un intervento organizzativo ed infrastrutturale più ampio.

Infine, il Comitato ha espresso:

- 79 pareri sui piani di ammortamento e di restituzione presentati dalle vittime di usura e da allegare ai relativi contratti di mutuo, allo scopo di definire le istanze di accesso al Fondo. Tale attività riguarda il controllo preventivo sulla effettiva destinazione delle somme concesse con il mutuo e mira ad evitare indebite infiltrazioni di soggetti che potrebbero essere collegati, a vario titolo, al contesto criminale in cui si è consumato il reato di usura.

- 8 pareri resi in merito alla necessità di approfondimenti sul corretto reimpiego.

Allo scopo di tutelare l'integrità del Fondo, in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa in materia, il Comitato ha deliberato:

- l'avvio di 82 procedimenti di revoca di benefici già concessi di cui 74 per estorsione, a causa della mancata prova del corretto reimpiego delle somme elargite in un'attività economica di tipo imprenditoriale, come previsto dall'art. 15 della legge n. 44/1999, e 8 per usura, nelle ipotesi tassativamente previste dall'art. 14, comma 9, della *legge, n.108/1996*.
- l'adozione di 35 provvedimenti di revoca di cui: 31 relativi a elargizioni per le quali i beneficiari non hanno dimostrato il corretto reimpiego (art. 15 della citata legge n. 44/1999); 4 relativi a mutui, poiché i procedimenti penali si sono conclusi con provvedimento di archiviazione ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione.

Figura 1

REGIONI	ESTORSIONE			USURA		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Abruzzo	9	13	7	27	19	13
Basilicata	2	4	3	7	1	0
Calabria	40	22	31	18	9	19
Campania	63	81	71	39	36	27
Emilia Romagna	6	8	14	28	10	15
Friuli Venezia Giulia	0	0	3	5	5	2
Lazio	34	14	12	42	21	15
Liguria	2	1	0	14	3	5
Lombardia	16	15	12	47	26	23
Marche	0	4	3	4	6	2
Molise	3	0	0	5	2	0
Piemonte	3	0	1	16	7	6
Puglia	43	67	62	40	28	27
Sardegna	8	3	1	10	2	3
Sicilia	55	28	40	17	15	18
Toscana	15	10	5	37	20	11
Trentino Alto Adige	1	2	2	9	12	4
Umbria	1	3	0	6	3	1
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0	0
Veneto	13	9	17	47	30	26
<b>TOTALE</b>	<b>314</b>	<b>284</b>	<b>284</b>	<b>418</b>	<b>255</b>	<b>217</b>

## COMITATO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME DELL'ESTORSIONE E DELL'USURA

*Bilancio complessivo di attività 2021*

Figura 2

SEDUTE	32
POSIZIONI ESAMINATE	1881
ESTORSIONE	855
USURA	1026

TOTALE NAZIONALE DELIBERATO: € 21.462.979,22

Figura 3

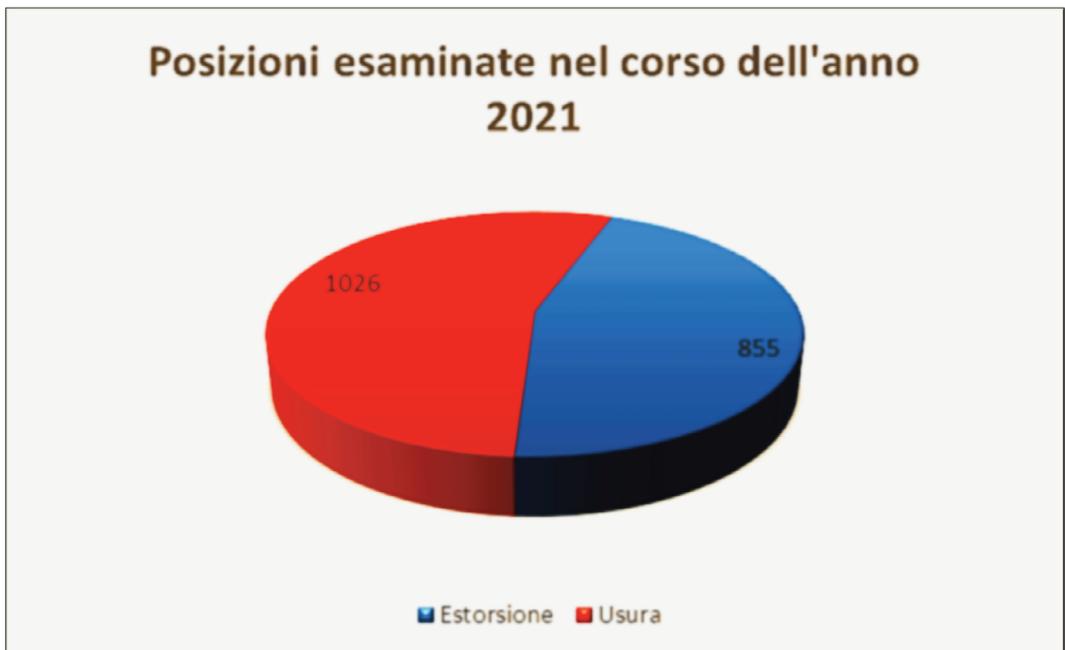


Figura 4

ESTORSIONE		PROVVISIONALE	SALDO	TOTALE
Accoglimenti	206	146.684,96	19.514.272,84	19.660.957,80
Non accoglimenti	172			
Integrazioni istruttorie richieste alle Prefetture	100			
Preavvisi diniego	146			
Rinvii	32			
Prese d'atto	82			
Pareri	8			
Annullamenti	0			
Revoche	31			
Riesami	0			
Avvio procedure di revoca	74			
Sospensioni	4			

Figura 5

USURA		UNICA SOLUZIONE	SALDO	TOTALE
<i>Accoglimenti</i>	28	€ 1.456.377,83	€ 345.643,59	€ 1.802.021,42
<i>Non accoglimenti</i>	438			
<i>Integrazioni istruttorie richieste alle Prefetture</i>	35			
<i>Preavvisi diniego</i>	402			
<i>Rinvii</i>	12			
<i>Prese d'atto</i>	18			
<i>Pareri</i>	79			
<i>Annullamenti</i>	0			
<i>Revoche</i>	4			
<i>Riesami</i>	0			
<i>Avvio procedure di revoca</i>	8			
<i>Sospensioni</i>	2			

Figura 6

REGIONE	ESTORSIONE	USURA	TOTALE
ABRUZZO	€. 36.684,96	€.39.326,66	€ 76.011,62
BASILICATA	-		
CALABRIA	€.4.334.401,57	€.156.000,00	€ 4.490.401,57
CAMPANIA	€. 5.615.532,98	€. 731.947,64	€ 6.347.480,62
EMILIA ROMAGNA			
FRIULI VENEZIA GIULIA			
LAZIO	€. 260.577,40	€. 424.525,25	€ 685.102,65
LIGURIA			
LOMBARDIA		€. 6.194,38	€ 6.194,38
MARCHE			
MOLISE	€. 75.130,00	€. 52.500,00	€ 127.630,00
PIEMONTE			
PUGLIA	€.2.618.573,59	€.170.614,10	€ 2.789.187,69
SARDEGNA	€. 108.269,55	€.38.592,82	€ 146.862,37
SICILIA	€.6.577.437,75	€. 149.533,00	€ 6.726.970,75
TOSCANA	€. 34.350,00	€. 7.860,57	€ 42.210,57
TRENTINO ALTO ADIGE			
UMBRIA			
VALLE D'AOSTA			
VENETO		€. 24.927,00	€ 24.927,00
<b>TOTALE</b>	<b>€ 19.660.957,80</b>	<b>€ 1.802.021,42</b>	<b>€ 21.462.979,22</b>



## IL CONTENZIOSO – QUESTIONI INTERPRETATIVE

### **RICORSI AL TAR E PRESSO IL TRIBUNALE CIVILE E RICORSI STRAORDINARI AL CAPO DELLO STATO**

Dal punto di vista statistico, nel corso dell'anno 2021, sono stati proposti, avverso i decreti commissariali di concessione o di diniego dei benefici previsti dall'art. 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108 e dalla legge 23 febbraio 1999, n. 44, 26 *ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali*, (6 con istanza di sospensiva), 11 avverso i decreti in materia di estorsione, 15 avverso decreti in materia di usura; 3 *ricorsi straordinari al Capo dello Stato*, di cui 2 avverso decreti in materia di estorsione e 1 di usura, 6 *atti di citazione presso i Tribunali Civili* per estorsione e usura.

Sono stati proposti, altresì, 3 ricorsi avverso sentenze favorevoli all'Amministrazione, rispettivamente indirizzati: 1 al Consiglio di Stato, e 2 alla Corte di Appello.

Dall'analisi dei casi di estorsione emerge, in generale, la contestazione delle modalità di quantificazione del beneficio erogato; risultano in numero minore le censure che si concentrano sull'applicazione della normativa posta a base dei provvedimenti di diniego di provvisionale o elargizione per mancanza di requisiti soggettivi.

Per quanto riguarda, invece, i provvedimenti adottati in materia di usura, i ricorsi sono stati per lo più proposti in merito alle modalità di determinazione del "*quantum*", nonché per violazione di legge e/o eccesso di potere nel denegare il beneficio per mancanza dei requisiti soggettivi.

In ordine alle 11 sentenze notificate nel 2021: 7 ricorsi sono stati definiti per difetto di giurisdizione, 2 respinti, un ricorso è stato dichiarato inammissibile per difetto di interesse ad agire e una sentenza è stata sfavorevole per l'Amministrazione.

In ordine ai motivi di rigetto, risultano confermate le decisioni assunte per quanto attiene alla mancanza dei prescritti requisiti soggettivi per l'accesso ai benefici, quali la condizione di parte offesa, di terzo danneggiato o la sussistenza di condizioni ostative.

Nell'anno 2021, sono state proposte da questo Ufficio 6 istanze cautelari; di cui 2 accolte, per le altre si è in attesa di decisione.

Infine, questo Ufficio, nell'anno 2021, si è costituito parte civile in 7 procedimenti, costituzioni che si aggiungono alle 82 complessivamente presentate nell'arco temporale compreso tra il 2014 e oggi.

Consta, inoltre, che il numero maggiore di ricorsi risultino presentati nel Lazio, e, a seguire in Sicilia, Basilicata e Calabria.

Per quanto attiene al merito, le principali questioni affrontate nei ricorsi presentati riguardano la carenza di motivazione del decreto commissariale e la quantificazione delle somme elargite.

#### **A) MOTIVAZIONE DEL DECRETO COMMISSARIALE**

Sul punto assume particolare valenza la favorevole sentenza n.156, pubblicata il 26 febbraio 2021, con la quale il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha respinto l'appello avverso la sentenza del TAR Sicilia, sede di Catania, che aveva rigettato il ricorso, per asserita *carenza di motivazione*, avverso il provvedimento commissariale concessivo dell'elargizione, di cui alla legge n.44/1999. L'adito Giudice amministrativo, infatti, rispondendo alla ricorrente che sosteneva l'illegittimità del decreto *"dal momento che non esterna i*

*criteri e i parametri utilizzati per determinare la somma, né le risultanze delle numerose visite medico-legali alle quali la ricorrente ed i suoi familiari sono stati sottoposti (esiti mai comunicati ai diretti interessati), oltre alla violazione dei parametri di legge previsti per la quantificazione del contributo” , ha sottolineato che “posto che il richiamo ai pareri espressi e il tenore del provvedimento evidenziano il percorso logico-giuridico alla base della determinazione assunta, all’esigenza di maggiore comprensione delle ragioni del provvedimento sopperiscono le regole sulla trasparenza dell’agire pubblico e sull’accesso (di cui alla legge n. 241/1990 e al d. lgs. n. 33/2013), che consentono di prendere visione degli atti ivi citati”.*

Il CGA ha evidenziato che esiste un consolidato orientamento giurisprudenziale che ammette la motivazione per *relationem*, mediante rinvio ad atti procedimentali configurabili come *logico presupposto* del provvedimento definitivo (CGARS, sez. giur., 11 gennaio 2021, n. 24): « *ai fini della motivazione per “relationem” è sufficiente che siano indicati gli estremi o la tipologia dell’atto richiamato, mentre non è necessario che esso sia allegato materialmente o riprodotto, dovendo piuttosto essere messo a disposizione ed esibito ad istanza di parte*» (Cons. St., sez. V, 4.8.2017, n. 3907).

Inoltre, nel caso di specie, l’appellante era venuto a conoscenza delle motivazioni del provvedimento in giudizio, pur potendo accedervi in autonomia anche al di fuori del giudizio. Nonostante l’acquisizione degli elementi a supporto del decreto gravato, non ha ritenuto di formulare circostanziate osservazioni, con la *specificità* richiesta dall’art. 40, comma 1 lett. d) c.p.a., nel giudizio di primo grado.

Il menzionato orientamento è ulteriormente confermato in una ancora più recente sentenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), n.7451, pubblicata il 9 novembre 2021.

Con tale pronuncia, è stato ritenuto infondato l'appello avverso la sentenza del TAR Calabria, sede di Catanzaro, che respingeva il ricorso avverso il decreto commissariale adottato a seguito dell'accoglimento del precedente gravame, per carenza di istruttoria e di motivazione, non riconoscendo tuttavia la spettanza di un maggiore importo dell'elargizione.

*Il TAR aveva, infatti, concluso nel senso che “essendo adeguatamente percepibile, nel provvedimento impugnato, l'iter logico-giuridico che ha condotto l'amministrazione ad assumere le relative determinazioni (anche a mezzo del puntuale richiamo degli atti istruttori), il provvedimento impugnato – quantunque di carattere confermativo rispetto a quello precedentemente cassato – può ritenersi immune dalle prospettate censure aventi ad oggetto la supposta assenza o, comunque, carenza motivazionale”.*

Il Consiglio di Stato osserva, poi, che la sentenza esamina specificamente le singole voci di danno contestate (danno emergente, mancato guadagno, poste indennizzabili), indicando le ragioni per le quali la pretesa dell'odierno appellante non trova fondamento giuridico alla luce delle risultanze istruttorie e della disciplina normativa del beneficio.

## **B) NATURA DELL'ELARGIZIONE**

L'Avvocatura Generale dello Stato, con nota acquisita agli atti il 23 giugno 2021, ha trasmesso la favorevole ordinanza n. 17709/2019 del 13 febbraio 2020 del Tribunale Ordinario di Roma – II Sezione civile.

Con tale pronuncia è stato respinto il ricorso - e condannato il ricorrente a rifondere le spese processuali - avverso il decreto commissariale di concessione dell'elargizione, per l'unica contestazione relativa alla quantificazione del beneficio.

Il Giudice adito ha ritenuto infondata la domanda, sottolineando che l'elargizione prevista dalla citata legge n. 44/1999 per le vittime di richieste estorsive e di usura è, in primo luogo, un *"contributo"* dello Stato a ristoro del danno patrimoniale subito, assoggettato a condizioni e limiti ben precisi, sanciti dall'art. 1 e dall'art. 9, comma 1, della citata legge n. 44/1999 secondo cui *"l'elargizione è corrisposta, nei limiti della dotazione del Fondo"*.

La sentenza rileva che *«è errata l'affermazione per cui il diritto soggettivo perfetto del ricorrente all'elargizione "trae fonte dalla situazione obiettiva rappresentata dallo Stato al momento dell'istanza e va, quindi, comparata... proprio a queste ultime norme imperative, non disponibili né da parte dell'istante né da parte degli Uffici preposti a deliberare l'istanza."»*.

Il Tribunale afferma che il chiaro tenore delle norme permette di respingere la *lettura distorta* che di esse viene offerta dal ricorrente, ribadendo che l'elargizione è un *contributo* al ristoro del danno patrimoniale subito dal richiedente, *non il risarcimento*, inteso come *restitutio in integrum*, del danno patito. Il riferimento all' *"intero ammontare del danno"*, di cui all'art. 9, comma 1, della citata legge, non significa che l'elargizione debba necessariamente coincidere con quel valore, come sostanzialmente riteneva il ricorrente. Esso costituisce, invece, uno dei limiti massimi all'ammontare dell'elargizione, in quanto l'altro è fissato nell'importo di tre miliardi di lire.

Il Giudice rileva che è perciò quanto meno *improprio* sostenere che né il richiedente né l'Amministrazione siano *"muniti di alcun diritto disponibile o potere di allontanarsi dai criteri obiettivi della normativa richiamata"*. In sostanza, è l'istante ad indicare nella domanda l'entità del beneficio richiesto; entro quella misura — purché contenuta nei limiti massimi dell'art. 9, comma 1, della citata legge — e sulla scorta

sia della documentazione comprovante il danno subito sia degli accertamenti tecnici eventualmente disposti, l'Amministrazione determina l'importo dell'elargizione.

## LE ATTIVITA' SUL TERRITORIO

Una delle direttrici progettuali su cui ci si è orientati è stata quella di informare e far conoscere le attività della Struttura Commissariale nonché formare Operatori opportunamente “preparati” ad affrontare una problematica complessa e variegata, come quella del contrasto all’usura e all’estorsione.

Pertanto, in linea con le direttive operative impartite dal Governo, in questo anno pandemico, si è deciso di impiegare al massimo le tecnologie informatiche intervenendo “da remoto” ai più significativi eventi istituzionali promossi, ma anche promuovendo e/o aderendo anche ai “*webinar*” e alle modalità didattiche “a distanza” presso gli Istituti di formazione.

### ATTIVITA' GENERALI DI DIVULGAZIONE

Numerose iniziative sono state rivolte a diffondere, nei consessi pubblici, la conoscenza degli strumenti a disposizione delle vittime e a informare i cittadini dell’attività dell’Ufficio, in un’ottica di trasparenza dell’attività amministrativa e di servizio alla collettività.

Fondamentale per questo obiettivo è stata la diffusione, grazie al supporto del Dipartimento per l’informazione e l’Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dello spot radiotelevisivo “*Chi sceglie trova lo Stato*”, che ha contribuito a portare all’attenzione di una molteplicità di destinatari “*privati*”, il “messaggio” di esortazione alla denuncia.

Lo spot realizzato ha consentito di rappresentare il contrasto ai fenomeni estorsivi ed usurari, non solo come una necessaria attività repressiva dello Stato, ma anche come un sostegno attivo e solidale alla persona, con un sinergico sostegno per l’economia legale in favore di chi, vincendo la paura, decide di denunciare e non deve sentirsi solo.

L'esigenza di far conoscere la possibilità di rivolgersi al Fondo di solidarietà è stata rafforzata anche dagli esiti dello studio condotto dall'Università Commerciale "Bocconi", che ha evidenziato una scarsa conoscenza, da parte del cittadino medio, delle complessive attività di sostegno economico offerte dalle Istituzioni con le leggi 7 marzo 1996, n. 108 e 23 febbraio 1999, n. 44.

*Dalla ricerca è emersa, infatti, "una scarsa conoscenza dell'esistenza e delle opportunità offerte dal Fondo, assieme all'importanza del ruolo sia informativo che di affiancamento svolto dalle associazioni e organizzazioni antiracket e antiusura..."*

Una conclusione, spesso confermata nel confronto con persone provenienti dai più diversi contesti sociali, economici, professionali. Ciò ha indotto l'Ufficio ad adottare una più intensa strategia comunicativa, dispiegata attraverso l'intervento diretto del Commissario o di dirigenti dell'Ufficio, a tutti gli eventi promossi negli ambiti territoriali sui temi del Racket e dell'Usura.

Con la significativa collaborazione dell'Ufficio Stampa e Comunicazione dell'Amministrazione dell'Interno, si è, quindi, provveduto a resocontare periodicamente sulle attività del Comitato e sul lavoro posto in essere sul territorio da parte del Commissario, nonché dell'azione formativa e informativa svolta nei confronti degli Operatori della Sicurezza e degli iscritti alle Associazioni.

Sul territorio sono stati effettuati circa 60 incontri, in parte in presenza e in parte da remoto.

Si riportano di seguito gli eventi in cui il Commissario è intervenuto in qualità di relatore o come partecipante.

## IMPEGNI ISTITUZIONALI NEL CORSO DEL 2021

1	<p>Inaugurazione Anno Accademico 2020-2021 del XXXVI Corso di Alta Formazione della Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia</p> <p style="text-align: center;">(diretta streaming)</p>	<p>Roma 26 gennaio</p>
2	<p>Inaugurazione Anno Giudiziario 2021 – Corte di Appello di Palermo</p> <p style="text-align: center;">(diretta streaming tenuta da emittente Radio Radicale)</p>	<p>Roma 30 gennaio</p>
3	<p>3° Edizione Premio “P. Massimo Rastrelli S.J.- 30 ANNI 1992-2921” Fondazione Antiusura San Giuseppe Moscati O.n.l.u.s. Napoli</p> <p style="text-align: center;">(diretta streaming)</p>	<p>Napoli 11 febbraio</p>
4	<p>2° Seminario Tecnico per autorità italiane sulla programmazione 2021-27 efs+ “Inclusione sociale legata alla promozione della legalità” in collaborazione con la C.E. e il Coordinamento delle Regioni</p> <p style="text-align: center;">(Webinar)</p>	<p>Roma 11 febbraio</p>
5	<p>Ciclo di conferenze on line – attività Centro Alti Studi del Ministero dell’Interno (CASMI) - “Percorsi integrati e multidisciplinari di supporto alla Rete interistituzionale contro la violenza alle donne”</p> <p style="text-align: center;">(Videoconferenza)</p>	<p>Roma 18 febbraio</p>
6	<p>Giornata seminariale presso Prefettura di Napoli “Strategie volte alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della violenza di genere”</p> <p style="text-align: center;">(Webinar)</p>	<p>Napoli 8 marzo</p>

7	Seminario Centro Alti Studi Ministero dell'Interno (CASMI) <i>"Usura ed estorsione: attività di controllo e prevenzione Accesso al Fondo di solidarietà"</i> (Webinar)	Roma 9 marzo
8	109° Corso di formazione per Commissari della Polizia di Stato – Scuola Superiore di Polizia (in presenza)	Roma 19 marzo
9	Conferenza <i>"Il Sistema Paese nella prevenzione e nel contrasto delle forme di estorsione e di usura: gli effetti dell'emergenza sanitaria"</i> – Istituto Alti Studi per la Difesa (I.A.S.D.) (Videoconferenza)	Roma 23 marzo
10	Assemblea Fondazione Antiusura – San Nicola e Santi Medici– Approvazione Nuovo Statuto (Videoconferenza)	Bari 25 marzo
11	Intervista su Radio1 Rai – <i>"Che giorno è"</i> (diretta telefonica 16 aprile)	Roma 12 aprile
12	Sottoscrizione <i>"Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura nella provincia di Lecco"</i> – Prefettura di Lecco - Camera di Commercio Como-Lecco (Videoconferenza)	Lecco 19 aprile
13	Convegno <i>"La legge n. 108/1996 sull'usura: criticità e nuove emergenze"</i> Università "Federico II" Napoli (Videoconferenza)	Napoli 19 aprile
14	Giornata di Confcommercio <i>"Legalità, ci piace"</i> (diretta streaming)	Roma 20 aprile

15	<p><b>Pubblicazione libro <i>“Il racket e l’usura dagli anni ’80 a oggi. Cosa è cambiato?”</i></b></p> <p><b>Intervista con il giornalista Arnaldo Capezzuto:</b></p> <p><b>Approfondimento e riflessione sui fenomeni del racket</b></p> <p><b>(Videoconferenza)</b></p>	<p><b>Roma</b></p> <p><b>22 aprile</b></p>
16	<p><b>Avviso Pubblico – Relatrice alla Giornata formativa Progetto con la Camera di Commercio di Verona <i>“Consulta della legalità”</i></b></p> <p><b>(Videoconferenza)</b></p>	<p><b>Verona</b></p> <p><b>26 aprile</b></p>
17	<p><b>Insediamiento dell’ <i>“Osservatorio Antiusura”</i> presso la Prefettura di Biella – Protocollo d’intesa per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell’usura nella provincia di Biella</b></p> <p><b>(Videoconferenza)</b></p>	<p><b>Biella</b></p> <p><b>28 aprile</b></p>
18	<p><b>Seminario <i>“La tutela delle vittime di reato: il sostegno dello Stato nella fase della denuncia”</i> promosso dal consiglio dell’Ordine degli avvocati di Palermo (Sezione Palermo e Patti)</b></p> <p><b>(Webinar)</b></p>	<p><b>Palermo</b></p> <p><b>4 maggio</b></p>
19	<p><b>Presentazione volume <i>“Pietro Sanua – Un sindacalista onesto e coraggioso”</i> promosso da S.O.S. Impresa Rete per la legalità</b></p> <p><b>(diretta streaming)</b></p>	<p><b>Roma</b></p> <p><b>12 maggio</b></p>
20	<p><b>Intervista al giornale <i>“La Verità”</i></b></p>	<p><b>Roma</b></p> <p><b>13 maggio</b></p>
21	<p><b>Commemorazione <i>“Domenico Noviello”</i>: <i>“Il dovere della denuncia”</i> promosso dalla F.A.I.</b></p> <p><b>(Videoconferenza)</b></p>	<p><b>Castel Volturno (CE)</b></p> <p><b>14 maggio</b></p>
22	<p><b>Convegno <i>“Pandemia e crisi, il virus dell’usura”</i> promosso da Libera sud-ovest Milano</b></p> <p><b>(Videoconferenza)</b></p>	<p><b>Milano</b></p> <p><b>14 maggio</b></p>

23	1^ Riunione Osservatorio regionale (prevista dal Protocollo d'intesa Regione Marche) (Videoconferenza)	Ancona 18 maggio
24	Incontro formativo per Ufficiali del 199° corso Arma dei Carabinieri presso la "Scuola Ufficiali Carabinieri" (in presenza)	Roma 7 e 11 giugno
25	Convegno " <i>Problematiche sul Protocollo d'intesa firmato in data 16.3.2019</i> " – Prefettura di Potenza (Videoconferenza)	Potenza 16 giugno
26	Firma del Protocollo d'intesa presso la Prefettura di Lecce (Videoconferenza)	Lecce 22 giugno
27	Intervista " <i>Gazzetta del Sud</i> "	Roma 5 luglio
28	Assemblea "A.B.I. Associazione Bancaria Italiana" (diretta streaming)	Roma 6 luglio
29	Evento assegnazione Premio " <i>Michele Cavaliere Ed. 2021</i> " promosso da S.O.S. Impresa Rete per la Legalità (in presenza)	Gragnano (NA) 7 luglio
30	Cerimonia di conferimento della cittadinanza onoraria a Pietro Nava promosso dal Comune di Canicattì (Videoconferenza)	Canicattì (AG) 8 luglio

31	<p>Convegno <i>“Il tutoraggio delle vittime di racket e usura – nuovi strumenti di aiuto e di aumento delle denunce”</i> promosso da S.O.S. Impresa Rete per la legalità</p> <p>(in presenza)</p>	<p>Milazzo (ME)</p> <p>9 luglio</p>
32	<p>Cerimonia di conferimento della carica di socio onorario all’imprenditore Condorelli promossa da S.O.S. Impresa Rete per la legalità</p> <p>(in presenza)</p>	<p>Belpasso (CT)</p> <p>10 luglio</p>
33	<p>2° Convegno <i>“Vincere l’usura si può, vincere l’usura si deve”</i> promosso dall’imprenditrice vittima di usura Delpoio</p> <p>(in presenza)</p>	<p>Bedonia (PR)</p> <p>16 luglio</p>
34	<p>Presentazione dello studio realizzato dall’Università <i>“Bocconi”</i> di Milano</p> <p>(in presenza)</p>	<p>Milano</p> <p>21 luglio</p>
35	<p><i>“30° anniversario dell’omicidio dell’imprenditore Libero Grassi”</i> promosso da Addiopizzo</p> <p>(in presenza)</p>	<p>Palermo</p> <p>29 agosto</p>
36	<p>Giornata formativa 117° corso Ufficiali – Accademia Comparto Aeronavale <i>“Dragone”</i> Scuola Guardia di Finanza</p> <p>(in presenza)</p>	<p>Catolporziano (RM)</p> <p>2 settembre</p>
37	<p>Intervista <i>“Fenomeno del sovraindebitamento in tempo di pandemia e nuove prospettive di reinserimento sociale delle vittime di usura attraverso i fondi di prevenzione e il credito legale”</i> (quotidiano on line LUMSANEWS)</p>	<p>Roma</p> <p>9 settembre</p>

38	<p>4<sup>a</sup> Edizione Summer School Mercato del lavoro e legalità – <i>“Il welfare mafioso di prossimità”</i> promosso da Alma Mater Studiorum – Dipartimento Scienze Giuridiche Università di Bologna</p> <p>(Videoconferenza)</p>	<p>Bologna 15 settembre</p>
39	<p>Seminario di formazione per Ispettori e Sovrintendenti G.d.F., presso la Scuola Ispettori e Sovrintendenti della Guardia di Finanza</p> <p>(Webinar)</p>	<p>L’Aquila 20 settembre</p>
40	<p><i>“Carovana antiracket e antiusura”</i> promossa dalla Fondazione Interesse Uomo e Associazione antiracket Falcone e Borsellino</p> <p>(in presenza)</p>	<p>Montescaglioso (MT) 27 settembre</p>
41	<p>Seminario Nazionale <i>“Dalla denuncia all’inserimento economico e sociale delle vittime. Il tutoraggio come sistema integrato di aiuto”</i> promosso da S.O.S. Impresa Rete per la legalità</p> <p>(Webinar)</p>	<p>Viterbo 8 ottobre</p>
42	<p>Seminario <i>“Credito e usura: come aiutare imprese ed economia”</i> promosso dalla Camera di Commercio Venezia e Rovigo</p> <p>(Webinar)</p>	<p>Venezia 8 ottobre</p>
43	<p>Giornata di formazione <i>“Economie e libertà”</i> rivolto alle forze dell’Ordine di Matera, promosso dalla Fondazione Interesse Uomo</p> <p>(Webinar)</p>	<p>Matera 11 ottobre</p>
44	<p>Intervento sul tema <i>“Usura”</i> al webinar promosso dalla Fondazione Adventum Onlus</p> <p>(webinar)</p>	<p>Roma 12 ottobre</p>

45	<p>Convegno <i>“Prevenzione del sovraindebitamento e dell’usura e solidarietà alle vittime: è tempo di osare”</i> promosso dalla Consulta Nazionale Antiusura “Giovanni Paolo II – onlus</p> <p>(in presenza)</p>	<p>Napoli</p> <p>16 ottobre</p>
46	<p>Convegno <i>“Prevenzione, contrasto, solidarietà”</i> promosso dalla Commissione Straordinaria del Comune di Partinico (PA) e Prefettura di Palermo</p> <p>(in presenza)</p>	<p>Partinico (PA)</p> <p>28 ottobre</p>
47	<p>Incontro dalla Banca d’Italia in relazione al rinnovo dell’<i>“Accordo-Quadro”</i> in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno dell’usura</p> <p>(Videoconferenza)</p>	<p>Roma</p> <p>29 ottobre</p>
48	<p>VIII e IX Edizione Premio <i>“Giorgio Ambrosoli”</i></p> <p>(diretta streaming)</p>	<p>Milano</p> <p>4 novembre</p>
49	<p>Convegno <i>“Azione di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell’usura”</i> PON <i>“Legalità 2014-2020”</i></p> <p>(Webinar)</p>	<p>Roma</p> <p>9 Novembre</p>
50	<p>Convegno <i>“Il controllo sociale ed economico del territorio: illeciti, contrasto e politiche attive”</i> promosso dall’Associazione vittime del dovere e Università degli Studi di L’Aquila</p> <p>(Videoconferenza)</p>	<p>Monza</p> <p>11 e 12 novembre</p>
51	<p>Tavola Rotonda <i>“ASAEC: trent’anni di antiracket a Catania. L’impegno continua”</i> promosso dall’Associazione antiestorsione di Catania <i>“Libero Grassi”</i></p> <p>(in presenza)</p>	<p>Catania</p> <p>11 novembre</p>

52	<p>Convegno <i>“Prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata in Lombardia”</i> promosso da Regione Lombardia (Videoconferenza)</p>	<p>Milano 15 novembre</p>
53	<p>Giornata di Formazione rivolta al 10° Corso Allievi Marescialli dell’Arma dei Carabinieri presso la Caserma “F. Maritano”, sede della Scuola Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri di Firenze  (in presenza)</p>	<p>Firenze 23 novembre</p>
54	<p>Tavola Rotonda <i>“Riciclaggio del denaro sporco nelle società sportive. Infiltrazioni della criminalità organizzata nelle società ed imprenditoria sportiva”</i>  (in presenza)</p>	<p>Padova 26 novembre</p>
55	<p>Evento <i>“Giornate della legalità”</i> promosso da S.O.S. Impresa Rete per la Legalità e dalla Prefettura di Agrigento  (in presenza)</p>	<p>Agrigento e Canicattì (AG) 29-30 novembre</p>
56	<p>Convegno <i>“Strumenti e strategie di prevenzione e contrasto all’usura”</i> promosso dalla Provincia di Monza e della Brianza in collaborazione con l’Associazione Vittime del Dovere  (in presenza)</p>	<p>Monza 13 dicembre</p>
57	<p>Seminario Formativo rivolto alla Polizia Locale Veneto  (Videoconferenza)</p>	<p>Venezia 16 dicembre</p>

## **LE ATTIVITA' FORMATIVE PRESSO GLI ISTITUTI DELLE FORZE DI POLIZIA**

Nelle Scuole di formazione degli Operatori di Polizia è stato posto in essere un fitto programma di incontri finalizzato alla divulgazione del lavoro svolto in favore delle Vittime. L'esperienza di questi anni aveva rivelato che lo strumento del Fondo, con la possibilità di erogazione di benefici economici alle vittime di estorsione e di usura, è poco conosciuto anche tra coloro che svolgono attività investigative e che, per questa loro funzione, hanno il primo e più significativo contatto con le vittime di tali reati, potenziali destinatari dell'intervento del Fondo.

Si è quindi pensato di proporre dei moduli didattici finalizzati ad arricchire il patrimonio conoscitivo cui attingere nello svolgimento del servizio sul territorio.

Tale idea è stata condivisa con il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e con i Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, che hanno accolto la proposta di valorizzare il ruolo degli operatori delle Forze di Polizia nel sistema di prevenzione e contrasto al racket e usura. Le Forze di Polizia, infatti, sono parte consapevole e integrante della vasta rete di supporto che lo Stato ha costruito per le vittime di reati odiosi e che si rivelano tanto più pericolosi qualora siano riconducibili all'infiltrazione della criminalità organizzata in un determinato territorio.

La conoscenza degli strumenti di sostegno, che hanno un preminente valore di prevenzione e di solidarietà, assume infatti particolare importanza nella fase dell'approccio alle vittime di racket e di usura, che devono essere incoraggiate e sostenute nel delicato momento in cui si schierano apertamente dalla parte della legalità.

Il progetto formativo è stato realizzato con una serie di incontri che hanno consentito di fornire un quadro aggiornato della normativa e della prassi applicativa, approfondendo altresì i profili operativi connessi alla particolare vulnerabilità delle vittime di estorsione e di usura.

Nonostante le difficoltà di intervenire sempre *“in presenza”* agli eventi di seguito riportati, l’impegno commissariale è stato costante e quotidiano.

Spesso si è *“supplito”* con mezzi telematici e videoconferenze; il *“feedback”* è stato estremamente positivo.

19/3/2021: Scuola Superiore di Polizia, 109° Corso di formazione per Commissari della Polizia di Stato.

7 e 11/6/2021: “Scuola Allievi Ufficiali Carabinieri” di Roma, 199° Corso di formazione per Ufficiali.

2/9/2021: Accademia Comparto Aeronavale “Dragone” Scuola Guardia di Finanza di Castelporziano (RM), giornata formativa sui temi antiracket e antiusura per Allievi Ufficiali della Guardia di Finanza

20/9/2021: seminario di formazione online, promosso dalla Scuola Ispettori e Sovrintendenti della Guardia di Finanza - Coppito (AQ)

23/11/2021: 10° corso triennale allievi marescialli dei Carabinieri, presso la Scuola Marescialli e Brigadieri di Firenze

## LA PRESENTAZIONE DELLO STUDIO DELL'UNIVERSITA' "BOCCONI" DI MILANO

Il 21 luglio, con un intervento del Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, è stato presentato, presso la Prefettura di Milano, lo studio sul "Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e di usura", curato dall'Università "Bocconi", in collaborazione con questa Struttura commissariale e la Concessionaria CONSAP S.p.A.

I ricercatori impegnati nell'analisi empirica hanno avviato una significativa "*profilazione*" delle vittime che hanno, negli anni, presentato istanza.

Dallo sviluppo dei dati è emerso che il numero di richieste di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura non corrisponde al numero delle denunce, anche a causa del fatto che spesso chi si rivolge al Fondo al momento di denunciare non ne conosce ancora l'esistenza.

Il "*focus*" sull'esperienza ventennale del Fondo, ha approfondito, in particolare, lo studio delle misure di ristoro, quale utile strumento per contrastare le attività di chi, infiltrandosi, inquina pesantemente l'economia legale.

In quest'ottica dallo studio si evince che il Fondo di solidarietà si conferma -a decenni dalla sua costituzione - fondamentale e concreto strumento di sostegno ai cittadini a rischio: una più ampia diffusione della sua conoscenza consentirebbe in parte di vincere la diffidenza dei cittadini nei confronti delle Istituzioni. Per questo, fondamentale è l'implementazione sia della conoscenza che della "*rete di solidarietà*", articolata tra Istituzioni, Forze dell'Ordine e Associazioni, che può favorire l'emersione del sommerso, ed un più facile accesso al credito legale, anche attraverso l'appello al senso civico dei cittadini.

I risultati raggiunti dal Fondo, che, negli ultimi anni, ha accolto circa la metà delle domande di accesso, rendono necessario un percorso di riflessione, di cui la Struttura Commissariale è stata promotrice. Ciò al fine di intraprendere ulteriori iniziative, di carattere amministrativo, di potenziamento delle procedure digitalizzate, e, infine, per modificare, ove necessario, la legislazione in materia.

I ricercatori dell'Università "Bocconi" hanno costruito un "database" con 5.000 richieste alle quali il Fondo ha dato finora risposta, analizzandone circa il 20% nell'ambito di un'elaborazione preliminare dei dati, dalla quale emerge che le domande di accesso al Fondo sono più frequenti in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, regioni dove sono "allocate", tradizionalmente, le principali organizzazioni criminali mafiose, che di usura e racket si servono per controllare il territorio e infiltrare l'economia locale, e, da ultimo, in Basilicata.

Rispetto ai dati analizzati, le istanze presentate dalle vittime di estorsione sono il doppio di quelle presentate dalle vittime di usura, anche per le caratteristiche di questo tipo di reato, particolarmente insidioso e dotato di un'incredibile capacità di annichilire umanamente, psicologicamente ed economicamente le vittime; quest'ultime denunciano solo quando sono allo stremo. Per questo nell'82% dei casi, le stesse vittime, laddove ottengano il prestito, a interessi zero, dal Fondo, lo utilizzano per ripagare i debiti, senza più risorse per reinserirsi.

Quanto ai settori economico-produttivi più colpiti, i dati esaminati confermano le evidenze processuali: coltivazioni e connessi (15,9%), commercio al dettaglio (15,2%), attività servizi di ristorazione (13,8%), costruzione edifici (14,5%), commercio e riparazione autoveicoli e motocicli (9%); si segnala, anche, nello studio, la mancanza di riscontri nei settori delle forniture ad amministrazioni pubbliche nella gestione dei rifiuti.

La ricerca fornisce, inoltre, ulteriori basi teoriche per assolvere, ancora più efficacemente, la “*mission*” demandata in questo ambito, all’Amministrazione dell’Interno, e, in particolare, ai Prefetti, al Commissario straordinario e al Comitato di solidarietà, proprio in questo attuale contesto, che ha registrato nel 2021 un significativo rallentamento delle complessive attività produttive e commerciali, con una più che evidente domanda di liquidità, in particolare, da parte delle piccole e medie imprese, spesso a conduzione familiare.

Lo studio è stato pubblicato sul sito del Ministero dell’Interno [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it) e segnalato ai Prefetti con preghiera di divulgarne, nelle modalità ritenute più idonee, i relativi contenuti, in particolare, agli Organismi associativi, agli Organi giudiziari e alle Forze di Polizia, nonché ai Sottoscrittori dei “*Protocolli d’intesa*” in materia di prevenzione e di contrasto al fenomeno usurario e al sovraindebitamento, quale significativo strumento di lavoro e di intervento attivo.



## LA SOTTOSCRIZIONE DELL' "ACCORDO-QUADRO" DEL 16 NOVEMBRE 2021

Il Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, e il Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana (A.B.I.), Antonio Patuelli, hanno sottoscritto al Viminale l' *"Accordo - Quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura"*, che attualizza i contenuti di un precedente strumento pattizio, siglato nel 2007, alla luce dei nuovi scenari sociali ed economici e dell'esigenza di adottare strumenti più idonei e misure più efficaci per supportare le famiglie e le imprese in difficoltà o sovra-indebitate.

La stipula è frutto della collaborazione tra questa Amministrazione, il settore bancario, i consorzi di garanzia collettiva – fidi, le Fondazioni e le Associazioni antiusura.

Nel suo intervento, a conclusione dell'evento, il Ministro ha sottolineato *"l'assoluta importanza della stipula che ha visto la presenza di tutti gli attori fondamentali, trattandosi di un aggiornamento dell'accordo in un'ottica dinamica ed evolutiva ed in considerazione della grave crisi innescata dal COVID-19, che costituisce un fattore di rischio aggiuntivo per il possibile espandersi del fenomeno dell'usura"*.

Dal 2007, quando fu sottoscritto il primo "Accordo – Quadro", la situazione è sensibilmente cambiata, partendo dalla significativa circostanza che stiamo uscendo da una pandemia che ha determinato situazioni complicate, soprattutto, a carico delle famiglie.

L'obiettivo del patto in argomento – aperto all'adesione di soggetti pubblici e privati – è quello di individuare, di fronte ad un significativo fattore di rischio per l'espandersi del fenomeno dell'usura, ulteriori azioni sinergiche di prevenzione e di contrasto alle condotte criminose; di favorire il dialogo e la collaborazione, rafforzando tutti i percorsi che

facilitano l'accesso al credito legale e le attività di prevenzione, mediante l'educazione all'uso responsabile del denaro; di stimolare e motivare le vittime nella denuncia degli estorsori e degli usurai nella prospettiva dell'accesso ai benefici economici del Fondo.

Nella nuova versione di "Accordo" sono riviste le funzioni e la composizione dell'Osservatorio Nazionale, istituito presso l'Ufficio del Commissario Straordinario e viene, tra l'altro, affidato all'A.B.I. il compito di promuovere ulteriormente la diffusione, presso le proprie banche associate, della conoscenza dei Fondi per il sostegno alle vittime di usura e per la prevenzione dell'usura, proseguendo il necessario confronto con Confidi, Associazioni e Fondazioni antiusura, anche sul territorio, per il tramite delle Commissioni regionali A.B.I., oltre che mediante le Prefetture.

Alla sottoscrizione hanno preso parte, tra gli altri, il Procuratore Nazionale Antimafia, l'Avvocato Generale dello Stato, il Capo del Servizio Rapporti Istituzionali di Vigilanza della Banca d'Italia, l'Amministratore Delegato della Concessionaria CONSAP S.p.A., il Presidente della Federazione Antirackett Italiana (F.A.I.), il Presidente di S.O.S. Impresa, il Presidente della Consulta Nazionale Antiusura e il Presidente di Fedart Fidi – Assoconfidi.

Si riporta di seguito, nelle sue linee essenziali, quanto è previsto nel citato Accordo pattizio, poi, integralmente ripreso, nei suoi contenuti, in appendice alla presente Relazione.

## IMPEGNI

- 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 per il sostegno alle vittime dell'usura e per la prevenzione dell'usura;
- la diffusione dell'"Accordo-Quadro" sul territorio nazionale;
- la collaborazione nelle azioni di contrasto della pubblicità ingannevole;
- l'incremento delle attività di microcredito.

## OSSERVATORIO NAZIONALE

### COMPITI DI INDIRIZZO

- promuovere iniziative d'informazione sull'utilizzo dei Fondi antiusura, 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.

## COMPOSIZIONE

- 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.

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.

## ATTIVITA' 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.

## **IMPEGNI COMUNI DELLE PARTI**

- 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 nell’“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.

## **ADESIONE ALL’ACCORDO-QUADRO**

Il Protocollo è aperto all’adesione di tutti i soggetti, pubblici e privati, che manifestino interesse alle finalità perseguite dal presente Accordo;

Oltre agli impegni specifici assunti dall’A.B.I. con l’art. 5, fra i quali diffondere la conoscenza degli strumenti offerti dalle Leggi 7 marzo

1996, n. 108 e n. 23 febbraio 1999, n. 44 con l'individuazione di un "referente regionale" per i rapporti con le Associazioni, Fondazioni e Confidi, sono stati delineati, nelle linee essenziali, nell'ambito degli articoli successivi, i compiti assicurati dalle Banche, anche non aderenti all'A.B.I., Confidi, Associazioni, e microcredito in favore, in particolare, del reinserimento dei soggetti "protestati", nel sistema del credito legale.

## **INIZIATIVE DI INFORMAZIONE SULL'UTILIZZAZIONE DEI FONDI DI PREVENZIONE ANTIUSURA IN FAVORE DELLE PERSONE A RISCHIO**

I sottoscrittori dell'“Accordo-Quadro” si impegnano alla diffusione sul territorio di ogni strumento comunicativo ed informativo, per l'attuazione di campagne informative sull'utilizzo dei Fondi di prevenzione antiusura, con la collaborazione di tutti i soggetti sociali interessati.

### **VERIFICA**

Entro sei mesi dalla sottoscrizione dell'“Accordo-Quadro”, l'Osservatorio valuterà i primi risultati raggiunti.

## IL PROGETTO INFORMATICO “STEP”

L’attenzione e la sensibilità nei confronti dei molteplici e differenti profili, coinvolti nel complesso tema del contrasto al racket e all’usura e perciò interessati al miglioramento dei relativi procedimenti amministrativi, hanno caratterizzato, nel 2021, anche, l’implementazione del progetto “STEP - Sviluppo tecnologico per l’accesso al Fondo di solidarietà e potenziamento organizzativo dell’azione del Commissario antiracket e antiusura”, la nuova piattaforma per la gestione delle pratiche della Struttura Commissariale, che beneficia delle risorse economiche del PON “Legalità 2014-2020”, e volta ad incentivare la trasformazione digitale della Pubblica amministrazione.

In quest’ultimo anno anche attraverso un costante coinvolgimento delle Prefetture, che hanno offerto molteplici contributi di interesse, il progetto è stato rafforzato arrivando ad una prima fase di collaudo per la quale è stata nominata un’apposita Commissione, incaricata di validare i vari moduli di sviluppo della piattaforma informatica.

A tal fine, si è inteso beneficiare del significativo contributo, in termini di professionalità ed esperienza, offerto da un dirigente della Prefettura di Roma, da un ingegnere della Consap S.p.A. nonché da un rappresentante di una delle Associazioni antiracket presente in seno al Comitato di solidarietà. La Commissione tuttora sta operando, di concerto con un dirigente della Polizia di Stato, cui sono state conferite le funzioni di Presidente e che viene coadiuvato da un funzionario di questo Ufficio.

Le attività, sino, ad oggi svolte, dai componenti si stanno rivelando, particolarmente utili in termini propositivi e stanno offrendo notevoli spunti migliorativi della piattaforma digitale.

Si indicano qui di seguito alcuni passaggi salienti che attestano l'evoluzione delle varie fasi del progetto. Nel mese di gennaio 2021, il Commissario ha presieduto alcune sessioni di incontri - svolti in videoconferenza - finalizzati alla emersione e alla definizione dei fabbisogni, per la realizzazione della piattaforma, con la partecipazione dei dipendenti della Struttura Commissariale, dei rappresentanti della Consap S.p.A., dei componenti del Comitato di solidarietà e dei referenti delle 18 Prefetture pilota individuate secondo criteri che hanno privilegiato criticità evidenziate in questa fase iniziale nel corso degli incontri.

Nel mese di marzo 2021, inoltre, è stato presentato il prototipo della nuova piattaforma e nel luglio successivo, si è svolto un ulteriore incontro con le Prefetture "pilota" per un'analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi, relativi allo sviluppo della "comunità di pratica".

Nel corso del mese di settembre, si sono svolti ulteriori tre seminari, al fine di condividere con le restanti Prefetture, lo stato di avanzamento delle attività progettuali ma anche allo scopo di recepire ogni eventuale suggerimento utile agli sviluppi del progetto STEP.

La complessità organizzativa di tali iniziative è stata ampiamente ripagata dalla larga e convinta partecipazione di tutti i dirigenti e i funzionari delle Prefetture che in questa circostanza si intende vivamente ringraziare.

Infine, è stato elaborato un questionario – a carattere digitale - dedicato alle Strutture territoriali dell'Amministrazione dell'Interno, per rilevare quali fossero quelle con maggiori criticità. Le risultanze emerse da questa operazione hanno consentito di poter modulare, in termini dettagliati, le modalità e i termini numerici del supporto professionale da assegnare ai singoli Uffici. Una stima è ancora in corso, con l'obiettivo di ultimare le attività di dematerializzazione.

In particolare, le informazioni raccolte hanno permesso di assicurare la più piena condivisione del patrimonio informativo e documentale disponibile. In tal senso, significativo è risultato l'impegno volto alla creazione di una comunità di pratica e di apprendimento, per favorire il coinvolgimento, l'aggregazione e la collaborazione dei molteplici soggetti coinvolti nonché a fornire un adeguato supporto agli operatori delle Prefetture per la gestione di quei fascicoli cartacei non registrati nell'attuale piattaforma e per il necessario percorso di affiancamento.

La condivisione dei risultati conseguiti attraverso il progetto STEP sarà, infine, oggetto di una mirata campagna di sensibilizzazione e comunicazione, rivolta sia ai soggetti istituzionali che all'opinione pubblica, con un particolare focus sulle Associazioni antiracket e antiusura, impegnate sul territorio in lodevoli progetti di accompagnamento e supporto alle vittime, che si ribellano ai fenomeni criminali.

Nonostante l'attività svolta, considerate le inevitabili difficoltà, riconducibili ai disagi provocati dall'attuale e perdurante stato pandemico, è stata concessa dall'Autorità di Gestione del PON "Legalità" 2014-2020, con proprio decreto, una proroga di 12 mesi, posticipando la conclusione del progetto al 31 dicembre 2022. Ciò anche al fine di soddisfare esigenze di tipo formativo, richieste dalle Prefetture, da svolgersi presso quelle sedi per facilitare il passaggio dal "sistema SANA" alla nuova piattaforma.



## IL SISTEMA DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DELL'UFFICIO

Nell'ambito degli esiti dello studio curato dalla Università Commerciale "Luigi Bocconi", come già evidenziato in precedenza, si è rilevata *"una scarsa conoscenza dell'esistenza e delle opportunità offerte dal Fondo, assieme all'importanza del ruolo sia informativo che di affiancamento svolto dalle associazioni e organizzazioni antiracket e antiusura..."*

Tale circostanza si è rivelata una opportunità che ha indotto l'Ufficio ad incrementare una più significativa strategia comunicativa, che si è dispiegata mediante una maggiore presenza agli eventi promossi dall'associazionismo di categoria, antiracket e antiusura, dalle Prefetture e da altri Enti pubblici che hanno consentito di rendere più *"centrali"* le tematiche di interesse di questa Struttura Commissariale.

Anche le numerose interlocuzioni con persone dei più diversi contesti sociali, economici e professionali sono state una importante occasione per poter porre in essere iniziative di impatto nell'ambito della società civile.

Cardini di questa più mirata strategia comunicativa possono essere riscontrati, innanzitutto, nel rinnovamento dei contenuti conoscitivi nella pagina web del Commissario Straordinario, grazie anche alle sensibilità e alle competenze quotidianamente offerte dall'Ufficio Stampa e Comunicazione del Gabinetto del Signor Ministro.

Una migliore fruibilità e una maggiore tempestività nell'aggiornamento della pagina commissariale hanno consentito, in tal modo, una più che positiva *"ricaduta"* sulle complessive attività conoscitive degli utenti e del mondo giornalistico. Essi hanno avuto, infatti, l'opportunità di approfondire gli argomenti solidaristici, alla base della *"mission"* dell'Ufficio, acquisendo una maggiore consapevolezza.

Anche la riprogrammazione dello “spot” radiotelevisivo “*Chi sceglie trova lo Stato*” ha sicuramente condotto al centro del dibattito pubblico, in particolare, il tema dell’usura, le sue modalità e i suoi effetti negativi a danno dell’economia legale.

Nel lasso di tempo intercorso tra l’inizio e la conclusione di questa campagna di comunicazione (aprile-giugno 2021), numerose sono state le mail e telefonate pervenute, da parte dei cittadini, oltre che degli operatori dei settori del commercio, dell’artigianato e dell’imprenditoria con richieste di chiarimento e indicazioni in materia.

Da questa serie di richieste si è avuta conferma che il messaggio contenuto nello spot in questione è stato, quindi, positivamente percepito.

Ciò a conferma che un maggiore stimolo alla denuncia porti ad un aumento delle istanze di accesso al Fondo da parte dei cittadini.

Il contenuto dello “spot” aveva la finalità di porre al centro della riflessione la pericolosità dell’infiltrazione mafiosa, che avviene principalmente mediante il finanziamento e/o l’acquisizione delle proprietà imprenditoriali e commerciali, sfruttandone la vulnerabilità economico-finanziaria, ovvero anche mediante strumenti coercitivi, come le intimidazioni e le estorsioni.

Nel complesso, la campagna di comunicazione ha consentito di dare un “*alert*” nel periodo più delicato della pandemia, consentendo una riflessione ulteriore nella società civile tra gli effetti economici prodotti dal COVID-19 e il rischio di infiltrazione mafiosa.

Negli anni a venire l’attività di divulgazione e di comunicazione dei contenuti della legislazione di solidarietà dovrà essere incrementata ulteriormente mediante nuove campagne di informazione in grado di

poter meglio contrastare tutti gli interessi economici delle organizzazioni criminali, la cui fisionomia cambia velocemente e adotta sempre più raffinate strategie.

Le nuove campagne comunicative saranno pertanto orientate nei confronti dell'imprenditore in difficoltà ed esposto al prestito mafioso, attraverso i canali più avanzati dell'informazione e, quindi, con contenuti dedicati da veicolare anche mediante i "social" e il web, non solo mediante "spot" televisivi.

Solo in tal modo una presenza criminale, che incide sulla qualità della forza lavoro, in un mercato "contaminato" dalla presenza delle mafie, può essere scoraggiato con una maggiore conoscenza degli strumenti normativi posti in essere fin dal 1996, in favore di una economia legale: i risultati, attesi, oltre a quelli già previsti in altri ambiti, saranno in tale ottica sicuramente positivi.



## CONCLUSIONI

Il Fondo di solidarietà in favore delle vittime dell'estorsione e dell'usura è la più viva testimonianza di uno strumento istituzionale che si è rivelato nel tempo efficace e risolutivo, in nome di un impegno civile e in ricordo di tante vittime, a partire da Libero Grassi.

La legislazione in materia ha prodotto efficaci risultati sistemici, a partire dalle attività del Comitato di solidarietà, come già evidenziato, ha erogato negli anni significativi benefici economici.

Si proseguirà in questa direzione, ricordando così Libero Grassi, prima vittima nel 1991, e aiutando, in tal modo e concretamente, i cittadini a rischio di intimidazione mafiosa; si analizzerà, con tutti i diversi attori istituzionali -che si impegneranno nei lavori dell' *"Osservatorio Nazionale"*-, fatti, risultanze e dati; ci sarà un confronto con il mondo economico e produttivo e con gli attori degli organismi associati che hanno fatto della sensibilità sociale il loro principale scopo. Ciò estenderà la conoscenza di una legislazione che dà il giusto rilievo alle vittime e all'effettivo rilancio delle attività imprenditoriali, commerciali e artigianali.

L'Accordo pattizio del novembre 2021 dispiegherà -ne sono certa- effetti sensibilmente positivi ed efficaci, nella logica del perseguimento della coesione civica e sociale, in un futuro molto prossimo, a partire già dai primi mesi del 2022.

Nella consapevolezza che le risorse economiche concesse ai beneficiari siano ben utilizzate, trattandosi di somme erariali, ci auguriamo che la lettura di questa Relazione, che dà atto degli sforzi profusi dalla Struttura commissariale in favore di quanti si sono liberati -con la denuncia e l'istanza al Fondo di solidarietà- dalle vessazioni e dal condizionamento criminale, possa essere utile agli operatori e ai

cittadini più consapevoli.

Desidero, infine, rivolgere un sincero ringraziamento, in particolare, a tutti i Componenti del Comitato di solidarietà per la grande dedizione civica e la significativa competenza professionale; sono grata anche a tutti gli “attori” incontrati, nelle diverse modalità consentite, in questo difficile momento, nel corso dell’anno: e, in particolare, ai Prefetti, ai Magistrati, agli Avvocati dello Stato, alle Forze di Polizia, a quanti hanno condiviso con noi gli strumenti pattizi, sia territoriali che quello nazionale sottoscritto, presso il Viminale, in questo 2021, grazie alla sensibilità dimostrata dal Ministro Luciana Lamorgese, alla quale va un sentito ringraziamento per la vicinanza costantemente assicurata alla Struttura Commissariale.

Un ringraziamento particolare alle Associazioni antiracket e antiusura che svolgono la loro instancabile opera, spesso tra non poche difficoltà, dettate dalla particolare geografia dei territori.

Gratitudine per la puntuale esecuzione di quanto deliberato dal Comitato va rivolta alla Concessionaria CONSAP S.p.A., che assicura i relativi adempimenti che derivano dai decreti commissariali in favore delle vittime dei reati estorsivi ed usurari.

Al Personale dell’Ufficio, sensibilmente affievolitosi nel tempo nel numero delle unità, desidero rivolgere un vivo ringraziamento per il lavoro svolto, con grande senso di responsabilità e di professionalità, soprattutto, in questo anno, così difficile, durante il quale si è cercato di tenere nella massima considerazione coloro che con un grande gesto di coraggio hanno deciso di stare dalla parte dello Stato denunciando i loro aguzzini.

COMMISSARIO STRAORDINARIO  
Prefetto  
Giovanna Cagliostro

Roma, 31 gennaio 2022

## APPENDICE

**CONSAP S.p.A.**  
**CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI**  
**UNITÀ DI BUSINESS 2 - FONDI DI SOLIDARIETÀ E DI SOSTEGNO**  
**SERVIZIO FONDI DI SOLIDARIETÀ**

---

**MONITORAGGIO EX ART.5**  
**DELL'ATTO DI CONCESSIONE PER LA GESTIONE DEL FONDO DI ROTAZIONE PER**  
**LA SOLIDARIETÀ ALLE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO, DELLE**  
**RICHIESTE ESTORSIVE, DELL'USURA E DEI REATI INTENZIONALI VIOLENTI**  
**NONCHÉ AGLI ORFANI PER CRIMINI DOMESTICI**

### QUARTO TRIMESTRE 2021

Con riferimento al **quarto trimestre dell'anno 2021**, si riportano i dati concernenti l'attività svolta dalla Concessionaria nella gestione del Fondo in parola integrati dai riepiloghi relativi all'operatività dell'intero anno 2021 e dall'inizio del rapporto concessorio.

### USURA

#### 1. CONTRATTI DI MUTUO

Nel **trimestre di riferimento**, Consap ha provveduto - in esecuzione dei decreti emessi dal Commissario Straordinario del Governo - a stipulare **n.9 contratti di mutuo** per complessivi € **799.836,85** con le vittime del reato di usura indicate – unitamente all'entità degli importi mutuati nonché alle date di sottoscrizione dei relativi atti – nell' *allegato n.1*;

**Nel corso dell'intero 2021**, Consap ha stipulato **n.30** contratti per complessivi € **2.089.400,60** (*all. n.2*) e disposto **n. 313** mandati di pagamento per complessivi € **2.061.797,85** di cui € **883.335,85** in esecuzione dei contratti stipulati nell'intero anno 2021 ed € **1.178.462,00** in esecuzione di contratti di mutuo stipulati precedentemente al 2021.

Si riporta di seguito la rappresentazione dei benefici usura **dell'anno 2021** distinta per settore economico-produttivo (*grafico 1*), per regione (*grafico 2*), per sesso e fascia di età (*grafico3*):

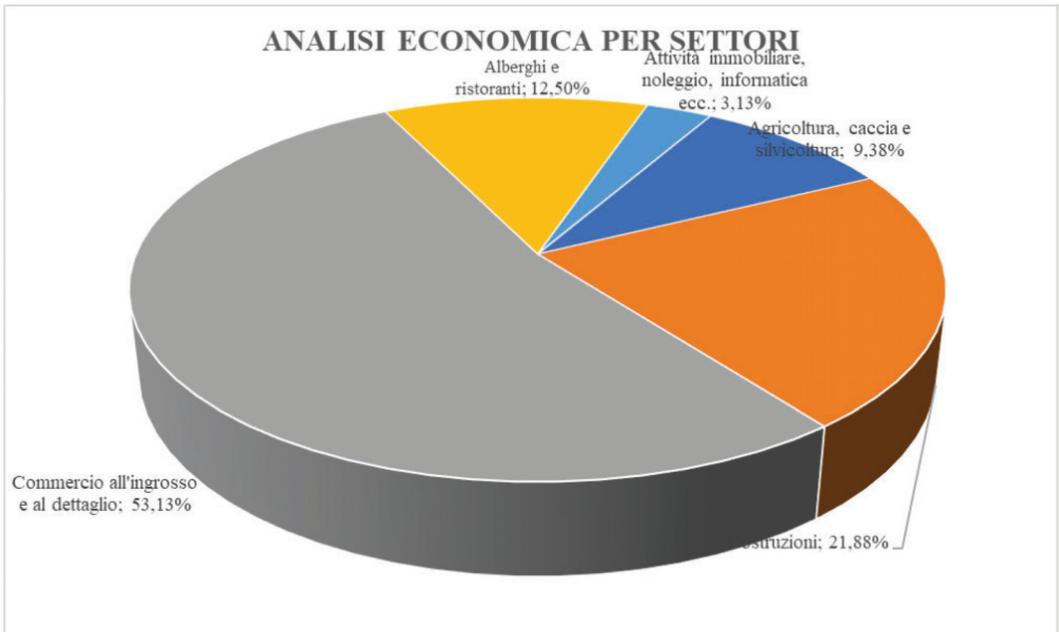


grafico 1

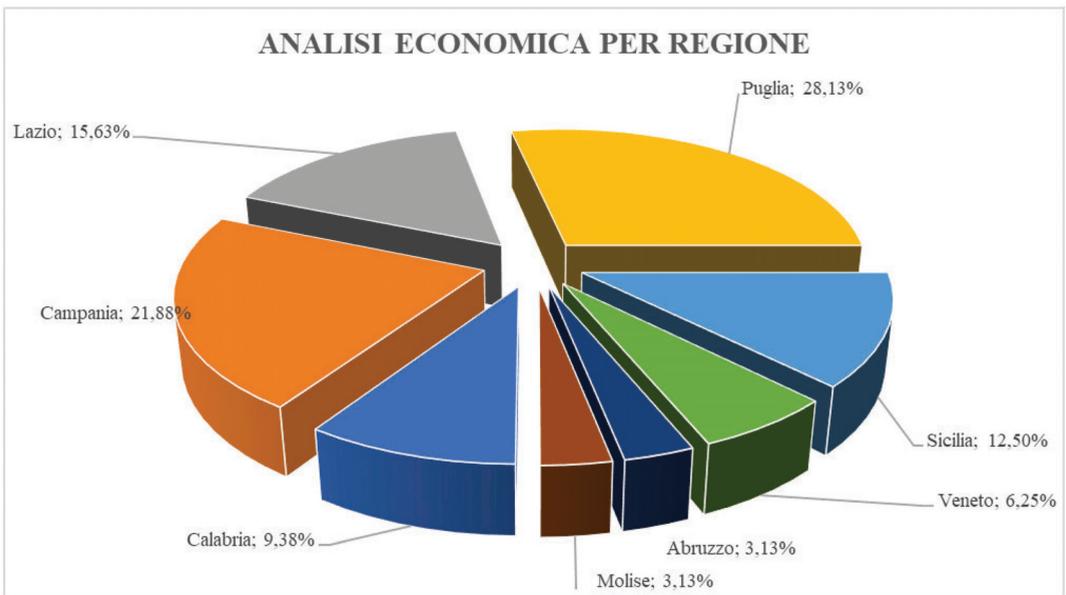


grafico 2

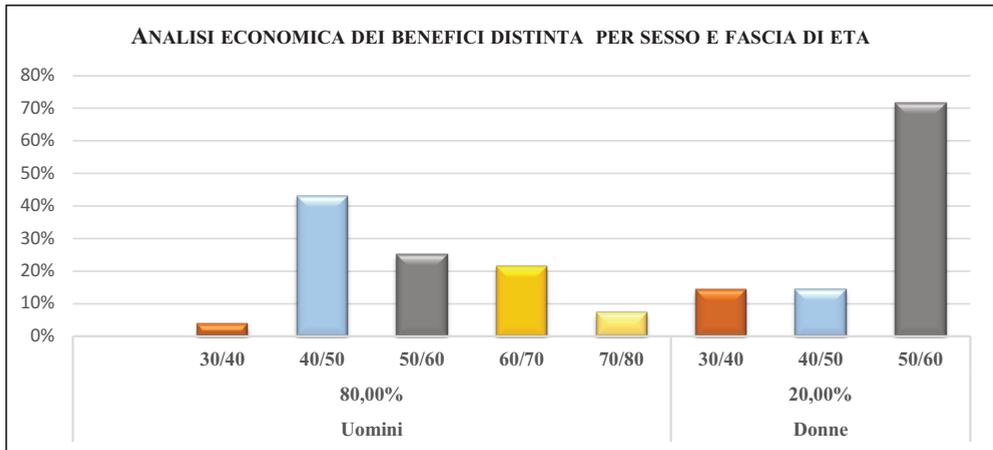


grafico 3

A tutto il 31/12/2021 Consap ha provveduto a stipulare n. **1.619** contratti di mutuo per complessivi € **141.682.092,54**.

Si riporta di seguito lo schema riepilogativo dei dati relativi all'attività svolta da Consap dall'inizio del rapporto concessorio.

PERIODO DI RIFERIMENTO	NUMERO DEI CONTRATTI STIPULATI	SOMME CONCESSE A TITOLO DI MUTUO
Totale anno 2000	28	€ 1.551.335,92
Totale anno 2001	47	€ 3.262.057,47
Totale anno 2002	81	€ 6.225.399,52
Totale anno 2003	84	€ 5.368.482,69
Totale anno 2004	57	€ 3.871.222,16
Totale anno 2005	64	€ 6.292.355,35
Totale anno 2006	37	€ 3.813.645,81
Totale anno 2007	103	€ 8.590.791,38
Totale anno 2008	102	€ 8.329.819,76
Totale anno 2009	111	€ 9.107.728,41
Totale anno 2010	124	€ 11.936.447,44
Totale anno 2011	110	€ 8.258.877,67
Totale anno 2012	100	€ 5.957.870,13
Totale anno 2013	118	€ 16.707.275,51
Totale anno 2014	100	€ 11.671.366,31
Totale anno 2015	88	€ 7.766.511,14
Totale anno 2016	65	€ 5.307.282,68
Totale anno 2017	49	€ 5.488.989,52
Totale anno 2018	45	€ 4.002.238,77
Totale anno 2019	44	€ 3.794.401,25
Totale anno 2020	32	€ 2.316.195,80
Totale anno 2021	30	€ 2.089.400,60
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1619</b>	<b>€ 141.682.092,54</b>

## 2. ATTI AGGIUNTIVI

**Nel quarto trimestre** - in relazione alle modifiche degli originari piani di ammortamento e/o di investimento richieste dai mutuatari e debitamente approvate dal competente Comitato - Consap ha provveduto a stipulare **n.8** atti aggiuntivi ad altrettanti originari contratti di mutuo con i mutuatari indicati nell' *allegato n.3*.

**Nell'anno 2021** Consap ha provveduto a stipulare **n.19** atti aggiuntivi (*all. n.4*)

**A tutto il 31/12/2021** Consap ha provveduto a stipulare complessivamente **n. 768** atti aggiuntivi.

## 3. ATTIVITÀ DI RECUPERO VERSO I MUTUATARI

Il rapporto tra le rate inevase e le rate scadute – rispetto ai dati dell'anno precedente – è rimasto pressoché invariato nella misura dell'**85%**. Tale percentuale tiene conto anche delle quote di mutuo dovute a seguito di risoluzioni contrattuali anticipate.

**Nel corso del 2021**, l'ammontare delle rate scadute e non rimborsate risulta pari a **€ 5,5 milioni**, mentre l'importo complessivo della morosità si attesta a circa **€ 94,1 milioni**.

La circostanza - oltre a comportare decremento alle disponibilità del Fondo - è indice del mancato "reinserimento nell'economia legale" delle vittime di usura, che rappresenta lo scopo primario della legge 108/96. Ciò avviene anche perché i piani di investimento predisposti dalle vittime (quale condizione per accedere ai benefici di cui alla L.108/96) appaiono spesso limitati al solo assolvimento di debiti pregressi e non finalizzati all'effettiva ripresa dell'attività economica.

Come di consueto - prima di attivare le azioni di riscossione coattiva tramite l'Agenzia delle Entrate per il recupero delle rate insolute - Consap provvede, in via amministrativa, a sollecitare i mutuatari al relativo pagamento; nell'anno 2021, si è, in particolare, provveduto ad inviare **n.63** diffide nei confronti di mutuatari che abbiano maturato una morosità nel pagamento delle rate pari al 30% dell'importo mutuato, così come previsto all'art. 3 c punto 12 del nuovo atto concessorio, e **n.76** diffide nei confronti di mutuatari che abbiano maturato una morosità nel pagamento delle rate pari al 50% dell'importo mutuato.

A seguito di tali diffide **nel trimestre** sono stati registrati incassi per **€ 4.000,00**; inoltre sono stati recuperati **€ 30.874,55** per effetto di compensazione con **n.4** elargizioni dovute a mutuatari quali vittime anche di estorsione.

**Nell'anno 2021**, sono state rimborsate rate per **€ 80.397,75**; ulteriori **€ 131.162,27** sono stati recuperati, detraendo il relativo importo in via di compensazione, dal pagamento di **n. 12** elargizioni a vittime di estorsione.

**Al 31 dicembre 2021** risultano risolti, ai sensi dell'art.3 punto 3c.11 dell'atto Concessorio, **n.456** contratti per il raggiungimento di una morosità nel rimborso delle rate pari alla metà dell'importo mutuato. Per questi Consap procede all'iscrizione a ruolo laddove la preventiva diffida a dimostrare l'avvenuto pagamento sia rimasta infruttuosa (*allegato n.5*).

Per quanto attiene, altresì, alla ripetizione delle somme erogate in favore di n. **106** mutuatari a seguito di decreti di revoca emessi dal Commissario Straordinario del Governo, si riporta l'elenco delle posizioni in parola, con indicazione degli importi recuperati che, **al 31 dicembre 2021**, ammontano a complessivi € **1.558.896,38** (*all. n.7*).

In relazione alla procedura di "iscrizione a ruolo" tramite Agenzia delle Entrate - **nel quarto trimestre 2021** - Consap ha provveduto ad attivare la suddetta procedura per n. **15** posizioni per complessivi € **5.675.619,64** per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento.

**Nello stesso trimestre** l'Agenzia delle Entrate ha recuperato complessivi € **50.175,36** da parte di n.23 mutuatari morosi.

**Nell'anno 2021** Consap ha provveduto ad attivare la suddetta procedura per n. **212** posizioni per complessivi € **18.282.467,66**, di cui n. **4** in relazione a decreti di revoca e n. **208** per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento. **Nell'anno** sono stati recuperati complessivi € **85.704,93**.

**A tutto il 31/12/2021** Consap ha provveduto ad attivare la suddetta procedura per n. **1078** posizioni per complessivi € **85.878.707,86** di cui n. **78** in relazione a decreti di revoca, n. **7** per recupero di spese legali e n. **993** per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento (*all. n.8*). **Ad oggi** sono stati recuperati complessivi € **613.177,72**.

## ESTORSIONE

### 1. EROGAZIONE DELLE ELARGIZIONI

Nel corso del **quarto trimestre 2021**, Consap ha provveduto, in esecuzione di n. **73** decreti del Commissario Straordinario del Governo, ad erogare complessivi € **7.477.534,64** a titolo di elargizione in favore delle vittime dei reati estorsivi i cui nominativi sono riportati nell'*allegato n.9*.

**Nell'anno 2021** Consap ha erogato – in esecuzione di n. **182** decreti - complessivi € **15.683.687,56** (*all. n.10*).

