

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

### PREMESSO CHE

- la legge 7 marzo 1996, n. 108, recante “*Disposizioni in materia di usura 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 riconosce alle vittime, esercenti un’attività economica, la possibilità di accesso ad un mutuo decennale a interesse zero (con provvista interamente pubblica), per il rilancio della propria attività e il reinserimento nell’economia legale;
- l’articolo 18 della legge 23 febbraio 1999, n. 44, recante “*Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell’usura*”, ha istituito presso il suddetto Ufficio il “*Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive*”, destinato ad elargire una somma di denaro - a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito - agli operatori economici danneggiati da attività estorsive;
- i suddetti Fondi, unitamente a quello già istituito per le vittime di mafia dalla legge 22 dicembre 1999, n. 512, a seguito di successive modifiche normative e progressive estensioni, sono confluiti nell’attuale “*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*”;
- l’art. 14-*bis* della legge 7 marzo 1996, n. 108 - inserito dall’art. 33, comma 1, del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80 - ha istituito la figura dell’esperto, con funzioni di consulenza e assistenza, a sostegno delle vittime del delitto di usura, per garantirne il rilancio e il reinserimento nel circuito economico legale;
- il successivo art. 15 della medesima legge ha istituito, presso il Ministero dell’economia e delle finanze, il “*Fondo per la prevenzione del fenomeno dell’usura*”, al fine di erogare contributi in favore di appositi fondi speciali antiusura, costituiti dai Confidi e dalle Associazioni e dalle Fondazioni antiusura;
- l’art. 1, comma 864, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge Finanziaria 2025), da ultimo, ha modificato i commi 2 e 7-*bis* del citato art.15, prevedendo che la concessione della garanzia derivante dai contributi ai Confidi è a prima richiesta, esplicita, incondizionata e irrevocabile, con la controgaranzia dello Stato;
- 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 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;

- il 16 novembre 2021, il Ministero dell'interno e l'ABI hanno rinnovato la sottoscrizione dell'“*Accordo quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura*”, assumendo ulteriori impegni e iniziative alla luce dei mutati contesti sociali ed economici, al fine di individuare strumenti più idonei ed efficaci a sostegno di famiglie e imprese in difficoltà o sovraindebitate;
- il 25 febbraio 2022, in attuazione dell'art. 1 del citato Accordo quadro, con decreto del Ministero dell'interno, è stato istituito, presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, l'“*Osservatorio Nazionale*”;
- il 24 Aprile 2025, con decreto del Ministro dell'interno, è stata rinnovata la composizione dell'Osservatorio Nazionale per il triennio 2025-2028;
- l'ABI, a seguito della sottoscrizione dei predetti Atti pattizi ha avviato e posto in essere diverse attività, quali la promozione di eventi formativi, la redazione di opuscoli informativi e specifiche iniziative di sostegno alle famiglie e alle imprese in difficoltà; in particolare, ha aderito ad analoghi Accordi a livello territoriale promossi da numerose Prefetture;
- il Ministero dell'interno, impegnato quotidianamente nel sostegno, anche economico, alle vittime dell'usura e del racket che abbiano denunciato, sin dalla sottoscrizione degli Accordi, ha potenziato le azioni volte alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica e alla promozione della cultura della legalità, anche attraverso frequenti incontri sul territorio e con la costituzione di “*Osservatori Provinciali*” in attuazione dei rispettivi “*Protocolli d'intesa*”, nonché con la pubblicazione di una versione del “*Vademecum - Procedura di accesso ai benefici di legge per le vittime dell'estorsione e dell'usura*”, aggiornata alle recenti modifiche normative e agli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi in materia;
- la prevenzione dell'usura e 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;

### CONSIDERATO CHE

- la sottoscrizione dell'Accordo Quadro ha permesso di rafforzare il processo di collaborazione interistituzionale in materia, soprattutto nell'ottica di realizzare ulteriori azioni sinergiche di prevenzione e contrasto alle condotte criminose e, in particolare, ha consentito la promozione di iniziative di informazione sull'utilizzazione dei Fondi antiusura, la collaborazione nelle azioni di contrasto della pubblicità ingannevole, l'incremento delle attività di microcredito nonché la sottoscrizione, a livello provinciale, di “*Protocolli di intesa*”;
- la costituzione dell'Osservatorio Nazionale presso l'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura - la cui composizione è stata rinnovata con decreto del Ministro dell'interno del 24 aprile 2025 - ha, tra l'altro, consentito di canalizzare in un'unica direzione le misure proposte dai soggetti istituzionali e associativi presenti. In particolare, ha permesso:
  - di promuovere iniziative di comunicazione per diffondere la conoscenza dei Fondi previsti dalla legge n. 108 del 1996;

- di attivare un confronto costruttivo tra i soggetti istituzionali e associativi presenti;
- di rafforzare la conoscenza sul fenomeno, anche mediante la realizzazione di apposite indagini statistiche;
- di elaborare interventi di semplificazione della normativa vigente in materia di usura;
- di approfondire l'apporto documentale e informativo assicurato dalle Prefetture circa le attività svolte dagli "Osservatori provinciali", costituiti in sede territoriale in attuazione dei Protocolli d'intesa;
- la perdurante attualità e gravità del fenomeno usurario rende necessario proseguire e potenziare le linee di intervento già tracciate, garantendo così la continuità dei percorsi di dialogo e delle attività avviate, nel solco della consolidata collaborazione tra i soggetti istituzionali e sociali coinvolti nel contrasto al fenomeno usurario e agli effetti distorsivi che la criminalità economica determina sul libero funzionamento del mercato.