Si riporta di seguito la rappresentazione dei benefici estorsione **dell'anno 2021** distinta per settore economico-produttivo laddove individuato (*grafico 1*), per regione (*grafico 2*), per sesso e fascia di età (*grafico 3*):

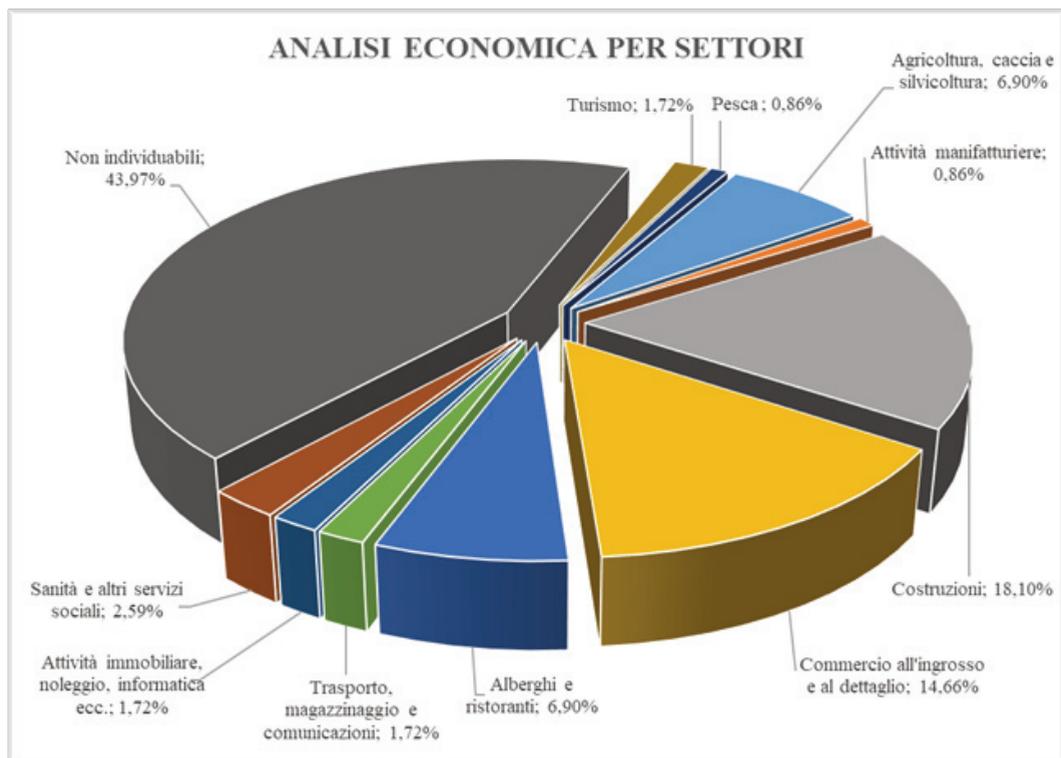


grafico1

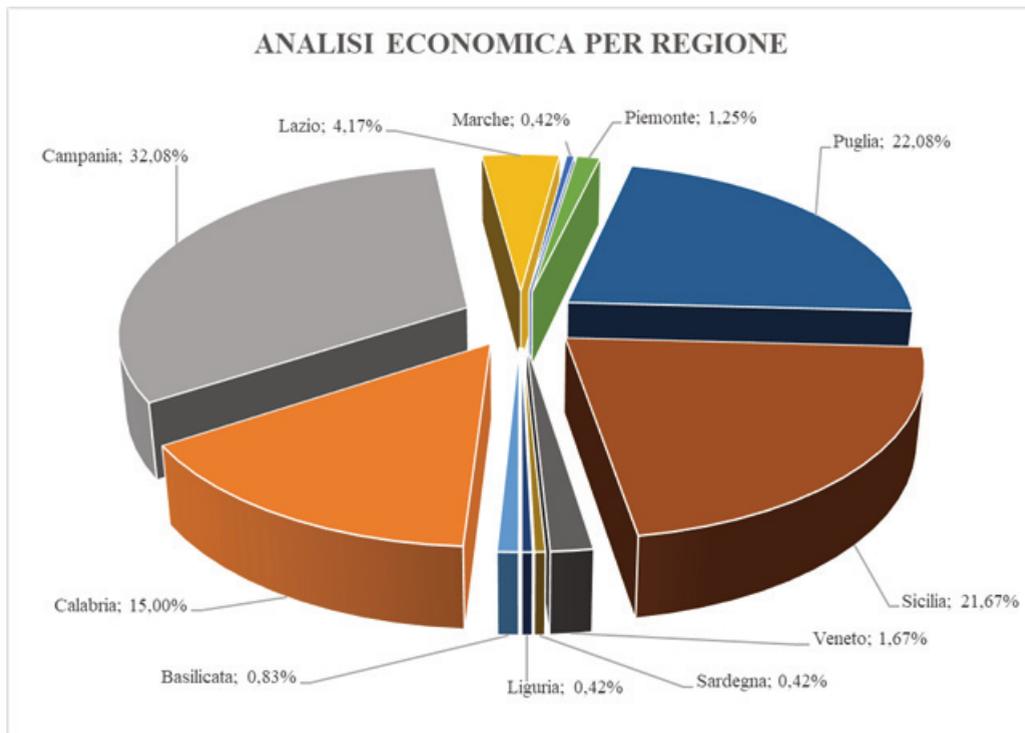


grafico 2

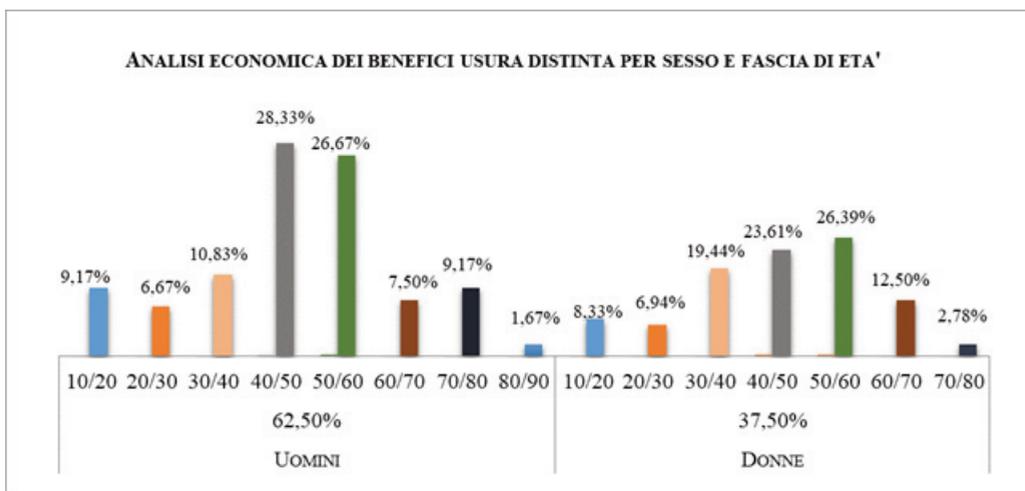


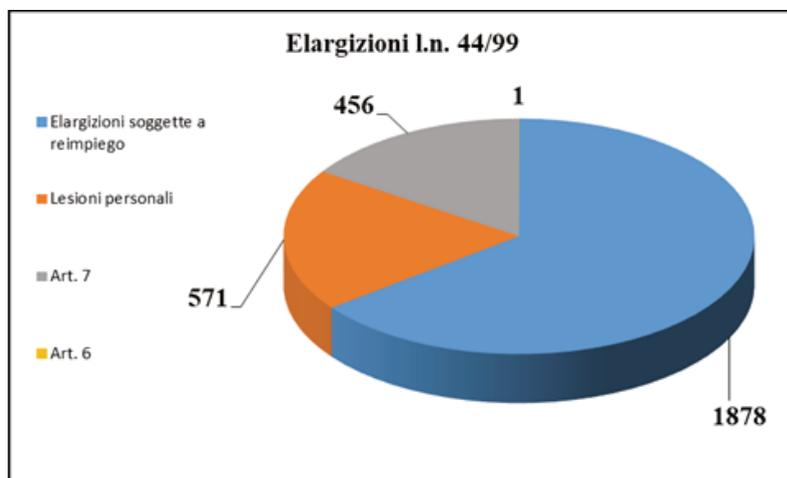
grafico 3

A tutto il 31 dicembre 2021 Consap ha provveduto ad erogare n. **2.906** elargizioni per complessivi € **253.421.650,86**.

Si riporta di seguito lo schema riepilogativo dei dati relativi all'attività svolta da Consap dall'inizio del rapporto concessorio.

PERIODO DI RIFERIMENTO	NUMERO ELARGIZIONI	SOMME EROGATE
Totale anno 2000	97	€ 8.783.958,14
Totale anno 2001	109	€ 6.046.786,18
Totale anno 2002	95	€ 10.322.381,39
Totale anno 2003	91	€ 9.674.675,41
Totale anno 2004	62	€ 4.482.865,66
Totale anno 2005	91	€ 9.936.589,81
Totale anno 2006	116	€ 10.304.017,22
Totale anno 2007	180	€ 15.593.303,11
Totale anno 2008	132	€ 15.675.605,65
Totale anno 2009	145	€ 16.590.963,89
Totale anno 2010	187	€ 12.960.608,21
Totale anno 2011	167	€ 13.394.524,94
Totale anno 2012	124	€ 8.250.290,24
Totale anno 2013	127	€ 11.134.973,30
Totale anno 2014	85	€ 9.362.534,15
Totale anno 2015	183	€ 18.565.439,44
Totale anno 2016	87	€ 6.496.302,90
Totale anno 2017	146	€ 10.326.446,62
Totale anno 2018	143	€ 8.671.662,04
Totale anno 2019	135	€ 11.125.708,61
Totale anno 2020	222	€ 20.038.326,39
Totale anno 2021	182	€ 15.683.687,56
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>2906</b>	<b>€ 253.421.650,86</b>

A tutto il 31 dicembre 2021 le elargizioni sono ripartite secondo lo schema di seguito riportato:



## 2. VERIFICA DELLA DOCUMENTAZIONE EX ART.15, 2° E 3° CO., LEGGE N. 44/99

Nel corso del **quarto trimestre 2021**, Consap ha esaminato documentazione ai fini della verifica **del reimpiego degli importi elargiti in attività economiche di tipo imprenditoriale** per n. **26** posizioni: nell'ambito delle stesse, per n. **12** posizioni **ha riscontrato il corretto reimpiego** (*all.n. 11*) e, per n. **14** beneficiari che non hanno presentato in tutto o in parte la prescritta documentazione, ha avanzato la proposta di adozione del provvedimento di **revoca dell'elargizione** di cui all'art. 16 della Legge n. 44/99 (*all.n. 12*).

**Nello stesso trimestre** sono pervenuti n. **3** decreti di revoca dell'elargizione.

**Nell'anno 2021** Consap ha verificato il corretto reimpiego per n. **49** posizioni (*all.n.13*), e, per n. **47** beneficiari, ha avanzato la proposta di adozione del provvedimento di **revoca dell'elargizione** (*all.n. 14*).

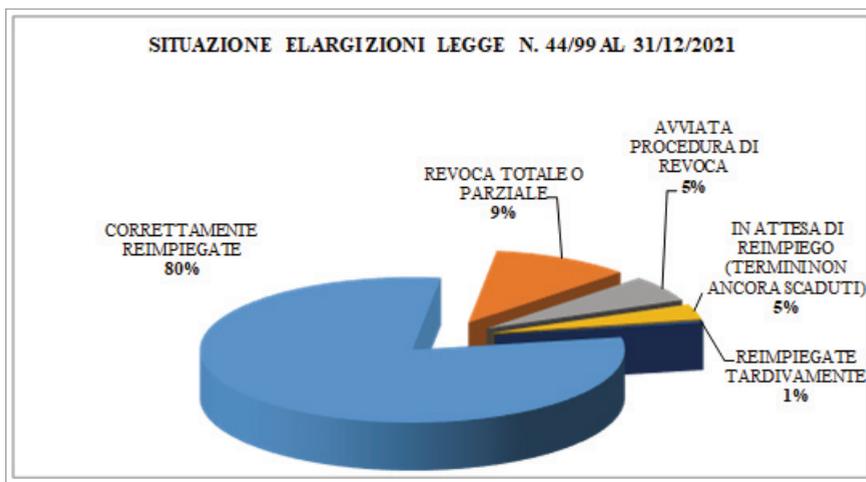
Si allegano altresì, n.2 prospetti: uno relativo alle proposte di revoca trasmesse agli Uffici Ministeriali anche precedentemente al trimestre ed in attesa di essere definite (con specifica in ordine all'eventuale comunicazione ricevuta dagli stessi Uffici in ordine all'avvio di revoca) ed uno relativo alle posizioni in attesa della presa d'atto da parte del Comitato di avvenuto reimpiego delle somme elargite successivamente all'anno dall'incasso. (*allegato n.15*)

Al riguardo si rileva che, alla messa in mora da parte del Ministero - a seguito della proposta di revoca avanzata da Consap - consegue, per buona parte dei casi, la dimostrazione del corretto reimpiego da parte dei beneficiari. In tali casi il Comitato - nel consueto spirito di solidarietà - si è sempre orientato nel considerare idonea la dimostrazione del corretto reimpiego dell'elargizione, ancorché tardiva, interrompendo il procedimento di revoca.

**Nell'anno 2021** sono stati disposti n.28 decreti di revoca dell'elargizione.

**Al 31/12/2021** sono stati emessi n.234 decreti di revoca, di cui n. **33** successivamente annullati per reimpiego tardivo.

A tutto il **31 dicembre 2021** la distribuzione delle n. **1.878** elargizioni soggette a reimpiego è rappresentata secondo lo schema di seguito riportato:



### 3. ATTIVITÀ DI RECUPERO VERSO I BENEFICIARI DI ELARGIZIONE

Nel quarto trimestre 2021 risulta recuperato - a seguito di revoca e conseguente iscrizione a ruolo – l'importo complessivo di € 484,68.

A tutto il 31/12/2021 Consap ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo tramite Agenzia delle Entrate per n. 161 posizioni per l'importo complessivo di € 17.851.971,55 (all. n.16).

In relazione alla sopradetta attività, sono stati recuperati complessivi € 346.679,63.

### ESERCIZIO DEL DIRITTO DI SURROGA NEI CONFRONTI DEI REI PER REATI DI USURA ED ESTORSIONE

Come noto, Consap è surrogata nei diritti delle vittime verso gli autori dei reati, per l'intero capitale nelle ipotesi di elargizioni ex lege 44/99 e, limitatamente agli interessi, in quelle di concessione di mutui non feneratizi.

L'attività è fisiologicamente limitata in quanto la concessione dei benefici avviene spesso molto prima di una sentenza definitiva di condanna ed inoltre a volte viene concessa a prescindere dall'emanazione di detta sentenza, come nel caso di intimidazione ambientale o laddove rimangano ignoti gli autori dei reati di estorsione o di usura.

Al 31.12.2021 - per quanto concerne le sentenze già trasmesse - Consap ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per n. 88 posizioni (n. 67 relative all'usura e n. 21 all'estorsione – allegato n.17).

## RIVERSAMENTI ALLE TESORERIE PROVINCIALI DELLO STATO

**A.** Nel **trimestre di riferimento**, i versamenti alle tesorerie provinciali, comunicati a Consap dai mutuatari, a titolo di rimborso delle rate di mutuo ammontano a complessivi € **39.559,88** (*all. n.26*).

Nell'anno 2021, i versamenti a tale titolo ammontano a complessivi € **80.397,75**.

**B.** Nel **trimestre di riferimento**, i versamenti effettuati da Consap alle tesorerie provinciali ammontano ad € **147.013,86**, e sono riportati nell'*allegato n.27*.

Nell'anno 2021, Consap ha effettuato versamenti per complessivi € **732.090,71**.

**C.** Nel **trimestre di riferimento**, i riversamenti effettuati dall'Agazia delle Entrate - a seguito dell'esercizio del diritto di surroga nei diritti delle vittime verso gli autori dei reati, nonché a seguito di revoche o morosità – ammontano ad € **80.226,69** (*all.n.28*).

Nell'anno 2021, i riversamenti effettuati dall'Agazia delle Entrate - a seguito di recuperi nei confronti di vittime/rei di estorsione, usura e mafia - ammontano complessivamente a € **131.774,20**.

\*\*\*

Per quanto attiene alle iniziative sul piano legale nei confronti dei mutuatari morosi, nonché ai giudizi di opposizione a cartelle esattoriali concernenti i benefici deliberati dal Comitato antiracket e antiusura, si riporta il dettaglio nell' *allegato n.6*.

Nell'anno di riferimento risultano spese legali, ex art.3.3.4 lett. B della Concessione per complessivi € 36.374,02.

Nell' *allegato n.29* sono rappresentate le posizioni attualmente in contenzioso presso le Avvocature di competenza a seguito di cartella esattoriale.

Gli aspetti economici della gestione del Fondo sono rappresentati nel prospetto di preconsuntivo del 2020 (*all. n.30*).

Nell' *allegato n.31* è rappresentata la situazione del portafoglio titoli al 31/12/2021.

IL RESPONSABILE DELL'UNITA' DI BUSINESS 2  
(V. Garone)



**ALL. 2**  
**Roma, 15 gennaio 2021**

**AI SIGG. PREFETTI**

**LORO SEDI**

**AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO DI**  
**BOLZANO E TRENTO**

**AL SIG. PRESIDENTE DELLA**  
**REGIONE VALLE D'AOSTA**

**AOSTA**

**e, p.c. AL SIG. CAPO DI GABINETTO**  
**DEL MINISTRO DELL'INTERNO**

**VIMINALE**

**OGGETTO: Emergenza COVID-19. Procedure istruttorie per la concessione dei benefici economici previsti dalle Leggi n. 44/1999 e n. 108/1996.**

Si fa seguito alla circolare commissariale n. 1367 del 27 maggio u.s., con la quale è stata richiamata l'attenzione delle SS.LL. sull'esigenza di garantire la continuità del sostegno dello Stato alle vittime di estorsione e di usura, soprattutto, a seguito dell'emergenza epidemiologica in atto.

Nell'ottica di consolidare ulteriormente ogni forma di tutela in favore degli operatori economici, si rende, quindi, essenziale espletare le attività connesse ai procedimenti istruttori, di cui alle Leggi n. 44/1999 e n. 108/1996, definendo -con ogni possibile urgenza- le istruttorie relative alle istanze di accesso al Fondo di solidarietà, quale strumento di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale.

E' utile richiamare, innanzitutto, in proposito la circolare commissariale n. 870/BE, in data 26 agosto 2014, con la quale veniva sottolineata la necessità che, nelle attività di redazione del "dettagliato rapporto", di cui all'art.21 del d.P.R. n.60/2014, di competenza dei Prefetti, si possa procedere con la massima accuratezza. Ciò al fine di superare ogni successiva criticità che possa riflettersi negativamente nei confronti delle legittime aspettative delle vittime.

In un così complesso contesto il Comitato di solidarietà - con particolare attenzione alle misure intese a garantire la corretta gestione del Fondo – è tenuto non solo a verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi delle vittime di estorsione e di usura, in sede di esame delle istanze di elargizione e di mutuo, ma anche ad accertarne l'assenza di eventuali condizioni ostative nel periodo successivo alla concessione dei benefici economici.

Entrambi i profili di attività assumono, pertanto, estrema rilevanza, unitamente agli essenziali elementi conoscitivi e valutativi demandati alle SS.LL., incaricate di esprimere il conclusivo parere in ordine all'accogliibilità o meno delle richieste in argomento.

Assume, pertanto, in particolare, significativo rilievo l'attività di quantificazione, attribuita al "*Nucleo di Valutazione*", la cui composizione prevede la partecipazione di professionisti di comprovata e qualificata competenza. Al riguardo, è stata opportunamente valorizzata, nell'ambito in questione, la capacità di approfondimento e di esame di tutti gli atti documentali di natura economico-giuridica, relativi alla determinazione dei danni. Ciò per rendere più compiuta, efficace e responsabile l'attività decisionale, propedeutica al pronto ristoro dei danni subiti dagli operatori economici denunciati, da parte del Comitato di solidarietà.

Altrettanto importante è il ruolo assegnato al “*Minipool*”, soprattutto nella ricostruzione dell’evento delittuoso subito dal richiedente l’accesso al Fondo e nella individuazione dei presupposti di fatto che legittimano la presentazione dell’istanza e la relativa istruttoria di merito.

Nel corso dei lavori del Comitato si è recentemente avvertita l’esigenza di imprimere rinnovato impulso all’operatività dei sopracitati Organi, istituiti per fornire ogni strategico supporto agli adempimenti istruttori in argomento. Detta fase endoprocedimentale deve, pertanto, necessariamente e ulteriormente svilupparsi in sede territoriale. A tal fine, con il ricorso alle modalità delle riunioni da “remoto”, offerte dagli strumenti tecnologici attualmente disponibili, potranno essere superate talune difficoltà rappresentate da alcuni professionisti componenti dei citati “Nuclei” a riunirsi presso le Prefetture.

Si conferma, tuttavia, la piena disponibilità della Struttura commissariale e del Comitato di solidarietà a prendere in considerazione, in situazioni di particolare complessità e difficoltà, tutti gli elementi conoscitivi disponibili, relativi a istanze, tuttora in istruttoria, per le quali le SS.LL. ritengano di dover avviare una preliminare interlocuzione ancor prima della formale conclusione dell’*iter* di accertamento e di valutazione di competenza.

Il sostegno all’attività imprenditoriale potrà così sempre più realizzarsi con *un’azione coordinata* di supporto alle vittime e alla società civile nel suo complesso e, in particolare, con le associazioni sia di categoria che *antiracket e antiusura*. Queste ultime innanzitutto, svolgono un prezioso e importante ruolo di carattere sussidiario, nei confronti delle quali, si conferma l’esigenza di un’attività di vigilanza effettiva, continuativa e puntuale, secondo le indicazioni precedentemente diramate al fine di conseguire il più rigoroso rispetto delle vigenti disposizioni regolamentari, che disciplinano

l'iscrizione/mantenimento delle associazioni antiracket e antiusura sul territorio.

Nel confidare nella consueta collaborazione, si ringrazia per l'attenzione.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO  
Cagliostro

## 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 micro imprese 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, quindi, 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 rende necessaria l’esigenza di rafforzare ulteriormente il forte 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” 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.
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 prevista 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@pecdci.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.

Data 16 Novembre 2021

Il Ministro dell'Interno  
Luciana Lamorgese

Il Presidente dell'ABI  
Antonio Patuelli

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: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## ALL. 4

Roma, 2 dicembre 2021

AI SIGG. PREFETTI

LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO DI

BOLZANO E TRENTO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA  
REGIONE VALLE D'AOSTA

AOSTA

e, p.c.

AL SIG. CAPO DI GABINETTO  
DEL MINISTRO DELL'INTERNO

VIMINALE

BANCA D'ITALIA

bancaditalia@pec.bancaditalia.it

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA -A.B.I. -  
abi@pec.abi.it

ROMA

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

-Gabinetto-

ufficiodigabinetto@pec.mef.gov.it

ROMA

DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA

segr.pna.DNA@giustizia.it

ROMA

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

roma@mailcert.avvocaturastato.it

ROMA

CONSULTA NAZIONALE ANTIUSURA

protocollo@pec.consultantiusura.it

BARI

FEDERAZIONE ANTIRACKET ITALIANA (F.A.I.)  
segreteria@antiracket.it

NAPOLI

S.O.S. Impresa  
sosimpresa@pec.it

ROMA

ASSOCONFIDI  
federconfidi@confindustria.it

ROMA

OGGETTO: “Accordo-Quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell’usura”, sottoscritto il 16 novembre 2021.

Il 16 novembre u.s. è stato sottoscritto dal Ministro dell’Interno e dal Presidente dell’Associazione Bancaria Italiana (A.B.I.) l’unito “*Accordo – Quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell’usura*”.

Il documento pattizio in argomento ha rivisto nei contenuti, alla luce dei nuovi scenari sociali ed economici, uno analogo in materia, siglato nel 2007.

Le finalità perseguite sono riconducibili all’esigenza di individuare ulteriori e più efficaci azioni sinergiche che rafforzino tutti i percorsi che possano facilitare l’accesso al credito legale. Vengono altresì evidenziate le connesse attività di prevenzione dei fenomeni dell’usura e del sovraindebitamento e gli impegni assunti al riguardo dai sottoscrittori.

Si intende, inoltre, perseguire una maggiore conoscenza del Fondo di solidarietà in favore delle vittime, di cui all’art. 14 della Legge n. 108/1996, al fine di conseguire -mediante l’incoraggiamento alla denuncia dei reati usurari- un correlato aumento di istanze al Comitato di solidarietà, dando anche l’opportuno risalto agli obiettivi assegnati al Fondo per la prevenzione dell’usura, incardinato presso il Ministero

dell'Economia e delle Finanze e previsto dall'art. 15 della stessa Legge.

In relazione a tanto, si pregano le SS.LL., in applicazione dell' "Accordo – Quadro", di :

1. dare la massima conoscenza del predetto documento pattizio, rendendolo consultabile anche sul sito *web* della Prefettura;
2. provvedere all'applicazione dello stesso, in sede territoriale e, laddove sottoscritti, ad integrare o sostituire i "Protocolli d'Intesa", previa comunicazione, per il relativo assenso da parte dell'Ufficio di Gabinetto del Signor Ministro, "armonizzandoli", quindi, nei contenuti, con il presente "Accordo – Quadro" e curando anche il coinvolgimento e l'adesione di eventuali nuovi soggetti sottoscrittori.

Nel ringraziare le SS.LL. per l'attenzione che sarà rivolta al documento in questione, già disponibile sul sito [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it), si sarà, altresì, grati per i relativi elementi conoscitivi e valutativi, da fornire a questo Ufficio, utili, in particolare, per la predisposizione dello schema di questionario che sarà definito dal costituendo "Osservatorio Nazionale" al fine di analizzare i risultati conseguiti dai Protocolli promossi sul territorio.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO  
Cagliostro

MM





*Finito di stampare nel mese di Febbraio 2022  
da Fare Stampa s.r.l.*



Ufficio del Commissario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura

*(protocolloantiracketusura@pec.interno.it)*  
*(segreteria.antiracketusura@pec.interno.it)*

<https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-lamministrazione-generale-politiche-personale-dellamministrazione-civile-e-risorse-strumentali-e-finanziarie/commissario-straordinario-governo-coordinamento-iniziative-antiracket-ed-antiusura>