## IL MINISTRO DELL'INTERNO

e

ABI

### CONVENGONO QUANTO SEGUE

Al fine di consolidare e sviluppare le azioni comuni intraprese, nonché di promuovere una più efficace operatività delle risorse economiche rese disponibili dal "*Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché degli orfani per crimini domestici*" e dal "*Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura*", il presente Atto pattizio rinnova l'"*Accordo Quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura*", nei termini e con i contenuti di seguito specificati.

#### Articolo 1

##### (Attività e funzioni dell'Osservatorio Nazionale)

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. L'Osservatorio, con l'apporto tecnico dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, assicura le seguenti attività:
- 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 ulteriori modelli matematico-statistici di rilevazione del fenomeno dell'usura;
  - analisi degli esiti delle attività dei "Gruppi di Lavoro" tematici, costituiti per lo studio delle politiche di contrasto ai fenomeni usurari ed estorsivi e per l'approfondimento delle tematiche di educazione finanziaria, nonché dei profili giuridici, economici e sociologici connessi alle tipologie delittuose, anche per elaborare proposte di modifica alla vigente legislazione;
  - monitoraggio dell'impatto derivante dall'introduzione della figura dell'esperto di cui all'art. 14-bis della legge n. 108/1996, con particolare riguardo alla fase di reinserimento delle vittime nel circuito dell'economia legale.

## **Articolo 2 (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;
2. Le parti si impegnano, altresì, a effettuare monitoraggi periodici delle misure poste in essere ai sensi del comma 1.
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 3 (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 per i rapporti con i diversi soggetti coinvolti nell'ambito delle iniziative antiusura sui territori di riferimento;
  - 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 4 (Impegni delle Banche aderenti)**

1. Le Banche aderenti, ai sensi dell'art. 7 del presente Accordo, si impegnano a:
  - indicare il punto di contatto con i relativi riferimenti (indirizzo di posta elettronica e/o numero telefonico, etc.) 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. Le informazioni relative al punto di contatto sono comunicate 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;
  - considerare, ai fini dell'accesso al credito dei soggetti richiedenti, la controgaranzia dello Stato sulle garanzie rilasciate a valere sul Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura;
  - 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 per la prevenzione del fenomeno dell'usura*" 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, in un "Gruppo ristretto", da nominare nella prima seduta utile dell'Osservatorio, ovvero ai Confidi aderenti che, secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 2-bis della legge 7 marzo 1996, n. 108 potranno erogare direttamente i finanziamenti ai soggetti interessati.

#### **Articolo 5 (Convenzioni)**

1. Le Banche, i Confidi, le Fondazioni e le Associazioni che aderiscono al presente Accordo Quadro si impegnano ad aggiornare le convenzioni sottoscritte alla luce delle novità introdotte dall'art. 1, comma 864, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (legge di bilancio 2025) riguardo all'operatività del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura una volta emanate le relative disposizioni attuative;
2. La Convenzione potrà stabilire che il moltiplicatore sia aggiornato periodicamente e, in ogni caso, almeno una volta l'anno, a seguito di verifica, prevedendo che l'aggiornamento

avvenga solo in senso crescente.

### **Articolo 6 (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;
  - predisporre una relazione - da trasmettere all'Osservatorio Nazionale entro il 31 dicembre di ciascun anno - sulle iniziative assunte a livello territoriale e, in particolare, in ordine alle attività di sensibilizzazione delle vittime alla denuncia e alla promozione di campagne di educazione alla legalità realizzate, alla diffusione della conoscenza delle procedure di accesso ai Fondi di solidarietà e di prevenzione, nonché con riferimento agli esiti delle attività di analisi dei fattori di radicamento dei fenomeni criminali e delle strategie di prevenzione e contrasto svolte, anche con la collaborazione con le Forze dell'ordine. Ciò al fine di fornire ogni utile elemento per le successive valutazioni del Consesso.

### **Articolo 7 (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 8 (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 9**

#### **(Adesione delle Banche, Confidi, Associazioni e Fondazioni antiusura)**

1. Le Banche, i Confidi, le Associazioni e le Fondazioni antiusura possono aderire al presente Accordo Quadro inoltrando la relativa richiesta all'indirizzo PEC: [protocolloantiracketusura@pec.interno.it](mailto:protocolloantiracketusura@pec.interno.it) utilizzando l'apposito modulo in Allegato A al presente Accordo Quadro, debitamente compilato e sottoscritto.
2. I soggetti aderenti all'Accordo Quadro del 2021, si intendono automaticamente aderenti al presente Accordo Quadro, salvo una esplicita comunicazione di disdetta inviata all'indirizzo PEC: [protocolloantiracketusura@pec.interno.it](mailto:protocolloantiracketusura@pec.interno.it);

### **Articolo 10**

#### **(Iniziativa 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 11**

#### **(Verifica)**

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

### **Articolo 12**

#### **(Validità dell'Accordo Quadro)**

1. Il presente Accordo Quadro, valido ed efficace per un triennio dalla data della sottoscrizione, si intende automaticamente rinnovato per un altro triennio, salvo espressa comunicazione scritta, da parte di uno dei sottoscrittori, dell'intenzione di non rinnovare automaticamente il presente Accordo Quadro.

Data

5/11/2025

.....

**Modulo di Adesione all'Accordo Quadro del ..... 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 nell'Accordo Quadro,

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

(luogo e data), .....

.....  
(Timbro e firme autorizzate)

Si indicano di seguito le informazioni relative a:

IL PUNTO DI CONTATTO:

IL FACILITATORE-REFERENTE INFORMATIVO: