



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

## LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA

Deliberazione 27 giugno 2022, n. 15/2022/G







CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**LA PREVENZIONE  
DEL FENOMENO DELL'USURA**

**Relatore  
Paolo Romano**

Hanno collaborato  
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Gabriella Pace, Stefania Vassura

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	9
* * *	
Relazione.....	15
Sintesi .....	17
CAPITOLO I - Oggetto, finalità dell'indagine e quadro normativo di riferimento .....	21
1. Oggetto e finalità dell'indagine.....	21
2. Quadro normativo di riferimento .....	25
2.1. Le modifiche alla normativa intervenute nel 2021 .....	30
CAPITOLO II - Modalità di funzionamento del Fondo di prevenzione dell'usura.....	35
1. La ripartizione del "Fondo" .....	35
2. Tasso di operatività del sistema Confidi (CNF).....	38
2.1. Tasso di operatività del sistema associazioni e fondazioni (ASF).....	40
3. Il livello di escussioni come parametro di efficacia del "Fondo" .....	42
4. Il fenomeno del <i>credit crunch</i> osservato attraverso i dati del "Fondo" .....	44
CAPITOLO III - La diffusione del fenomeno dell'usura.....	47
1. La diffusione del fenomeno dell'usura e le cause.....	47
2. I dati statistici dell'usura .....	48
3. Conclusioni.....	55
CAPITOLO IV - Accordi quadro antiusura .....	57
1. Accordo quadro per il monitoraggio dell'applicazione sul territorio delle attività antiracket e antiusura .....	57
1.2 Le previsioni più rilevanti dell'Accordo quadro del 2007.....	58
2. Evoluzione dell'Accordo quadro del 2007.....	59
3. I protocolli d'intesa stipulati dal 2007 ad oggi.....	64
CAPITOLO V- Il quadro finanziario.....	67
1. Risorse del "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura" e loro provenienza.....	67
2. La allocazione delle risorse sul cap. 1618 e la distribuzione agli enti gestori nel triennio 2018-2021 .....	69
3. La dinamica della gestione del "Fondo" negli anni 2018-2021 .....	78
4. Le garanzie erogate dagli enti gestori nel periodo 2013-2020 .....	78
5. Verso un "tutoraggio" più completo .....	82

CAPITOLO VI – Monitoraggio sugli enti gestori .....	85
1. Attività dell’Ufficio ispettivo centrale del Mef - anni 2015-2018 – relativa al Fondo di prevenzione dell’usura .....	85
2. Il recupero dei fondi non utilizzati negli anni 2010-1° semestre 2021 .....	93
3. Esiti del monitoraggio svolto dal Dipartimento del Tesoro del Mef sugli enti gestori, riferito al biennio 2019-2020 e primo semestre 2021 .....	94
4. I principali esiti del monitoraggio degli enti gestori delle annualità 2019 e 2020 .....	95
 CAPITOLO VII – Considerazioni conclusive, esiti dell’adunanza pubblica e raccomandazioni proposte .....	 101
1. Considerazioni conclusive .....	101
2. Esiti dell’adunanza pubblica .....	101
3. Raccomandazioni proposte.....	101

\* \* \*

#### INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - Quadro normativo Fondo per la prevenzione del fenomeno dell’usura .....	32
Tabella n. 2 – Parametri del tasso di operatività di Confidi .....	37
Tabella n. 3 – Rapporto tra contributi Mef 2018 e importi erogati da Confidi nel 2019 .....	40
Tabella n. 4 – Rapporto tra contributi Mef 2019 e importi erogati da Confidi nel 2020 .....	40
Tabella n. 5 – Rapporto tra contributi Mef 2018 e importi erogati da associazioni e fondazioni nel 2019 .....	41
Tabella n. 6 – Rapporto tra contributi Mef 2019 e importi erogati da associazioni e fondazioni nel 2020.....	41
Tabella n. 7 – Rapporto percentuale tra garanzie erogate da Confidi ed escussioni 2019-2020 .....	42
Tabella n. 8 – Rapporto percentuale tra garanzie erogate da associazioni e fondazioni ed escussioni 2019-2020 .....	44
Tabella n. 9 – Reati di usura denunciati in Italia dalle Forze di polizia all’Autorità giudiziaria dal 2015 al 31 ottobre 2020.....	50
Tabella n. 10 – Capitoli di entrata del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell’usura .....	68
Tabella n. 11 – Capitolo 1618 p.g. 01 e p.g. 02 – ee.ff. 2018-2021.....	68
Tabella n. 12 – Capitolo 1618 – importi riassegnati dai capitoli di entrata e.f. 2018 .....	70
Tabella n. 13 – Capitolo 1618 –stanziamenti definitivi – quadro sinottico totale versamenti e riassegnazioni e.f. 2018.....	70
Tabella n. 14 – Capitolo 1618 - importi riassegnati dai capitoli di entrata e.f. 2019 .....	72
Tabella n. 15 – Capitolo 1618 – stanziamenti definitivi – quadro sinottico del totale .....	

dei versamenti e riassegnazioni e.f. 2019 .....	72
Tabella n. 16 – Capitolo 1618 -- importi riassegnati dai capitoli di entrata e.f. 2020 .....	73
Tabella n. 17 – Capitolo 1618 – stanziamenti definitivi – quadro sinottico totale versamenti e riassegnazioni e.f. 2020 .....	74
Tabella n. 18 – Capitolo 1618 -- importi riassegnati dai capitoli di entrata e.f. 2021 .....	75
Tabella n. 19 – Capitolo 1618 – stanziamenti definitivi – quadro sinottico totale versamenti e riassegnazioni e.f. 2021 .....	76
Tabella n. 20 – Risorse finanziarie cap. 1618 e assegnazione agli enti gestori anni 2018-2021 .....	77
Tabella n. 21 – Distribuzione regionale contributi Mef erogati a Confidi anni 2018-2021 .....	78
Tabella n. 22 – Distribuzione regionale contributi Mef erogati ad associazioni e fondazioni anni 2018-2021 .....	78
Tabella n. 23 – Importo erogato da Confidi nel periodo 2013-2020 .....	79
Tabella n. 24 – Importo erogato da associazioni e fondazioni nel periodo 2013-2020 .....	79
Tabella n. 25 - Confronto disponibilità finanziarie del “Fondo” con denunce e beneficiari – anni 2008-2021 .....	81
Tabella n. 26 - Attività dell’Ufficio ispettivo centrale relativa al Fondo di prevenzione dell’usura – anni 2015-2018 .....	86
Tabella n. 27 - Recupero dei fondi non utilizzati dal 2010 al 1° semestre 2021 .....	93

## INDICE DEI GRAFICI

Grafico n. 1 - Reati di usura denunciati in Italia dalle Forze di polizia all’Autorità giudiziaria dal 2015 al 2020 .....	51
Grafico n. 2 - Reati di usura commessi in Italia dal 2015 al 28 febbraio 2021 .....	51
Grafico n. 3 - Beneficiari contributi del “Fondo” - anni 2010-2020 .....	82
Grafico n. 4 - Tipologia di criticità rilevate dall’UIC nell’anno 2015 .....	87
Grafico n. 5 - Tipologia di criticità rilevate dall’UIC nell’anno 2016 .....	89
Grafico n. 6 - Tipologia di criticità rilevate dall’UIC nell’anno 2017 .....	91
Grafico n. 7 - Tipologia di criticità rilevate dall’UIC nell’anno 2018 .....	92
Grafico n. 8 - Recupero fondi non utilizzati dal 2010 ad agosto 2021 .....	94

## INDICE DEGLI ACRONIMI

**CNF:** Confidi (Consorzio di garanzia collettiva dei fidi)

**ASF:** Associazioni/fondazioni antiusura

**SACE:** Sezione speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione

**ASSOCONFIDI:** Associazione che riunisce le Federazioni dei Confidi

**ADICONSUM:** Associazione Italiana Difesa Consumatori e Ambiente

**RUNTS:** Registro Unico Nazionale del Terzo settore

**MEF:** Ministero dell'economia e delle finanze

**CONSAP:** Concessionaria Servizi Assicurativi pubblici

**PMI:** Piccole e medie imprese

**OCM:** Organismo dei Confidi minori

**TUB:** Testo unico bancario

**MISE:** Ministero dello Sviluppo economico

**DIA:** Direzione Investigativa antimafia

**ABI:** Associazione Bancaria Italiana

**ISTAT:** Istituto nazionale di statistica

**UIC:** Ufficio Ispettivo Centrale

**GFA:** Gestione fondo antiusura

**CGIA:** Confederazione Generale Italiana dell'Artigianato

**CR:** Banca d'Italia: Centrale dei Rischi della Banca d'Italia

**SVIMEZ:** Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno

**DNA:** Direzione nazionale antimafia

**OIV:** Organismo indipendente di valutazione

**IGB:** Ispettorato generale bilancio

## **DELIBERAZIONE**





## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

I Collegio

Adunanza del 10 giugno 2022 e  
Camera di consiglio del 10 giugno 2022

Presieduta dal Presidente aggiunto Paolo Luigi Rebecchi

Composta dai magistrati:

**Presidente aggiunto della Sezione:** Paolo Luigi REBECCHI

**Consiglieri:** Antonello COLOSIMO, Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Giampiero PIZZICONI

**Referendario:** Andrea GIORDANO

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 8 marzo 2021, n. 5/2021/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2021 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Consigliere Paolo ROMANO, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto "*La prevenzione del fenomeno dell'usura*";

visto il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 "*Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza*";

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l'ordinanza n. 16/2022 prot. n. 1488 del 23 maggio 2022, successivamente annullata;

vista l'ordinanza n. 21/2022 prot. n. 1604 del 31 maggio 2022, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per l'adunanza del 10 giugno 2022, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione n. 1496 del 24 maggio 2022, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è stata convocata in adunanza per il giorno 10 giugno 2022, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Dipartimento del Tesoro;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

- Ministero dell'interno:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Direzione generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese;

- Banca d'Italia:

Vigilanza bancaria e finanziaria;

- Associazione bancari italiana - ABI;

- Assoconfidi;

vista la nota prot. n. 1497 del 24 maggio 2022 alla Presidenza del Consiglio dei ministri;

udito il relatore, Consigliere Paolo Romano;

uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:

- per il Ministero dell'economia e delle finanze:

Dott.ssa Carla Napolitano, Dipartimento del Tesoro - Dir.V, Dirigente, Dott.ssa Gabriella Ossicini, funzionario e Dott. Giuseppe Sciascia, funzionario;

- per il Ministero dell'interno:

Viceprefetto Dott. Mario Muccio, Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, Vicario coordinatore dell'ufficio;

- per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Dott.ssa Caterina Farre, Direzione generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese, Dirigente;

- per la Banca d'Italia:

Dott. Michele Carofiglio, Vigilanza bancaria e finanziaria, Vicecapo del Servizio vigilanza, comportamento degli intermediari del Dipartimento tutela della clientela e educazione finanziaria;

- per l'Associazione bancari italiana - ABI:

Dott. Gianfranco Torriero, Vicedirettore generale;

vista la memoria n. 1 dell'ABI, prot. n. 000862 del 31 maggio 2022, acquisita al prot. n. 1612 del 1° giugno 2022;

vista la memoria n. 2 del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, acquisita al prot. n. 1613 del 1° giugno 2022;

vista la memoria n. 3 della Banca d'Italia - Dipartimento tutela della clientela e educazione finanziaria, acquisita al prot. n. 1617 del 1° giugno 2022;

vista la memoria n. 4 dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, prot. n. 1849 del 31 maggio 2022, acquisita al prot. n. 1619 del 1° giugno 2022;

vista la memoria n. 5 del Ministero dell'economie e delle finanze - Dipartimento del tesoro, prot. n. 52270 del 3 giugno 2022, acquisita al prot. n. 1642 del 3 giugno 2022,

## DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto "La prevenzione del fenomeno dell'usura".

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, Ministro dell' Economia e delle finanze, Ministro dell'interno, Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:

Ufficio del Segretario generale;

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Dipartimento del Tesoro;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

- Ministero dell'interno:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Direzione generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese;

- Banca d'Italia:

Vigilanza bancaria e finanziaria;

- Associazione bancari italiana - ABI;

- Assoconfidi.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La relativa relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Relatore  
Paolo Romano  
f.to digitalmente

Il Presidente aggiunto  
Paolo Luigi Rebecchi  
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 27 giugno 2022

Il Dirigente  
Dott.ssa Maria Laura Iorio  
f.to digitalmente

## **RELAZIONE**



## Sintesi

L'ampio tema di indagine, riguardante la prevenzione dell'usura, è stato sviluppato attraverso l'esame dei principali strumenti, specificamente ideati e messi a punto per conseguire tale salvaguardia, nonché delle azioni svolte per garantirne un razionale ed economico utilizzo.

Prescindendo dalla pur importante ed ininterrotta attività di vigilanza sviluppata in via ordinaria dalle Forze di polizia sul territorio, si è ritenuto, quindi di concentrare l'attenzione sui seguenti argomenti:

- il "Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura", di seguito denominato Fondo, istituito dall'art. 15 della legge n. 108 del 1996;
- gli Accordi quadro ed i protocolli d'intesa;
- le associazioni e fondazioni antiusura, nonché i consorzi di garanzia collettiva dei fidi, di seguito denominati Confidi.

A) Il Fondo, gestito dal Ministero dell'Economia e delle finanze, è preposto all'erogazione di contributi in favore di associazioni e fondazioni, che ricevono il 30 per cento della disponibilità, mentre ai Confidi è assegnato il restante 70 per cento dei c.d. "fondi speciali". Tali enti impiegano i fondi speciali principalmente per la prestazione di garanzie alle banche, onde favorire l'erogazione di finanziamenti a soggetti che incontrano ostacoli per l'accesso al credito. Ciò per evitare che una temporanea situazione di difficoltà spinga gli interessati verso forme di usura, e per proteggere, di conseguenza, non solo i singoli ma anche il sistema economico, che a causa dell'usura subisce danni rilevanti.

La legge istitutiva del Fondo non ne ha indicato una fonte di alimentazione stabile, fatta eccezione per i primi tre anni, in cui ha assicurato una provvista di cento miliardi di lire per il 1996, ed altrettanti per il 1997 ed il 1998. Va al riguardo evidenziato che 100 miliardi equivalgono, oggi, a circa 51,5 milioni di euro, mentre la dotazione del Fondo (stanziamenti definitivi di competenza) nell'ultimo quadriennio risulta, in media, pari a 27 milioni annui.

Al momento il Fondo è alimentato, in prevalenza, con una quota delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative antiriciclaggio e valutarie, versate

sostanzialmente “a cavallo” di due esercizi. Tale prassi determina la laboriosità della relativa documentazione e gestione contabile.

Dal 1998, anno di inizio dell’operatività dell’istituto, fino al 2020, agli enti gestori sono stati erogati dal Fondo poco più di 670 milioni di euro.

Tali risorse hanno consentito di garantire, nel medesimo periodo, finanziamenti per un importo complessivo di oltre due miliardi di euro. Il tasso di operatività, o leva finanziaria del sistema, fra il 1998 ed il 2020 è stato, in media, di circa il 320 per cento, raggiungendo un picco del 369,33 per cento nel 2019, per scendere drasticamente nel 2020 al 146,78 per cento.

L’attività di assegnazione delle risorse agli enti da parte del Ministero risulta documentata, motivata e costantemente improntata all’applicazione di parametri intesi a stimolare gli enti meno attivi ed a premiare quelli maggiormente operativi e che hanno ricevuto meno escussioni delle proprie garanzie.

Altrettanto efficace è stata l’attività di monitoraggio degli enti, assicurata dal Mef, sulle singole gestioni dei “fondi speciali”<sup>1</sup>, anche per quanto riguarda la *compliance* degli enti ispezionati.

In un contesto di riscontrata regolarità e di buona attenzione va, tuttavia, segnalato un tema che rende problematica la valutazione dell’adeguatezza e dell’impatto di questo strumento. Si tratta del “numero oscuro” desumibile dal limitato numero delle denunce alle forze di polizia che, a fronte di numerose e concordi stime di diverso segno, suggerisce un verosimile sottodimensionamento statistico del fenomeno. L’argomento, invero importante, risulta comunque all’attenzione emergendo, da alcune recenti e qualificate proposizioni la volontà di scandagliare e definire, con metodi scientifici, la reale entità e l’effettiva configurazione della pratica criminale all’esame.

- B) Gli Accordi quadro ed i protocolli d’intesa rappresentano, certamente, uno strumento indispensabile per il buon funzionamento dell’intero sistema, considerato che stabiliscono in maniera pattizia le azioni e le competenze dei diversi attori impegnati in procedimenti ed attività relativi alla prevenzione,

---

<sup>1</sup> Il concetto di “fondi speciali” è riferito esclusivamente ai Confidi, come indicato dalla norma di cui all’art. 15 L. n. 108/1996 e relativo Regolamento di attuazione D.P.R. n. 315/1997.

nonché introducono a momenti di reciproco coordinamento.

L'Accordo quadro, siglato nel 2007 - che ha introdotto figure utili all'interno degli istituti di credito quali i referenti ed i facilitatori, e buone pratiche come i tavoli di dialogo permanente, la condivisa diffusione informativa dell'Accordo stesso, la prevista rapidità di risposte e decisioni da parte dei Confidi e delle banche sulle pratiche di finanziamento, l'impegno delle banche a non espellere i "protestati" dal circuito ed a garantire loro un servizio di base, l'azione educativa al corretto impiego del denaro - è stato rinnovato e siglato in data 17 novembre 2021.

I suoi contenuti, in sostanza, riproducono quelli del precedente Accordo, perfezionati e potenziati, e potranno essere applicati e sviluppati dalle Prefetture in protocolli locali con successo, come accaduto per il precedente (oltre 80 protocolli siglati). Particolare rilevanza assumono nel nuovo Accordo, fra gli altri, i compiti ora attribuiti all'Osservatorio Nazionale (da costituire, con decreto del Ministro dell'Interno, presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura) di:

- monitoraggio, con la collaborazione delle Forze di polizia e degli Organi giudiziari della fenomenologia 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.

L'attuazione di tali compiti, infatti, potrebbe concorrere in maniera rilevante ad una definizione più fedele delle dimensioni del fenomeno, in assenza della quale ogni analisi o valutazione al riguardo rischia di trasformarsi in un esercizio sterile. A margine, va anche osservato come alcune banche, per i motivi meglio espressi nel corpo della relazione, non sempre ritengano di accettare le garanzie accordate dagli enti.

- C) Le associazioni e fondazioni antiusura, nonché i Confidi, nel sistema delineato, svolgono un capillare presidio del territorio ed il loro principale adempimento consiste nell'esame delle singole richieste di finanziamento, attraverso un'autonoma istruttoria, al termine della quale decidono se ricorrere alle risorse

provenienti dal Fondo di prevenzione per garantire il prestito presso la banca; questa, ricevuta la documentazione, svolge i propri accertamenti e poi si esprime in via definitiva. Inoltre, tali enti si occupano di dare attuazione alle azioni stabilite nell' Accordo quadro, ad es. agiscono per la diffusione informativa circa le possibilità offerte dal sistema, per l'educazione finanziaria, per il contrasto alla pubblicità finanziaria ingannevole.

Tra il 2013 e il 2020, essi hanno utilizzato i fondi antiusura per garantire finanziamenti per un valore complessivo di circa 590 milioni di euro; i Confidi hanno garantito finanziamenti del valore di euro 387.776.698,81 mentre le associazioni e le fondazioni per 202.179.043,76 euro, con una media annuale, per i primi, di quasi 48,5 milioni di euro, per le seconde di poco più di 25. Attraverso tali enti, del Fondo hanno usufruito inizialmente (per gli anni 2010, 2011 e 2012) fra le 4000 e le 3000 unità annue; fra il 2018 ed il 2020 (ultimi dati disponibili, essendo in verifica ai fini del loro consolidamento quelli del 2021) il numero dei fruitori, pur in contesto di crisi finanziaria e pandemica, si è ridotto da 2025 a 1443. I tempi per la conclusione dei pertinenti procedimenti e quindi per la materiale erogazione del prestito da parte delle banche, ad ogni modo, risultano eccessivamente lunghi rispetto alla situazione di emergenza che dovrebbero affrontare.

In conclusione, in un contesto di regolare gestione del Fondo, di volenterosa applicazione degli Accordi quadro e di corretto agire della quasi totalità degli enti, sono comunque emerse alcune discrasie del sistema preposto alla prevenzione del fenomeno che, pur operando correntemente, non è certo in fase espansiva.

Tali discrasie, nondimeno, potrebbero essere, se non superate, almeno stemperate attraverso l'attuazione delle raccomandazioni formulate al termine della relazione, elaborate anche grazie alle proposizioni di alcuni degli attori di sistema, fra cui va ricordato, *in primis*, l'ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

# CAPITOLO I

## OGGETTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

*Sommario:* 1. Oggetto e finalità dell'indagine. – 2. Quadro normativo di riferimento. 2.1 Le modifiche alla normativa intervenute nel 2021-

### 1. Oggetto e finalità dell'indagine

Il reato di usura configura la stipula di un vero e proprio contratto a prestazioni corrispettive, sinallagmatico, a tutto svantaggio dell'usurato e dal quale l'usuraio trae vantaggi di carattere pecuniario o non pecuniario.

Ai sensi dell'articolo 644 del Codice penale (come modificato dalla legge n. 108 del 1996) esso può manifestarsi in due modi. La prima fattispecie, la cosiddetta usura "oggettiva" o "presunta", è disciplinata dal combinato disposto del primo e del terzo comma, parte prima, dell'art. 644 c.p. ed è così descritta: "Chiunque si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altra utilità, interessi o altri vantaggi usurari è punito [...]. La legge stabilisce il limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari".<sup>2</sup> In questa formulazione, inizialmente, non si fa riferimento alla situazione di difficoltà finanziaria in cui versa la vittima; il requisito dell'approfittamento dello stato di bisogno, previsto dall'art. 644 c.p. nella sua originaria formulazione, non è più necessario. È così sufficiente, per compiere il reato, il farsi dare o promettere un

---

<sup>2</sup> "Chiunque, fuori dei casi previsti dall'articolo 643, si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altre utilità, interessi o altri vantaggi usurari, è punito con la reclusione da due a dieci anni e con la multa da euro 5.000 a euro 30.000. Alla stessa pena soggiace chi, fuori del caso di concorso nel delitto previsto dal primo comma, procura a taluno una somma di denaro o altre utilità facendo dare o promettere, a sé o ad altri, per la mediazione, un compenso usurario".

In particolare, il terzo comma dell'art. 644 c.p. prevede, nel suo primo periodo che "la legge stabilisce il limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari" (c.d. usura presunta o oggettiva), mentre la seconda parte del terzo comma dell'art. 644 c.p. prevede che "sono altresì usurari gli interessi, anche se inferiori a tale limite, e gli altri vantaggi o compensi che, avuto riguardo alle concrete modalità del fatto e al tasso medio praticato per operazioni similari, risultano comunque sproporzionati rispetto alla prestazione di denaro o di altre utilità, ovvero all'opera di mediazione, quando chi li ha dati o promessi si trova in condizioni di difficoltà economica o finanziaria" (c.d. usura in concreto o soggettiva")

interesse di entità superiore al tasso-soglia; tuttavia, nel contesto legislativo attuale, lo stato di bisogno della vittima rappresenta una circostanza aggravante del reato<sup>3</sup>.

La seconda fattispecie del reato di usura, nota come “soggettiva” o “in concreto” è disciplinata dalla seconda parte del terzo comma dell’art. 644 c.p. che così la descrive “Sono altresì usurari gli interessi, anche se inferiori a tale limite, e gli altri vantaggi o compensi che, avuto riguardo alle concrete modalità del fatto e al tasso medio praticato per operazioni similari, risultano comunque sproporzionati rispetto alla prestazione di denaro o di altra utilità [...] quando chi li ha dati o promessi si trova in condizioni di difficoltà economica o finanziaria”. Viene così recuperato, quale elemento essenziale del reato, l’elemento dello stato di bisogno.

La riformulazione, è tesa nel suo insieme, a conseguire un ampliamento dell’area di applicazione della norma incriminatrice, volta a punire in maniera diffusa la gestione dell’attività usuraria che, negli ultimi decenni, ha costituito e costituisce uno dei mezzi di riciclaggio del denaro provento di attività della criminalità organizzata e, per tale ragione, si configura pericolosamente funzionale alla penetrazione ed al progressivo radicamento di tali organizzazioni nel tessuto sociale ed economico del territorio.

Ciò premesso, di pari passo, l’esigenza di realizzare una sempre più efficace attività di prevenzione rispetto al fenomeno, è oggi ancora più pressante a causa della crisi economica conseguente alla pandemia, che ha determinato e determina uno spazio per la diffusione dell’usura per certi versi ancora più preoccupante di quello che spinse all’approvazione della legge n. 108 del 1996.

Centinaia di migliaia, fra famiglie e imprese, rischiano di essere escluse per debiti, spesso anche minimi, dal circuito finanziario e possono diventare facile preda del credito gestito dalla malavita e dagli usurai.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> L’eliminazione dello stato di bisogno, quale requisito per la sussistenza del reato di usura, nella prima fattispecie descritta, ha conseguenze sull’elemento psicologico, non più rappresentato dal consapevole approfittamento della situazione di bisogno dell’usurato, ma da individuarsi nella semplice volontà di concludere un contratto sinallagmatico con interessi o vantaggi usurari.

<sup>4</sup> Secondo una recente analisi condotta dalla CGIA (Confederazione Generale Italiana dell’Artigianato), sono in crescita le imprese italiane che si trovano in uno stato di sofferenza economica, poco meno di 176.400 realtà in difficoltà che sono state segnalate come insolventi dagli intermediari finanziari alla Centrale dei Rischi della Banca d’Italia. Ad aggravare la situazione già critica per molte aziende, sono anche le scadenze fiscali. Una situazione che contribuisce a spingere molti imprenditori in difficoltà economica verso usurai e organizzazioni criminali, con

Rispetto a tale quadro, invero grave, l'indagine si pone l'obiettivo di verificare la validità delle iniziative sin qui poste in essere al precipuo scopo di arginare la diffusione della descritta manifestazione criminale, e di comprendere se è possibile migliorare gli strumenti di sostegno delle piccole e medie imprese e delle famiglie, intesi ad impedire che esse rimangano vittime di questo odioso reato.

In via metodologica, infatti, non è fuori luogo tornare a sottolineare come il *focus* della presente relazione sia incentrato esclusivamente sull'aspetto della prevenzione intesa in senso letterale, e cioè come ogni attività diretta a impedire pericoli e mali sociali di varia natura, attraverso l'adozione di provvedimenti o di azioni intesi a raggiungere questo scopo.

Ne consegue come la sua efficacia, anche nel caso di specie, sia da considerare in relazione all'impatto che tali azioni e provvedimenti realizzano al fine di scongiurare l'espansione di fenomeni pericolosi.

Una politica di prevenzione globale rispetto al tema dell'usura, dunque, è efficace se riesce ad evitare che le persone in stato di necessità, per ottenere credito, si rivolgano a segmenti illeciti anziché ai canali istituzionali.

La stessa legge in materia di usura, invero, separa il momento della prevenzione da quello della repressione del fenomeno, sancendo il dovere, da parte delle istituzioni e dei corpi intermedi, di proteggere le attività economiche dall'infiltrazione del fenomeno prima che questa causi danni più gravi.

---

l'obiettivo di acquisire la liquidità necessaria per onorare i versamenti. Per queste imprese risulta impossibile accedere ai prestiti erogati dai canali finanziari tradizionali e legali, aumentando il rischio di usura. Nel 2020, tra tutti i reati contro il patrimonio, le denunce per usura e le truffe sono state le uniche a registrare una variazione positiva.

Analizzando i dati territoriali, secondo la CGIA sono Roma, Milano, Napoli e Torino le realtà maggiormente in difficoltà, dove le imprese non riescono ad accedere agli strumenti pubblici messi a disposizione dai decreti "Cura Italia" e "Decreto Liquidità", ossia "Garanzia Italia" per i finanziamenti garantiti da SACE ed il Fondo di Garanzia per le PMI, che eroga anche i piccoli prestiti fino a 30 mila euro.

Le società non finanziarie e le famiglie produttrici che sono state segnalate come insolventi dagli intermediari finanziari alla Centrale dei Rischi della Banca d'Italia, infatti, non possono accedere ad alcun prestito erogato dal canale finanziario legale. Il Fondo di prevenzione dell'usura consente loro di accedere a canali di finanziamento legali, attraverso due tipi di contribuzione: la prima tramite i Confidi a garanzia dei finanziamenti concessi dalle banche; la seconda tramite fondazioni o associazioni contro l'usura riconosciute dal MEF.

Dall'analisi condotta dall'associazione SOS Impresa di Confesercenti, il mercato illegale dell'usura avrebbe un fatturato annuo stimabile in 24 mld di euro e, prima del Covid-19, avrebbe coinvolto duecentomila imprenditori. Si tratta, come è evidente, osserva la Sezione, di grandezze, finanziarie e sociali, straordinariamente imponenti che, per essere affrontate con strumenti adeguati, richiederebbero un impegno, sociale e finanziario, altrettanto straordinario. E tale quadro risulta ancora più grave se si considera che la pandemia, come era stato previsto, ha determinato una accelerazione del fenomeno, come per ultimo denunciato nella intervista sull'"Avvenire", del 15 dicembre 2021 del Procuratore Nazionale Antimafia, Dott. Cafiero de Raho.

Non v'è dubbio, quindi, che uno Stato sociale, caratterizzato come il nostro dal valore costituzionale della solidarietà<sup>5</sup>, debba sviluppare con ogni impegno politiche di potenziamento degli strumenti di tutela preventiva rispetto a tale crimine, nella consapevolezza che il “rientro” dalla posizione da usurato<sup>6</sup> è ben più difficile rispetto alla pur complessa posizione di sovraindebitamento, ovvero a quella di transitoria difficoltà finanziaria.

In sostanza, si è inteso verificare la regolare applicazione della normativa di riferimento, l'efficacia e l'efficienza dell'attuale meccanismo di ripartizione dei contributi, la corretta funzionalità del sistema, i suoi eventuali margini di miglioramento nonché l'economicità della gestione delle risorse rese disponibili.

Al fine di acquisire i necessari elementi informativi si è interloquito con:

- Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro;
- Ministero dell'interno – Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese;
- Banca d'Italia - Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria;
- Associazione bancaria italiana (ABI);
- Assoconfidi.

---

<sup>5</sup> Art. 2 della Costituzione: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

Art.3 della Costituzione: “... è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

<sup>6</sup> Oltre al problema economico, non è trascurabile quello comportamentale che spesso è anche psichico nei casi delle c.d. “dipendenze”. Infatti, sempre più spesso, i soggetti che si rivolgono al fondo risultano essere vittime di sovraindebitamento attivo a causa di un uso poco responsabile del denaro (sopravalutazione degli introiti per nucleo familiare, dipendenza dal gioco d'azzardo, *shopping* compulsivo, o semplicemente cattiva educazione nell'uso del denaro). In questi casi non basta l'erogazione del finanziamento garantito attraverso i fondi antiusura, a garantire il reinserimento del soggetto nel normale ciclo della vita e nel mercato del credito. (Adiconsum – Report 2018). In questi casi prevedere la possibilità di utilizzare fondi per l'assistenza anche psicologica risulta essere fondamentale.

## 2. Quadro normativo di riferimento

Proprio nella accennata prospettiva dei due distinti momenti, quello della prevenzione e quello della repressione, la citata legge sull'usura ha istituito, con l'art. 14, il "Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura", di competenza del Ministero dell'Interno, destinato all'erogazione di mutui a soggetti esercenti attività imprenditoriale o di lavoro autonomo che siano parti offese in procedimenti penali per il reato di usura; tale Fondo è stato oggetto di una relazione di questa Sezione centrale di controllo, approvata con deliberazione 9/2018/G denominata "La gestione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)"<sup>7</sup>.

Con l'art. 15 della medesima legge, diversamente, è stato istituito il "Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura" - di seguito "Fondo di prevenzione" - di competenza del Ministero dell'Economia e delle finanze, finalizzato all'erogazione di contributi in favore di appositi fondi speciali costituiti dai consorzi o cooperative di garanzia collettiva fidi denominati "Confidi",<sup>8</sup> istituiti dalle associazioni di categorie imprenditoriali, dagli ordini professionali, dalle fondazioni e associazioni riconosciute per la prevenzione del fenomeno dell'usura ed iscritte in un apposito elenco tenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze. Nel descritto contesto, il Fondo di prevenzione rappresenta il vero e proprio oggetto dell'indagine, in quanto ha lo scopo di evitare che la temporanea situazione di difficoltà del soggetto per l'accesso al credito, lo spinga verso forme di usura, rappresentando - almeno in astratto - un

---

<sup>7</sup> La relazione ha preso in esame l'organizzazione dell'attività amministrativa per la trattazione delle istanze di accesso al Fondo, le risorse impiegate e la loro idoneità a realizzare gli obiettivi previsti dalla legge, le problematiche più rilevanti della gestione del Fondo. La Sezione ha raccomandato al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e ai Commissari di proseguire l'opera di miglioramento dell'organizzazione dei procedimenti amministrativi al momento dell'istruttoria non completamente dematerializzati, e di adottare ogni altra misura volta a adeguare la loro durata effettiva ai tempi di legge previsti per la fase istruttoria e per quella deliberativa.

La Corte ha osservato, inoltre, la scarsità del recupero dei mutui concessi alle vittime di usura, con rate insolute pari all'85 per cento di quelle scadute e l'inefficacia dell'attività realizzativa dei crediti derivanti dalla surrogazione *ope legis* del Fondo nei diritti delle vittime beneficiarie delle provvidenze. Ha osservato, altresì, una situazione critica in ordine alla tutela dell'erario nei giudizi di opposizione alle riscossioni coattive dei crediti derivanti dalla surrogazione del Fondo dei diritti delle vittime dei reati di usura e di estorsione, a causa del rifiuto dell'Avvocatura dello Stato di rappresentare in giudizio la Consap.

<sup>8</sup> I Confidi sono rappresentati da Assoconfidi, che è l'associazione a cui aderiscono le sette Federazioni rappresentative del sistema dei Confidi italiani (Fedart, Fidi, Federasconfidi, Federconfidi, Federfidi, Fincredit Confapi, Asscooperfidi, Creditagri Coldiretti espressione delle principali Associazioni di rappresentanza delle imprese.)

fondamentale strumento di protezione non solo per i singoli, ma anche e soprattutto per il sistema economico e assumendo, in questo modo, un ruolo significativo nelle dinamiche sociali.

Più nel dettaglio, le citate associazioni e fondazioni impiegano i contributi statali principalmente per la prestazione di garanzie alle banche e agli intermediari finanziari, onde favorire l'erogazione di finanziamenti a soggetti che, pur essendo meritevoli in base ai criteri fissati nei relativi statuti, incontrano ostacoli per l'accesso al credito e rischiano, pertanto, di essere esclusi dal circuito legale dei prestiti a cittadini e imprese.

L'obiettivo, quindi, è quello di facilitare l'accesso al credito bancario, con un modello che si basa su un'interessante *partnership* pubblico-privato - *no profit*, nella quale Stato, Confidi, fondazioni, associazioni di lotta all'usura e istituti di credito sono chiamati a lavorare insieme, al fine di perseguire l'obiettivo di proteggere soggetti in temporanea difficoltà economica.

Il Fondo di prevenzione, rispetto a quello di solidarietà, è strutturato perseguendo una maggiore semplicità di funzionamento<sup>9</sup> in quanto, a differenza di quest'ultimo, nell'ottica di prevenzione del fenomeno, vi si accede senza obbligo di denuncia ed è indirizzato ad un *range* più vasto di destinatari, dato che i soggetti richiedenti possono essere anche famiglie e non necessariamente imprenditori. In particolare, per avviare la procedura è sufficiente che il soggetto interessato si rivolga ai Confidi (ovvero consorzi di imprese) nel caso di piccole e medie imprese, oppure alle associazioni e fondazioni di lotta all'usura, se si tratta di privati cittadini e famiglie; tali enti, presenti su tutto il territorio nazionale<sup>10</sup>, sono gli effettivi gestori del Fondo ed esaminano e

---

<sup>9</sup> L'utilizzo dello strumento dei mutui di solidarietà non è agevole; le difficoltà sono comprovate sia dalla circostanza che solo un terzo delle istanze viene accolto, sia dai numerosi casi di revoca dei benefici, sia dal rilevante livello delle morosità. Nonostante nel corso degli anni sia stato dato maggior impulso all'attività del Comitato che delibera le erogazioni dei mutui, resta comunque la complessità del processo di concessione, strettamente collegato allo sviluppo del procedimento penale. Le previsioni del regolamento vigente in materia sono volte ad assicurare che i benefici vengano erogati a soggetti effettivamente vittime di fatti di usura e quindi meritevoli della solidarietà; inoltre, l'accoglimento è subordinato a un idoneo piano di utilizzo dei mezzi ricevuti per il reinserimento nell'economia legale. (Intervento di Giovanni Carosio, vice direttore generale della Banca d'Italia, alla 2<sup>a</sup> Commissione permanente giustizia del Senato sul tema "Prevenzione dell'usura ed evoluzione dei mercati creditizi" - anno 2007.

<sup>10</sup> Per conoscere gli Enti iscritti negli elenchi del Mef è stata redatta una mappa, a valenza regionale, che consente di annotare l'Ente più vicino al domicilio o alla sede della propria impresa. Si tratta di un opuscolo pubblicato e aggiornato costantemente attraverso il sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Persone e famiglie sovra indebitate possono così rivolgersi alle associazioni e fondazioni per la prevenzione dell'usura, presenti in quasi tutte le regioni italiane, tranne Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta. Le

valutano i singoli casi, per stabilire se sussistono le condizioni per accedere alle garanzie antiusura nazionale.

Il regolamento attuativo è lo strumento utilizzato dalle fondazioni, dalle associazioni e dai Confidi per fissare e poi verificare la presenza dei requisiti minimi necessari per la concessione delle garanzie a coloro che hanno presentato richiesta di accesso ai Fondi antiusura.

Nel corso della valutazione del sovraindebitamento, vengono considerate sia la meritevolezza delle persone, sia la solvibilità delle imprese. Non si tratta, infatti, di finanziamenti a fondo perduto e la finalità sottesa all'istituzione del Fondo per la prevenzione dell'usura è il reinserimento dei beneficiari nel circuito dell'economia legale, a partire dai territori.

Come accennato, il Fondo di prevenzione chiama in causa come protagonisti le banche, i Confidi, le associazioni antiusura, che sono soggetti dotati di un patrimonio informativo e professionale adeguato ad occuparsi del fenomeno e che hanno un concreto interesse a garantirne il funzionamento.

Il Fondo, secondo la vigente disciplina, è destinato ad erogare due tipi di contributi:

- il primo, che impegna complessivamente fino al 70 per cento delle risorse rese disponibili, è destinato ad appositi fondi speciali costituiti presso consorzi e dalle cooperative di garanzia collettiva fidi, i "Confidi", istituiti dalle associazioni di categoria imprenditoriali e dagli ordini professionali. Tali contributi sono impiegati dai Confidi per garantire fino all'80 per cento del prestito alle banche, istituti di credito e altri intermediari finanziari che concedono finanziamenti a medio termine e all'incremento di linee di credito a breve termine a favore delle piccole e medie imprese a elevato rischio finanziario (intendendosi per tali le imprese cui sia stata rifiutata una domanda di finanziamento assistita da una garanzia pari ad almeno il 50 per cento dell'importo del finanziamento stesso, pur

---

piccole e medie imprese possono consultare *on-line* la *brochure*.

In assenza di Enti nella propria regione ci si può rivolgere ad associazioni/fondazioni o Confidi operativi in tutto il territorio della penisola. Quando non c'è nessun Ente nella regione di residenza personale o dove ha sede la propria impresa ci si può rivolgere agli Enti interregionali e nazionali e l'ambito di operatività si evince dagli statuti di associazioni/fondazioni e Confidi. In ambito nazionale operano 22 Confidi e 5 associazioni/fondazioni (vale ovviamente l'operatività regionale o interregionale di tutti gli altri Enti inseriti nell'elenco del Mef consultabile *on-line*).

in presenza della disponibilità del confidi al rilascio della garanzia). Peraltro, a tal riguardo va anticipato che la definizione di impresa ad elevato rischio finanziario è stata recentemente modificata dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), art. 1, commi 256, 257 e 258, di cui si tratterà nel successivo paragrafo;

- il secondo tipo di contributo, pari al restante 30 per cento delle risorse complessivamente poste a disposizione, viene reso disponibile per le fondazioni ed associazioni che si occupano di prevenzione del fenomeno dell'usura e che, come già segnalato, risultano iscritte in un apposito elenco tenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze, per l'erogazione di garanzie alle banche ed agli intermediari finanziari.

Fino all'agosto 2021, il decreto del Ministro del Tesoro del 6 agosto 1996 stabiliva i requisiti patrimoniali dei fondi speciali antiusura dei Confidi, ovvero i requisiti richiesti ai Confidi per poter beneficiare dei fondi antiusura, indicando un livello minimo di 20 milioni delle vecchie lire, pari a euro 10.329,14. (con il recente decreto del 20 agosto 2021, art. 3 – requisiti patrimoniali - tale consistenza è stata portata a 3 mln di euro) e prevedeva i requisiti di onorabilità e professionalità degli appartenenti ai fondi medesimi.

Con il regolamento attuativo dell'art. 15 della legge 7 marzo 1996 n. 108 (D.P.R. 11 giugno 1997, n.315), veniva stabilito che il fondo speciale antiusura costituito dal Confidi, per il quale si chiedeva la concessione del contributo, dovesse avere le seguenti caratteristiche:

- essere costituito e gestito in forma separata dal fondo rischi ordinario ed essere di libera disponibilità del Confidi nell'assegnazione delle garanzie, fermo restando che la proprietà di tale fondo restasse di natura pubblica;
- essere riservato esclusivamente alla concessione delle garanzie previste dal medesimo art. 15 comma 2.

Inoltre, l'art.2 del testo unico bancario - TUB - stabilisce che i Confidi debbano essere iscritti nell'apposita sezione dell'elenco generale di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385<sup>11</sup>.

Il rapporto che si instaura fra le strutture pubbliche e gli enti gestori dei contributi è finalizzato unicamente alla gestione per i pubblici scopi fissati dalla legge antiusura (parere dell'Avvocatura dello Stato del 05/02/2000); pertanto, non si configura alcun passaggio di proprietà dei contributi nel patrimonio dell'ente, come, peraltro, ribadito con la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 40292 del 19/04/2007.

Tornando al Fondo per la prevenzione, la sua natura pubblica e il vincolo di destinazione imprescindibile e la sua impignorabilità, sono stati da ultimo richiamati nella circolare Mef del 17 luglio 2015, ove è stato evidenziato il rapporto di tipo concessorio che si instaura tra l'ente gestore e il Mef.

Per quanto riguarda il Fondo, la legge istitutiva non ha indicato una fonte di alimentazione stabile, fatta eccezione per i primi tre anni, in cui è stata fissata una provvista di cento miliardi di lire per ciascun anno (1996-97-98). Si richiama l'attenzione sul particolare che 100 miliardi equivalgono, oggi, a circa 51,5 milioni di euro e che la dotazione del Fondo di prevenzione (stanziamenti definitivi di competenza) nell'ultimo quadriennio risulta, in media, pari a 27 milioni annui.

Nel tempo, in considerazione delle fisiologiche escussioni subite dagli enti gestori, nonché delle somme vincolate per garantire i finanziamenti in essere, si è comunque posta l'esigenza di conferire maggiore continuità alle risorse del Fondo.

Tale esigenza, in parte, è stata risolta dai commi 385 e 386 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) che hanno assegnato al Fondo gli importi delle sanzioni antiriciclaggio e in materia valutaria, eccedenti rispetto alla media dei medesimi importi riscossi nel biennio 2002-2003. Inoltre, va considerato che, secondo la medesima norma, ad alimentare il Fondo stesso in un'ottica di incentivazione all'utilizzo virtuoso delle risorse, vanno anche i contributi restituiti dagli organismi assegnatari nei casi di cessazione dell'attività, scioglimento,

---

<sup>11</sup> Art. 106. - Albo degli intermediari finanziari

1. L'esercizio nei confronti del pubblico dell'attività di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma è riservato agli intermediari finanziari autorizzati, iscritti in un apposito albo tenuto dalla Banca d'Italia. Al riguardo vedi anche il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, art.10, comma 9.

liquidazione o cancellazione dagli elenchi, ovvero nel caso di mancato utilizzo per le finalità previste dei contributi assegnati per due esercizi consecutivi senza giustificato motivo.

## **2.1. Le modifiche alla normativa intervenute nel 2021**

Le modalità di gestione dei fondi finanziati dai Confidi, come accennato, sono state modificate dai commi 256, 257 e 258 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023). Tali norme hanno introdotto alcune nuove modalità operative per l'utilizzo dei fondi antiusura dei Confidi, con l'obiettivo di renderli più agevolmente fruibili dalle microimprese e dalle PMI.

In particolare, ai sensi del comma 256, la quota di contributo del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura di cui all'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge 7 marzo 1996, n.108, concessa ai Confidi, può ora essere utilizzata dai medesimi Confidi anche:

- a) per concedere nuove garanzie su operazioni per liquidità a favore delle micro, piccole e medie imprese ad elevato rischio finanziario, purché tale condizione sia individuata attraverso criteri definiti in apposite convenzioni stipulate con istituti bancari e intermediari finanziari per l'utilizzo dei fondi di cui all'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge 7 marzo 1996, n.108;
- b) per concedere garanzie alle micro, piccole e medie imprese per operazioni di rinegoziazione del debito o di allungamento del finanziamento o di sospensione delle rate su operazioni in essere alla data di entrata in vigore delle richiamate modifiche;
- c) per erogare credito fino a un importo massimo per singola operazione di 40.000 euro a favore di micro, piccole e medie imprese.

Attraverso i commi 257 e 258, poi, la possibilità di erogazione diretta è stata estesa anche ai Confidi minori, iscritti nell'elenco di cui all'articolo 112 TUB che, per esercitare tale facoltà, devono comunque soddisfare ulteriori requisiti patrimoniali, di *governance*, organizzativi e di trasparenza, stabiliti con decreto di natura non

regolamentare del Mef, emanato il 20 agosto 2021. La verifica di tali requisiti è stata demandata all'Organismo dei confidi minori (OCM) di cui all'articolo 112-bis del TUB. Nel merito di tali requisiti si è espresso Assoconfidi, nell'interlocuzione con la Sezione, per segnalare come alcuni vincoli derivanti dal decreto rischino di rendere difficile l'attuazione di questa nuova possibilità, pur messa a disposizione anche dei Confidi minori.

Inoltre, la concessione dei prestiti è possibile solo nell'ambito di operazioni rivolte a PMI ad elevato rischio finanziario, in cui almeno il 20 per cento e non oltre il 50 per cento dell'importo del singolo finanziamento sia erogato dai Confidi facendo ricorso a risorse proprie e con tassi di interesse adeguati a consentire il mero recupero dei costi sostenuti e la remunerazione del rischio limitatamente alla sola quota delle risorse proprie.

I Consorzi fidi possono presentare le domande per effettuare le erogazioni alle imprese all'Organismo per la tenuta dell'elenco dei Confidi, mentre devono trasmettere i dati sulle operazioni di erogazione del credito al Ministero, affinché questo verifichi che ciascuno di essi abbia almeno dieci operazioni in essere e il previsto valore del tasso annuale di decadimento <sup>12</sup>per importo finanziato riferito alle erogazioni.

Infine, con la circolare Mef 1/2021 del 4 marzo 2021 si è inteso rendere più comprensibili le nuove modalità per gli enti gestori, fornendo loro, in alcuni casi, anche specifiche indicazioni operative.

---

<sup>12</sup> Il "tasso annuale di decadimento del soggetto garante" è dato dal rapporto tra il flusso delle garanzie escusse risultante dai dati dell'ultimo bilancio approvato del soggetto garante alla data di presentazione della richiesta di autorizzazione e lo *stock* delle garanzie *in bonis* risultante dai dati del penultimo bilancio approvato del soggetto garante alla data di presentazione della richiesta di autorizzazione.

**Tabella 1 - Quadro normativo Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura**

Estremi normativa	Oggetto
Legge 7 marzo 1996 n. 108, art. 15	Disposizioni in materia di usura. Istituzione del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura
D.M. del 6 agosto 1996 - Confidi	Determinazione, ai sensi dell'art. 15, comma 3, della legge 7 marzo 1996, n. 108, dei requisiti patrimoniali dei fondi speciali antiusura dei Confidi e delle associazioni e fondazioni, dei requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti dei fondi medesimi
DPR n. 315 dell'11 giugno 1997	Regolamento di attuazione dell'articolo 15 della legge n. 108 del 7 marzo 1996, concernente il Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura."
L. 266/05 art. 1 commi 385 e 386	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006). Con i commi 385 e 386 sono stati assegnati stabilmente al Fondo gli importi delle sanzioni antiriciclaggio e in materia valutaria eccedenti rispetto alla media dei medesimi importi riscossi nel biennio 2002-2003.
Circolare Mef n. 683102 del 27/01/2004	Indicazioni per la corretta gestione degli investimenti di liquidità. Relazione operatività 2003 - Rimborso spese di gestione.
Circolare Mef 10 gennaio 2005	1) invio di copia di tutte le convenzioni in essere con gli istituti di credito e non solamente di quella con la banca ove vengono accreditati i fondi antiusura; dette convenzioni devono riportare l'indicazione delle somme depositate presso ciascun istituto di credito; 2) descrizione analitica dell'attività posta in essere per il recupero delle escussioni accertate, distinta per singolo soggetto, attraverso la compilazione di un apposito allegato alla relazione sull'operatività annuale; 3) indicazione della provenienza degli interessi attivi maturati sul fondo speciale antiusura.
Circolare Mef n. 40292 del 19/04/2007	Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura. Chiarimenti relativi al comma 881, art. 1 della legge n. 296 del 27.12.2006 (Legge Finanziaria 2007).
Circolare Mef n. 6915 del 27 gennaio 2010	Semplificazione documentale
Circolare Mef n.97460 del 03/12/2010	Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura. Spese legali inerenti al recupero delle somme escusse.
Circolare Mef 9 marzo 2011	invio telematico della documentazione attraverso la piattaforma <a href="https://gfa.tesoro.it/upload">https://gfa.tesoro.it/upload</a> ; nuovo modello/fac-simile relazione operatività annuale.
Legge n. 3 del 27 gennaio 2012	Disposizioni in materia di usura e di estorsione nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento
Circolare Mef n.15576 del 24/02/2012	Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura - modalità di invio della domanda e della relazione sull'operatività da parte di Confidi, associazioni e fondazioni.
Circolare Mef n. 15478 del 28/02/2013	Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura - modalità di invio della domanda, della relazione sull'operatività e dell'elenco beneficiari da parte di Confidi, Associazioni e Fondazioni.

Circolare Mef n. 17984 del 05/03/2015	Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura - spese legali totali e nuovo indirizzo accesso al portale da parte di Confidi, associazioni e fondazioni.
Circolare Mef n. 2429376 del 17/07/2015	Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura - Chiarimenti e indicazioni per la gestione del Fondo di cui all'art. 15 legge n.108 del 1996.
Decreto Interno-giustizia 30 novembre 2015, n. 223	Regolamento recante modifiche al decreto 24 ottobre 2007, n. 220, in materia di iscrizione agli elenchi provinciali delle associazioni e delle organizzazioni antiracket e antiusura.
Circolare Mef n. 1/2018 prot. 96289 - 16/11/2018	Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura - Chiarimenti di circolari precedenti e nuove indicazioni per la gestione dei Fondi anti-usura ex art.15 legge n. 108 del 1996.
Circolare Mef n. 1/2019 prot. 102043 del 19/11/2019	Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura. Chiarimenti di circolari precedenti e nuove indicazioni per la gestione del Fondo di cui all'art. 15 Legge n. 108 del 1996
Legge 30 dicembre 2020, n.178, commi 256, 257 e 258	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023
Circolare Mef n. 1/2021 prot. 15405 del 4/03/2021	Indicazioni sulle nuove modalità di utilizzazione del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura di cui all'art. 15 della legge n. 108 del 7 marzo 1996 da parte dei Confidi, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 178 del 30 dicembre 2020 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023" e criteri aggiuntivi di assegnazione delle risorse del Fondo per Confidi e Associazioni e Fondazioni per la lotta all'usura.
Legge n. 106 del 23 luglio 2021 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali	«Art. 2 -bis (Incremento della dotazione del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura) – 1. La dotazione del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, di cui all'articolo 15, comma 1, della legge 7 marzo 1996, n. 108, è integrata di 10 milioni di euro per l'anno 2021.
Decreto Ministero economia e finanze del 20 agosto 2021	Attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 258 della legge n.178/2020 e disciplina gli ulteriori requisiti patrimoniali, di <i>governance</i> , organizzativi e di trasparenza che i Confidi devono possedere per poter effettuare le operazioni di erogazione del credito, fino a un importo massimo per singola operazione di euro 40.000, a favore di PMI, ai sensi dell'art. 1, comma 256, lettera c) della medesima legge n. 178/2020.
Il nuovo "Accordo quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura, sottoscritto in data 17 novembre 2021 dal Ministro dell'interno e il Presidente dell'ABI	Attualizza i contenuti del 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.

Fonte: elaborazione C.d.c.



## CAPITOLO II

### MODALITA' DI FUNZIONAMENTO DEL FONDO DI PREVENZIONE DELL'USURA

*Sommario:* 1. La ripartizione del Fondo. - 2. Tasso di operatività del sistema-Confidi (CNF). 2.1. Tasso di operatività del sistema associazioni e fondazioni (ASF). 3. Il livello di escussioni come parametro di efficacia del Fondo. - 4. Il fenomeno del *credit crunch* osservato attraverso i dati del Fondo.

#### **1. La ripartizione del Fondo.**

Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro - accorda le risorse, sovrintende alla loro gestione e ne controlla l'impiego, fornendo gli indirizzi e le linee guida a Confidi, associazioni e fondazioni di lotta all'usura.

La ripartizione annuale delle risorse del Fondo tra gli enti che ne hanno fatto domanda, viene stabilita da una Commissione interministeriale, presieduta da rappresentanti del Mef, sulla base di una combinazione di indicatori che tengono conto dell'indice del rischio usura presente nell'ambito territoriale dove opera l'ente assegnatario e dell'efficienza ed efficacia di tali enti nell'utilizzo dei fondi.

Al Fondo di prevenzione possono accedere:

- gli operatori economici (artigiani, commercianti, piccoli imprenditori, liberi professionisti); essi debbono presentare la domanda ai Confidi che - secondo quanto previsto dalla legge n. 108 del 1996 - abbiano costituito i fondi speciali antiusura e possono, quindi, prestare garanzie alle banche attingendo al denaro del Fondo;
- i singoli e le famiglie che, invece, devono rivolgersi a una delle fondazioni antiusura iscritte nell'apposito elenco tenuto dal Ministero del tesoro, le quali, attingendo allo stesso Fondo, possono fungere anch'esse da garanti per agevolare la concessione di un prestito dal sistema creditizio.

I Confidi o le fondazioni esaminano i singoli casi, svolgendo un'autonoma istruttoria, al termine della quale decidono se presentare istanza di accesso al Fondo di prevenzione per garantire il prestito presso la banca.

La ripartizione del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura (tra Confidi, associazioni e fondazioni) si basa sull'esame di parametri che, come accennato,

contemplano indicatori di efficienza, capacità di spesa dei contributi ricevuti e il rischio di usura presente nell'ambito territoriale dove opera l'ente. Per la definizione degli indici di rischio su base provinciale, si utilizza l'analisi contenuta nel rapporto "Indebitamento patologico e credito illegale nella crisi attuale".<sup>13</sup> Si applica, anche per i Confidi, così come per le associazioni e fondazioni, l'indicatore del numero delle pratiche effettivamente evase, come parametro di efficacia, per premiare il livello di operatività.

Si analizza, inoltre, una soglia di ammissibilità relativa al tasso di operatività (di seguito esplicitato) che ammette alla ripartizione dei fondi solo quegli enti che hanno raggiunto un tasso di operatività pari almeno a 100<sup>14</sup>.

L'introduzione di tale soglia risponde anche alle osservazioni espresse in via informale da questa Corte nel 2019, in fase di *audit*, per evitare di assegnare fondi agli enti che non sono sufficientemente attivi e che tendono ad accumulare *stock* significativi di capitali che non verrebbero erogati in seguito.<sup>15</sup> La soglia di ammissibilità non ha lo scopo di escludere dal sistema gli enti con bassa operatività, bensì di stimolarne una maggiore.

Ai parametri di seguito riportati per l'assegnazione del Fondo, viene attribuita la stessa ponderazione, concorrendo così essi, in maniera uguale, alla determinazione del punteggio in base al quale verrà destinato il contributo:

### **Confidi**

- tasso di operatività: rapporto tra l'importo erogato dagli istituti di credito per il singolo ente dall'avvio dell'operatività e il totale dei contributi erogati dal Mef al singolo ente dall'avvio dell'operatività moltiplicato cento. Si tratta del parametro più importante perché esprime la reale capacità di leveraggio del sistema. Pertanto, tale parametro funge, come accennato, anche da soglia di ammissibilità

---

<sup>13</sup> Studio a cura di Maurizio Fiasco, pubblicato nel 2013 dalla Camera di Commercio di Roma che analizza il potenziale di rischio (indebitamento patologico e usura) del territorio avvalendosi anche di un'analisi sociale del fenomeno dell'usura. A tal proposito va auspicato che tale valido studio possa essere comunque aggiornato rispetto all'attuale situazione generale del Paese.

<sup>14</sup> Il tasso di operatività si calcola tramite il rapporto tra l'importo erogato dagli istituti di credito per il singolo ente dall'avvio dell'operatività e il totale dei contributi erogati dal Mef al singolo ente dall'avvio dell'operatività moltiplicato per 100.

<sup>15</sup> La Corte ha evidenziato positivamente l'introduzione di tale soglia nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019 Vol. II - La gestione del bilancio dello Stato 2019 per l'Amministrazione, p. 58.

ai fini della ripartizione del Fondo;

- percentuale del deliberato: rapporto tra l'importo deliberato dal singolo Ente dall'avvio dell'operatività e il totale dei contributi erogati dal Mef al singolo Ente dall'avvio dell'operatività moltiplicato per cento. Questo parametro mira a premiare i tentativi degli enti di facilitare l'accesso al credito, anche quando le delibere dei Confidi non sono state validate dagli istituti di credito e quindi i finanziamenti non sono stati materialmente erogati;
- ammontare totale del Fondo speciale antiusura del singolo ente: obiettivo di questo parametro è di premiare anche le *performances* del passato e le capacità di capitalizzazione degli enti;
- indice del "rischio di usura": si tratta di un parametro, calcolato su base provinciale, che individua il potenziale di rischio di indebitamento patologico e usura del territorio;
- ambito territoriale di operatività dell'Ente (comunale, intercomunale, provinciale, interprovinciale, regionale, interregionale e nazionale): il punteggio è maggiore all'aumentare del raggio geografico di azione;
- totale numero pratiche erogate: nella ripartizione si introduce l'indicatore del numero di pratiche effettivamente conclusesi con l'erogazione, come indicatore di efficacia, per premiare maggiormente il livello di operatività. Il punteggio aumenta in base al numero delle pratiche erogate secondo il seguente schema:

**Tabella 2 - Parametri del tasso di operatività di Confidi**

Da (>=)	(<=)	Valore
0,00	100	1,00
100	200	2,00
200	300	3,00
300	400	4,00
400	500	5,00
500		6,00

Fonte: Mef

## **Associazioni e fondazioni**

I parametri validi ai fini della ripartizione del Fondo sono gli stessi previsti per i Confidi (tasso di operatività, indice del “rischio di usura”, ambito territoriale di operatività dell’ente, numero totale delle pratiche erogate), oltre al rapporto tra il totale dell’attività ed il valore totale dei rimborsi ottenuti negli ultimi tre anni (espressione del grado di efficienza operativa dell’ente).

A tutti i parametri sopra descritti, come anticipato, viene attribuita la medesima ponderazione; infatti, concorrono in egual misura alla determinazione del punteggio finale, al fine dell’assegnazione del contributo.

Così come regolamentato dalla circolare n. 1/2021 del Mef, a partire dalla ripartizione del Fondo per il 2021, il “tasso di adempimento” (finalizzato a valorizzare gli enti che riportano un minore volume di escussioni a carico dei rispettivi fondi antiusura, in proporzione ai finanziamenti erogati e tenendo conto degli eventuali recuperi effettuati) costituisce un ulteriore parametro per le assegnazioni dei contributi tanto per i Confidi, quanto per le associazioni e le fondazioni (ASF). Tale parametro, come gli altri, si applica anche alla quota di erogazioni dirette da parte dei Confidi *ex* comma 256, lett. c) della legge di bilancio 2021.

Si segnala, altresì, che anche l’attività di “ascolto” dei soggetti in difficoltà economica è ora, molto opportunamente, considerata tra i parametri di assegnazione dei fondi per il 2021. Al riguardo, le ASF sono tenute a indicare nelle loro relazioni sulla operatività 2020, corredandole di idonea documentazione: a) il numero di soggetti in difficoltà economica ascoltati nell’anno di riferimento; b) il numero complessivo di ore/uomo dedicate all’attività di ascolto nel corso dell’anno di riferimento da dipendenti, collaboratori e volontari.

## **2. Tasso di operatività del sistema - Confidi (CNF)**

Come descritto nel precedente paragrafo, il rapporto tra i contributi assegnati dal Mef ai Confidi e le garanzie erogate da questi ai beneficiari in un determinato intervallo temporale va considerato un indicatore significativo della capacità degli enti di gestire efficacemente le risorse del Fondo. Tale rapporto si può inoltre ritenere un

indice di massima delle capacità di mobilitazione del credito attraverso il Fondo. Alle garanzie offerte attraverso il Fondo speciale antiusura dei Confidi, di norma non inferiore al 75 per cento del credito in predicato si aggiungono, infatti, anche le quote di garanzia a carico del Fondo rischi ordinario dei Confidi, fino al 25 per cento del credito richiesto, ed eventualmente quelle a carico della banca, fino al 5 per cento.

Il tasso di operatività annuale negli anni 2019-2020 è stato calcolato come il rapporto tra gli importi erogati complessivamente nell'anno  $x$  rispetto ai contributi complessivi ricevuti nell'anno  $x-1$ . Il disallineamento temporale di un anno tra le due grandezze osservate (erogazioni/assegnazioni) è necessario per valutare correttamente la relazione di causa effetto tra la ricezione dei fondi aggiuntivi (che avviene alla fine dell'anno solare) e la conseguente concessione delle garanzie da parte degli enti (che viene rendicontato entro il 31 marzo dell'anno successivo).

Nel 2019 il tasso di operatività del sistema ha raggiunto un picco del 369,33 per cento, di gran lunga superiore al tasso 2014-2018 (218,72 per cento), confermando il *trend* di crescita che si era registrato negli ultimi anni. Tuttavia, l'operatività è drasticamente scesa nel 2020 (146,78 per cento - vedi tabelle nn. 3 e 4) probabilmente a causa della pandemia da Covid 19 che, pur a fronte di una maggiore richiesta di liquidità da parte delle imprese, ha fatto considerare gli strumenti del "Fondo" come delle "armi spuntate", con un effetto diversivo causato dal Fondo unico di garanzia del Mise. Quest'ultimo, infatti, anche a seguito degli interventi normativi introdotti nel 2020, è, per alcuni versi, diventato più fruibile del "Fondo" stesso.

**Tabella 3 - Rapporto tra contributi Mef 2018 e importi erogati da Confidi nel 2019**

Area geografica	CNF	Pratiche erogate 2019		Contributi Mef 2018	Rapporto erogato/contributi Mef
		Numero per anno	Importo per anno (in euro)		
Nazionale	191	870	48.845.990,00	13.225.702,70	369,33%
Nord	64	384	28.384.505,00	4.447.322,79	638,24%
Centro	61	217	11.176.150,00	4.801.298	232,77%
Sud	66	269	9.285.335,00	3.977.081,10	233,47%

Fonte: dati Mef

**Tabella 4 - Rapporto tra contributi Mef 2019 e importi erogati da Confidi nel 2020**

Area geografica	CNF	Pratiche erogate 2020		Contributi Mef 2019	Rapporto erogato/contributi Mef
		Numero per anno	Importo per anno		
Nazionale	185	440	24.909.704,01	16.970.207,80	146,78%
Nord	62	189	13.712.247,50	5.744.346,14	238,71%
Centro	57	111	6.674.956,51	5.623.290,96	118,70%
Sud	66	140	4.522.500,00	5.602.570,70	80,72%

Fonte: dati Mef

## 2.1 Tasso di operatività del sistema associazioni e fondazioni (ASF)

Anche per le associazioni e fondazioni (ASF) il rapporto tra i contributi assegnati dal Mef e le garanzie erogate ai beneficiari in un determinato intervallo temporale è un indicatore significativo della loro capacità di gestire efficacemente le risorse del Fondo, nonostante vada ricordato che la normativa non prevede il cofinanziamento delle pratiche da parte delle ASF (che possono arrivare a garantire fino al 100% dei prestiti con i rispettivi fondi antiusura) , ma solo da parte degli istituti di credito.

Nel periodo 2014-2018 il rapporto tra i contributi Mef e l'erogato ASF si era attestato al 256,45 per cento; nel 2019 è quasi raddoppiato (464,39 per cento) per scendere drasticamente, come accaduto per i Confidi, nel 2020 (292,80 per cento, vedi tabelle nn. 5 e 6)

**Tabella 5 - Rapporto tra contributi Mef 2018 e importi erogati da associazioni e fondazioni nel 2019**

Area geografica	ASF	Pratiche erogate 2019		Contributi Mef 2018 (importi in euro)	Rapporto erogato/contributi Mef
		Numero per anno	Importo per anno (in euro)		
<b>Nazionale</b>	47	1.129	26.322.611,03	5.668.158,30	464,39%
<b>Nord</b>	10	275	3.124.700,00	1.046.202,74	298,67%
<b>Centro</b>	14	294	10.877.363,03	1.912.387,25	568,78%
<b>Sud</b>	23	560	12.320.548,00	2.709.568,31	454,71%

Fonte: dati Mef

**Tabella 6 - Rapporto tra contributi Mef 2019 e importi erogati da associazioni e fondazioni nel 2020**

Area geografica	ASF	Pratiche erogate 2020		Contributi Mef 2019 (importi in euro)	Rapporto erogato/contributi Mef
		Numero per anno	Importo per anno (in euro)		
<b>Nazionale</b>	47	881	21.295.011,98	7.272.946,20	292,80%
<b>Nord</b>	10	148	1.836.506,00	1.171.180,93	156,81%
<b>Centro</b>	14	244	8.332.882,33	2.340.204,51	356,07%
<b>Sud</b>	23	489	11.125.623,65	3.761.560,74	295,77%

Fonte: dati Mef

### 3. Il livello di escussioni come parametro di efficacia del “Fondo”

Per i Confidi, dal 2013 al 2017 il rapporto percentuale tra garanzie erogate ed escussioni è andato in media progressivamente scemando, passando dal 32,54 per cento del 2013 al 22,82 per cento del 2017; tale diminuzione si è confermata nel 2019 (19,11 per cento) mentre, come si evince dalla tabella n. 7, nel 2020 si è registrata una inversione di tendenza con un non trascurabile aumento delle azioni di recupero (26,33 per cento).

A livello di macro-aree, il Centro e il Sud Italia presentano percentuali di escussioni più elevate.

**Tabella 7 - Rapporto percentuale tra garanzie erogate da Confidi ed escussioni - 2019-2020**

Anno	Area geografica	CNF	Escussioni		Rapporto erogato/contributi Mef
			Numero pratiche per anno	Importo per anno (in euro)	
2019	Nazionale	191	493	9.332.265,97	19,11%
	Nord	64	181	3.839.461,44	13,53%
	Centro	61	152	2.482.913,49	22,22%
	Sud		160	3.009891,04	32,42%
2020	Nazionale	185	357	6.559.120,82	26,33%
	Nord	62	110	2.411.626,62	17,59%
	Centro	57	162	2.783.518,25	41,70%
	Sud	66	85	1.363.975,95	30,16%

Fonte: dati Mef

Quanto al tema specifico, le relative *performances* delle associazioni e fondazioni risultano migliori, e si attestano sia nel 2019, sia nel 2020 su valori molto bassi e in costante calo (rispettivamente 10,53 per cento e 9,96 per cento), confermando, come era

stato già evidenziato nel primo Rapporto del Mef sulla gestione del Fondo e relativo al periodo 2013-2018, una significativa capacità di selezionare i soggetti in difficoltà economica da avviare ad un percorso di reinserimento nell'economia legale. Da segnalare che nel 2020 è il Nord a registrare il tasso percentuale di escussione più elevato (vedi tabella n. 8).

Ancora con riguardo all'argomento delle escussioni, va segnalato come sia stato osservato, in un recente studio dell'Università "Bocconi", formalizzato nel luglio 2021 e più avanti ulteriormente citato, che le vittime, generalmente, reagiscono al loro sovraindebitamento, rivolgendosi alle istituzioni solo quando sono allo stremo e ciò comporta che, laddove ottengano un prestito dal "Fondo", nell'82 per cento dei casi lo utilizzino per ripagare i debiti, trovandosi poi senza risorse per reinserirsi.

Se tale dinamica è correttamente descritta ciò induce a considerare la possibilità che le escussioni potrebbero ridursi accordando al beneficiario un congruo intervallo di tempo, (es. 18 o 24 mesi), prima di avviare la restituzione delle somme ricevute dal "Fondo" stesso; altra soluzione potrebbe essere quella di ammetterlo ad un preammortamento per lo stesso periodo. In tal modo quanto ottenuto potrebbe essere, almeno in parte, inizialmente finalizzato agli investimenti necessari al riavvio delle attività commerciali in difficoltà, ovvero ad azioni utili ad un graduale riequilibrio della situazione economica finanziaria individuale.

**Tabella 8 – Rapporto percentuale tra garanzie erogate da ASF ed escussioni – 2019-2020**

Anno	Area geografica	ASF	Escussioni		Rapporto erogato/contributi Mef
			Numero pratiche per anno	Importo per anno (in euro)	
2019	Nazionale	47	289	2.771.066,29	10,53%
	Nord	10	52	265.282,63	8,49%
	Centro	14	111	1.011.660,51	9,30%
	Sud	23	126	1.494.123,15	12,13%
2020	Nazionale	47	255	2.120.305,83	9,96%
	Nord	10	48	233.591,61	12,72%
	Centro	14	102	822.943,41	9,88%
	Sud	23	105	1.063.770,81	9,56%

Fonte: dati Mef

#### **4. Il fenomeno del credit crunch osservato attraverso i dati del “Fondo”**

Con la locuzione “*credit crunch*” (stretta creditizia) si intende il calo dell’offerta di credito da parte delle banche e la diminuzione degli impieghi bancari, in presenza di una potenziale domanda di finanziamenti insoddisfatta. Il fenomeno si manifesta con il rifiuto di concessione del credito, mediante l’aumento dei tassi di interesse e delle condizioni applicate, o in generale, con l’irrigidimento dei parametri di valutazione del merito creditizio. Nella fattispecie un indicatore tendenziale, seppure di massima, del *credit crunch* a svantaggio dei Confidi, può essere rappresentato dal divario tra il numero e l’importo delle pratiche positivamente deliberate dai Confidi rispetto a quello che viene effettivamente erogato dalla banca a beneficio dell’utilizzatore finale<sup>16</sup>

A livello nazionale, nel 2019-2020 i Confidi hanno deliberato complessivamente 1.625 pratiche per un potenziale totale di euro 92.600.793,51, mentre i finanziamenti

<sup>16</sup> Il Mef, a tal proposito, ha sottolineato che “un simile indicatore non è in grado di rilevare una potenziale parte di “sommerso” ovvero una parte di pratiche esaminate ma non deliberate che il Confidi, avendo già ricevuto un diniego informale della Banca, decide di non portare all’attenzione del suo CdA, *Ibd.*”

effettivamente erogati sono stati 1.310, per un totale effettivo di euro 73.755.694,01. In sostanza, il valore di differenza percentuale fra i due numeri risulta pari a circa il 19,6 per cento.

A livello nazionale, il gap *credit crunch* (100-xi) è stato del 24,49 per cento nel 2019, in linea con la percentuale del 26 per cento del 2017, per ridursi al 10,75 per cento nel 2020, in netto calo rispetto agli anni precedenti. La diminuzione nel 2020 sembrerebbe dovuto ad un migliore rapporto tra imprese e istituti di credito nel nord del Paese dove il *credit crunch* è addirittura in negativo: - 8,59 per cento; le banche hanno mediamente erogato più di quanto i Confidi avevano deliberato nell'anno di riferimento (probabilmente anche perché nel 2020 sono state concluse pratiche che erano state deliberate dai Confidi negli anni precedenti). Si conferma invece il *gap* evidente tra delibere dei Confidi e delibere delle banche sia al centro (2019: 32,26 per cento; 2020: 18,94 per cento) sia nel Sud Italia (2019: 25,34 per cento; 2020: 35,83 per cento).



## CAPITOLO III

### LA DIFFUSIONE DEL FENOMENO DELL'USURA

*Sommario:* 1. La diffusione del fenomeno dell'usura e le cause. 2. I dati statistici sull'usura. – 3. Conclusioni.

#### **1. La diffusione del fenomeno dell'usura e le cause.**

L'usura è diffusa in tutta Italia, anche se il fenomeno risulta più marcato nel Mezzogiorno, come indica il numero di denunce presentate all'autorità giudiziaria del sud Italia; tuttavia, per diffuso riconoscimento istituzionale, questo dato non restituisce una misura attendibile della reale entità del problema, in buona parte nascosto nel cosiddetto "numero oscuro."

La maggior parte degli episodi, infatti, continua a rimanere sommersa perché le caratteristiche di questa pratica sono la solitudine, l'isolamento, la riservatezza, la non condivisione del problema vissuto. Questo comportamento, peraltro, oggettivamente non si spiega con la "paura" di chi subisce l'usura<sup>17</sup>.

Per lungo tempo questo reato non è stato percepito come socialmente pericoloso: basti pensare che, fino al 1992, in caso di flagranza, non era obbligatorio l'arresto. Questo atteggiamento risale al periodo in cui esso era commesso dal c.d. "cravattaro" di quartiere, che svolgeva la propria attività in un ambito ristretto. Negli ultimi anni, però, a questa originaria forma di delinquenza si è affiancata quella praticata da nuovi attori che, agendo attraverso cosiddetti "indispensabili" (commercianti, commercialisti, professionisti) concedono prestiti sia ai singoli e alle famiglie, sia a tante piccole e piccolissime aziende in difficoltà finanziarie.

Infine, c'è la frontiera più preoccupante, quella gestita dalla criminalità organizzata, che utilizza il prestito usurario per riciclare il denaro ed estendere il proprio controllo sul tessuto economico. Si tratta di un fenomeno particolarmente grave, perché le sue conseguenze mettono ancora di più in pericolo la possibilità di sviluppo e di benessere di vaste comunità.

---

<sup>17</sup> L'esperienza dimostra che chi ha deciso di denunciare l'usuraio, solo molto raramente ha poi subito conseguenze per la propria sicurezza personale e quando violenza c'è stata, si è avuta quasi sempre all'interno del rapporto d'usura.

Il sovraindebitamento ed il conseguente rischio di ricorso all'usura possono riguardare, infatti, chiunque si trovi in un momento di difficoltà finanziaria, si tratti di un singolo, di una famiglia o di un operatore economico.

All'origine può esserci una causa esterna, alle volte improvvisa e imprevedibile come la mancanza o la perdita del lavoro, aspettative di reddito non realizzate, crediti venuti meno, decessi di congiunti, malattie, divorzio e mantenimento dei figli, crisi aziendale; un errore di valutazione che, nel caso di un singolo o di una famiglia, può nascere dall'incapacità di mantenere un giusto equilibrio fra reddito e consumi, che porta a spendere più di quanto si guadagna e a vivere al di sopra dei propri mezzi.

Nel caso di un operatore economico, può consistere nel puntare all'espansione di un'attività in un settore o in un momento sbagliato, oppure nel decidere di intraprenderne una nuova senza avere la liquidità sufficiente.

Tra le cause anche un uso del denaro disinvolto e sconsiderato, assecondato dalla spinta dell'attuale società consumistica e sollecitato da pubblicità insistenti, ovvero l'aspirazione al mantenimento e/o raggiungimento di uno standard sociale medio-alto che porta a condurre stili di vita al di sopra delle proprie possibilità, come anche la moltiplicazione del numero e delle occasioni di "gioco" (bingo, videopoker, gratta & vinci, scommesse, come segnalato sul sito *web* della Consulta nazionale antiusura, che sovente conduce alla ludopatia e conseguentemente al sovraindebitamento).

## **2. I dati statistici sull'usura**

In molti contesti territoriali, la presenza del Covid-19 ha ampliato le condizioni favorevoli alla diffusione dell'usura, in uno scenario già compromesso da povertà e disagi economici, acuendoli ulteriormente. Dalle spese primarie al pagamento di dipendenti e fornitori, questi gli ambiti, per difendere i quali si genera il rischio di rimanere vittime dell'usura.

Inoltre, per quanto riguarda le realtà imprenditoriali, il fenomeno è agevolato dalla capacità degli appartenenti a sodalizi criminali di offrire denaro inizialmente a condizioni ragionevoli a soggetti che non riescono ad accedere, o quantomeno a farlo velocemente, al credito legale; da qui l'impiego dell'usura quale grimaldello per

entrare nel mondo economico: dall'immissione di "soldi sporchi" nell'economia legale all' "esproprio" delle imprese, poi utilizzate, a loro volta, per fare riciclaggio e clientela, in un sordido circolo vizioso.

L'usura, dunque, solo apparentemente è una condotta criminale obsoleta perché, invece, nella nuova dimensione economico-finanziaria delle organizzazioni criminali, è un reato sanzionato con pena non lieve nel massimo edittale ma in qualche caso, tuttavia, lo è meno gravemente di altri che caratterizzano l'appartenenza ad associazioni a delinquere<sup>18</sup>; inoltre desta minore clamore mediatico, espone a minori rischi di investigazioni, non richiede particolare coraggio fisico, permette la gestione esterna di piccole e medie imprese senza esporre gli affiliati che non figurano societariamente<sup>19</sup> ma le dirigono nei fatti, in molti casi è problematico da provare, anche perché spesso occultato e protetto dal timore dello stigma avvertito dalle vittime.

In sostanza, commettere questo reato può risultare conveniente.

Dall'analisi dei reati di usura denunciati in Italia dalle Forze di polizia all'Autorità giudiziaria, estrapolati dalla banca dati dell'Istat, i casi rilevati nel 2020 sono stati 241, mentre nell'intero anno 2019 i reati denunciati erano stati complessivamente 191, con un aumento di circa il 20 per cento rispetto all'anno precedente. (vedi tabella n. 9 e grafico n. 1). I medesimi dati, ricavati dal report n. 5 dell'"Organismo permanente di monitoraggio e di analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso" presso il Ministero dell'Interno, riferiti al periodo 1° marzo 2020-28 febbraio 2021, indicano 187 casi, con un calo rispetto al periodo 1° marzo 2019-29 febbraio 2020.

---

<sup>18</sup> Per lo spaccio di stupefacenti, ad es. la pena, nel massimo edittale, è stabilita in venti anni a fronte dei dieci previsti per l'usura; per il peculato la pena va da quattro a dieci anni e sei mesi, a fronte della pena minima di due, fissata per l'usura; per la rapina la pena va da cinque a dieci anni; per la bancarotta sono previsti dai tre ai dieci anni.

<sup>19</sup> Secondo il Procuratore nazionale antimafia Federico Cafiero De Raho (intervista al quotidiano «Il Mattino») "In un momento di generalizzata difficoltà il soggetto economico o viene sostenuto dallo Stato o deve ricorrere al canale parallelo di apertura del credito sostenuto dalla criminalità organizzata... I criminali hanno bisogno di collocare le proprie liquidità e confidano sulla mancata restituzione del capitale per impossessarsi delle imprese sane. I criminali puntano a entrare in aziende già presenti sul mercato in maniera da riciclare denaro e muoversi sul mercato legale. In alcuni casi mantengono ferma la composizione societaria, lasciano apparentemente immutata la titolarità dell'impresa, ma finanziandola, la dominano e quindi possono utilizzarla senza destare sospetti collegati ai cambi di titolarità delle quote."

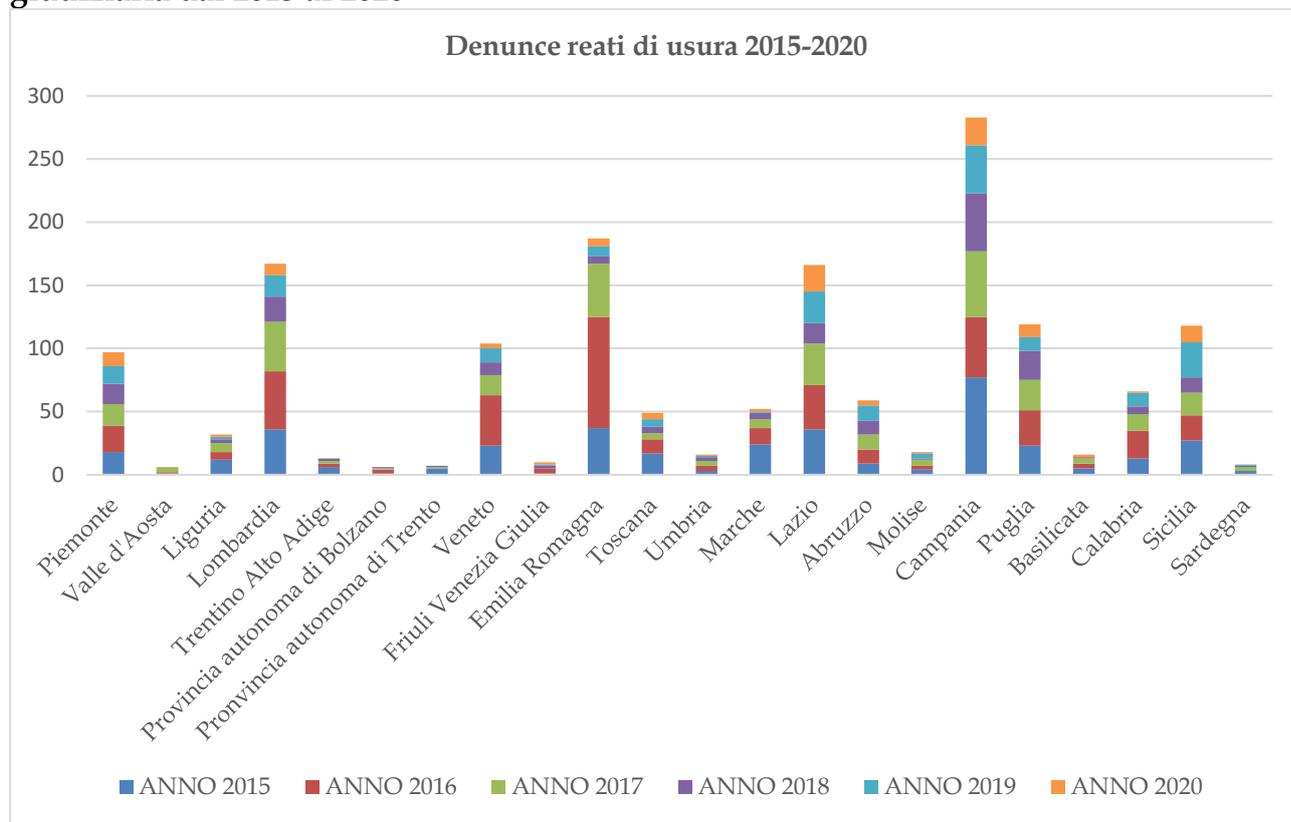
Su un arco temporale più lungo, gli episodi denunciati fra il 2015 e il 2020, ovvero in poco meno di un sessennio, risultano 1711, con una media di circa 285 casi ogni anno.

**Tabella 9 - Reati di usura denunciati in Italia dalle Forze di polizia all'Autorità giudiziaria dal 2015 al 2020**

REGIONE	ANNO						Totale denunce reati di usura
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Piemonte	18	21	17	16	14	16	102
Valle d'Aosta	1	1	4	0	0	0	6
Liguria	12	6	7	3	2	3	33
Lombardia	36	46	39	20	17	21	179
Trentino-Alto Adige	6	3	2	2	0	0	13
Veneto	23	40	16	10	11	9	109
Friuli-Venezia Giulia	1	4	0	2	1	7	15
Emilia-Romagna	37	88	42	6	8	7	188
Toscana	17	11	5	5	6	7	51
Umbria	3	4	4	3	1	4	19
Marche	24	13	7	5	1	6	56
Lazio	36	35	33	16	25	39	184
Abruzzo	9	11	12	11	12	16	71
Molise	4	3	5	1	4	2	19
Campania	77	48	52	46	38	47	308
Puglia	23	28	24	23	11	17	126
Basilicata	5	4	4	1	0	3	17
Calabria	13	22	13	6	11	9	74
Sicilia	27	20	18	12	28	28	133
Sardegna	3	0	3	1	1	0	8
<b>Totale generale</b>	<b>375</b>	<b>408</b>	<b>307</b>	<b>189</b>	<b>191</b>	<b>241</b>	<b>1711</b>

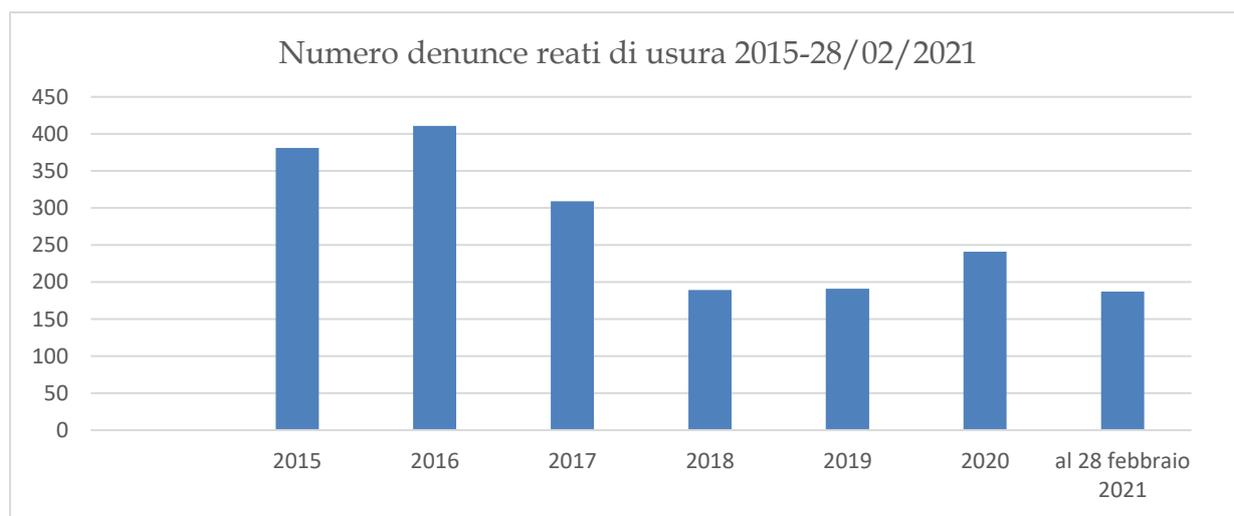
Fonte: elaborazione C.d.c. su dati Istat

**Grafico 1 - Reati di usura denunciati in Italia dalle Forze di polizia all'Autorità giudiziaria dal 2015 al 2020**



Fonte: elaborazione C.d.c. su dati Istat

**Grafico 2 - Reati di usura dal 2015 al 28 febbraio 2021**



Fonte: Elaborazione C.d.c. su dati Istat e Ministero dell'Interno

Nel 2020, come accennato, sono stati denunciati complessivamente 241 casi, di cui 47 riguardanti la Campania e 39 il Lazio, con un incremento percentuale, a confronto con il 2019, rispettivamente del 20 per cento e del 16 per cento. Un aumento si osserva anche per la Basilicata (da 0 a 3), per il Friuli-Venezia Giulia (da 1 a 7) e per le Marche (da 1 a 6).

Riguardo all'azione di contrasto allo specifico fenomeno criminoso, da parte delle forze di polizia, in Italia, nel periodo dal 1 marzo al 30 giugno 2020 sono state registrate 187 segnalazioni relative a persone denunciate/arrestate, con un decremento del 25,2 per cento rispetto all'analogo periodo del 2019; ciononostante, si è assistito ad un aumento in Campania (da 31 a 34), Emilia Romagna (da 4 a 5), Piemonte (da 13 a 14), Toscana (da 2 a 4), Umbria (da 0 a 2), Valle d'Aosta (da 0 a 1) e soprattutto nel Lazio (da 29 a 48). In quest'ultima regione si è registrato un aumento dei casi nella provincia di Roma (con 39 casi nel 2020 rispetto ai 24 dell'analogo periodo dell'anno precedente) ed in quella di Frosinone (con 4 casi nel 2020 rispetto ad 1 del 2019).<sup>20</sup>

A fronte di tale quadro statistico, la Direzione Investigativa Antimafia ha ribadito, in un passaggio della propria relazione semestrale al Parlamento (24 febbraio 2021) dedicato alle problematiche criminali connesse all'emergenza Covid-19, come "le organizzazioni mafiose tenderanno a consolidare sul territorio, specie nelle aree del Sud, il proprio consenso sociale, attraverso forme di assistenzialismo da capitalizzare nelle future competizioni elettorali. Un supporto che passerà anche attraverso l'elargizione di prestiti di denaro a titolari di attività commerciali di piccole-medie dimensioni, ossia a quel reticolo sociale e commerciale su cui si regge l'economia di molti centri urbani, con la prospettiva di fagocitare le imprese più deboli, facendole diventare strumento per riciclare e reimpiegare capitali illeciti".

Questo *caveat* era già stato espresso nella precedente relazione della DIA concernente il II semestre 2019.

È necessario, a questo punto, sottolineare nuovamente come il reato di usura sia caratterizzato da una elevata cifra oscura: la spiegazione di questo fenomeno, secondo

---

<sup>20</sup> Dati estrapolati dal Report n. 4 dell'Organismo permanente di monitoraggio e di analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso" presso il Ministero dell'Interno.

un recente studio dell'università Bocconi<sup>21</sup> è da ricercarsi essenzialmente nella scarsa propensione della vittima alla denuncia. Questa sceglie di non denunciare per diverse ragioni, la prima delle quali è sicuramente da rinvenirsi nella natura collusiva di queste fattispecie: la criminogenesi dell'usura vede la vittima giocare un ruolo attivo nel ricercare il contatto con l'usuraio e stringere con lui il patto che la vincolerà.

Ma la spiegazione di un basso tasso di emersione del reato non può essere affidata a questa sola voce. La vittima di usura anche quando deciderà di denunciare lo farà molto tardi, quando sarà diventato impossibile sostenere il peso del debito usurario. Non va trascurato infatti, che la presentazione della denuncia rende palese la situazione di difficoltà economica dell'operatore. Inoltre, portare a conoscenza di tutti che si è fatto accesso al mercato illegale del credito e si è sotto usura, ammettendo di fatto il proprio fallimento della gestione degli affari suscita forti resistenze psicologiche. E, ancora, da ultimo, un non meno significativo ostacolo alla denuncia è rappresentato dalla diffidenza verso le Istituzioni: la vittima di usura, sovente, decide di rivolgersi al credito illegale perché convinta di non avere alternative, per fondamentale sfiducia nell'azione di sostegno statale.

In sintesi è comprensibile quanto possa risultare problematico denunciare l'unica persona che - nell'ottica della vittima - gli consente di sopravvivere.

Volendo approfondire, i dati statistici sulla limitata frequenza del fenomeno non risultano in armonia con altri, e diversi indicatori che, invece, tendono a sottolineare come questo crimine possa essere molto più ricorrente di quanto traspaia e si caratterizzi per il suo andamento carsico: secondo l'Ufficio studi della CGIA di Mestre, nel 2021, erano non meno di 176.000 le imprese italiane esposte al concreto rischio di usura in quanto insolventi secondo la centrale rischi della Banca d'Italia; secondo Confesercenti, nel nostro Paese vi sarebbero circa 40.000 soggetti che praticano l'usura; nel rapporto Eurispes "Usura quando il credito è nero", si stima che esso, nel 2015, avrebbe sviluppato un giro di finanziamenti pari a 37 miliardi e gli usurati sarebbero stati non meno di 200.000. Nel saggio "L'Italia incravattata" di Busà - La Rocca, viene segnalato che delle oltre 200.000 imprese commerciali chiuse fra il 2006 e il 2009, il 40

---

<sup>21</sup> Studio università Bocconi, presentato al Ministro dell'Interno il 21 luglio 2021, e basato sulla realizzazione di un *data-base* composto extrapolando i dati relativi ad oltre 5.000 richieste cui il "Fondo" ha dato finora risposta.

per cento era sotto usura. Ed ancora il 20 aprile 2022 Confcommercio, a seguito di una indagine svolta in collaborazione con l'Istituto di ricerca "Format Research" su di una base campione di 4000 casi, con riguardo all'esposizione della categoria al racket ed all'usura, ha reso noto<sup>22</sup> che quest'ultima è percepita come il reato che aumenta di più, soggiungendo che l'11 per cento degli imprenditori ha avuto notizia diretta di episodi di estorsione o usura nella propria zona di attività e che il 17,7 per cento è molto preoccupato per la propria esposizione. Inoltre, la confederazione, nel medesimo contesto, ha presentato elaborazioni e stime del proprio Ufficio studi, su dati di varie fonti, che individuano come ad elevato rischio usura (e altri eventi criminali) circa 30 mila imprese del commercio e dei pubblici esercizi.

Una conferma alla minore emersione del fenomeno si trova anche nella audizione in commissione Antimafia del 24 giugno 2020 del Prefetto Anna Paola Porzio (già Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura) - Resoconto stenografico n. 81, pagg. 23 e 24 -.

Del resto, la medesima considerazione è espressamente riportata a pagina 2 della circolare del 23 luglio 2021, indirizzata dal Commissario Straordinario ai Prefetti.

Infine, nel rapporto Svimez per il 2020 vi è un significativo riferimento alla diffusione del fenomeno ove si afferma "Ora in Italia c'è un problema che rende l'accesso al credito illegale quasi una necessità. Infatti, a differenza del resto d'Europa, c'è una massa ampia di famiglie e PMI escluse dal credito. In questo quadro, allora, è riduttivo parlare di usura; è più opportuno parlare di credito malavitoso che non necessariamente può avere tassi di interesse alti, non lontani da quelli richiesti e che in situazioni di difficoltà, per la sua celerità, per l'immediatezza della disponibilità concorre con il sistema creditizio legale".

---

<sup>22</sup> I relativi elementi informativi sono stati divulgati in occasione della nona edizione della Giornata di Confcommercio "Legalità, ci piace". L'indagine è stata sviluppata su un campione statisticamente rappresentativo delle imprese del terziario fino a 50 addetti (commercio all'ingrosso, commercio al dettaglio alimentare, commercio al dettaglio non alimentare, tabacchi, alloggio, ristorazione, bar e trasporti).

### 3. Conclusioni

Verificato che la base dei dati statistici disponibili sul fenomeno, probabilmente, ne fornisce una rappresentazione riduttiva – basti confrontare il numero dei reati di usura in media denunciati ogni anno, con la potenziale platea di centinaia di migliaia di individui, famiglie ed imprese in palese stato di sovraindebitamento - le prime considerazioni suggeriscono azioni che permettano il riesame della adeguatezza dell'istituto e la sua rivitalizzazione, ovvero azioni che:

- sollecitino l'emersione di una parte significativa del descritto "numero oscuro", con riguardo alle vittime del reato ma, soprattutto, ai soggetti più esposti al fenomeno in quanto sovra indebitati; ciò sembra indispensabile poiché, in assenza di una affidabile quantificazione del fenomeno dell'usura, riesce difficile valutare le relative politiche di prevenzione;
- risultino capaci di attrarre, in via fiduciaria, tale ampia platea per l'agevole azionabilità del relativo procedimento, per la sua celerità, riservatezza<sup>23</sup> e capacità di reale assistenza e tutoraggio.

A margine di tali ultime indicazioni, allo scopo di meglio illustrare come si renda auspicabile un incremento di efficacia, nel contrasto e nella prevenzione, basti considerare che se si ritenesse attendibile, anche in via necessariamente approssimativa, il numero di 200.000 usurati nel Paese nel solo 2015, la sequenza delle denunce per tale reato negli ultimi anni (ad. es. 381 nel 2015, 411 nel 2016, 309 nel 2017, 189 nel 2018, 191 nel 2019 e 241 nel 2020) esprimerebbe un rapporto fra il numero delle vittime e le denunce estremamente basso. Dal pari risulterebbe assolutamente modesto, in relazione alla descritta, vasta compagine di potenziale riferimento, il numero di interessati che annualmente si rivolge al Fondo di prevenzione.

---

<sup>23</sup> Assoconfidi, nella propria interlocuzione con la Sezione, ha richiesto una maggiore sensibilità sul tema della trasparenza, ed in particolare ha stigmatizzato l'obbligo per i Confidi di segnalare nel Registro Nazionale Aiuti di Stato anche quelle imprese che hanno richiesto una garanzia a valere sul Fondo antiusura a fronte di un finanziamento che non è stato successivamente perfezionato dalla banca. Secondo la Confederazione tale specifica tipologia di registrazione violerebbe il diritto alla *privacy* di un'impresa, che non ha ricevuto alcun credito, ma si vede comunque segnalata nel Registro, con evidenti ripercussioni reputazionali. Le misure e gli aiuti registrati, rispettivamente dall'Autorità responsabile e dal Soggetto Concedente, sono automaticamente pubblicati nella sezione Trasparenza del Registro. Le informazioni sulle misure di aiuto e sugli aiuti individuali concessi e registrati sono rese pubbliche ed accessibili a tutti (compresi studi professionali, imprese, cittadini) nella sezione Trasparenza del Registro



## CAPITOLO IV

### ACCORDI QUADRO ANTIUSURA

*Sommario:* 1 Accordo quadro per il monitoraggio dell'applicazione sul territorio delle attività antiracket e antiusura-1.2. - Le novità introdotte dall'Accordo quadro del 2007. -2. Evoluzione dell'Accordo quadro del 2007. - 3. I Protocolli d'intesa stipulati dal 2007 ad oggi. -

#### **1. Accordo quadro per il monitoraggio dell'applicazione sul territorio delle attività antiracket e antiusura.**

Gli accordi quadro, intesi a mettere in sinergia gli attori della prevenzione dell'usura rappresentano, certamente, uno strumento di grande importanza per il buon funzionamento dell'intero sistema, considerato che stabiliscono le loro azioni e competenze, nonché introducono momenti di reciproco coordinamento.

L'Accordo quadro nazionale del 2007 per la prevenzione dell'usura e per il sostegno alle vittime del racket, dell'estorsione e dell'usura" promosso dal Ministero dell'interno e sottoscritto, dalla Banca d'Italia, dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, dalle associazioni degli operatori coinvolti (Confidi, associazioni e fondazioni antiusura), ha costituito per diversi anni la base di riferimento per i successivi protocolli siglati a livello locale.

Esso si è posto gli obiettivi di:

- migliorare ulteriormente il rapporto tra le banche, le associazioni imprenditoriali e di categoria, le fondazioni e le associazioni antiusura, nonché i Confidi destinatari dei Fondi speciali antiusura, di cui all'art. 15 della legge n. 108 del 1996;
- accrescere l'operatività dei fondi messi a disposizione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 15 della medesima legge, per combattere più efficacemente il fenomeno criminoso dell'usura, riconosciuto come una piaga, sociale ed economica, per il nostro Paese.

Tale accordo è stato recentemente ridefinito (vedasi successivo paragrafo 3).

Nel tempo, prendendo le mosse da tale, iniziale riferimento, risultano formalizzati non meno di 80 accordi, di livello locale, con le Prefetture.

I Prefetti sul territorio, con il coordinamento commissariale, hanno assunto, e tuttora assumono quotidianamente, compiti di promozione di iniziative specifiche che

vanno dall'informazione, anche contro la pubblicità ingannevole sui finanziamenti e sulle cessioni stipendiali, al potenziamento del microcredito non solo a imprese e "start up" ma anche in favore delle fasce di popolazione particolarmente "vulnerabili", in particolare, quelle riferite ai nuclei familiari più disagiati economicamente e/o particolarmente indebitati<sup>24</sup>.

## 1.2 Le previsioni più rilevanti dell'Accordo quadro del 2007

L'intesa, che a suo tempo ha rappresentato un passaggio significativo nel rafforzamento dei rapporti di collaborazione tra istituzioni, società civile e sistema bancario italiano, ha introdotto importanti novità, tra le quali spiccavano <sup>25</sup> :

- l'individuazione, da parte delle banche aderenti all'Accordo-quadro, delle figure dei referenti, con il compito di seguire l'iter istruttorio delle pratiche di fido relative all'utilizzazione dei fondi di prevenzione dell'usura e di interloquire, con i confidi, le fondazioni ed associazioni antiracket e antiusura;
- l'individuazione, a cura dell'ABI, di figure di referenti regionali ABI a supporto dei referenti per i finanziamenti delle varie banche aderenti, con il compito di curare il funzionamento, ai vari livelli locali, di tavoli di dialogo permanente con i Confidi, le fondazioni e le associazioni presenti sul territorio;
- la prevista rapidità di risposte e decisioni da parte dei Confidi e delle banche sulle proposte di finanziamento (30 giorni per le banche); il moltiplicatore da applicare, che, con riferimento ai fondi antiusura, di norma almeno pari a 2 - salvo specifiche situazioni, eccezionali e motivate - ed aggiornabile soltanto in misura crescente;
- l'impegno da parte delle banche a non espellere i "protestati" dal sistema bancario ed a garantire loro un "servizio bancario di base", che consentisse una serie di operazioni, prive di rischio di credito, ma capaci di reinserirli nel sistema di credito legale;

---

<sup>24</sup> Detto 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, con le opportune cautele per garantire ogni riservatezza dei soggetti che vi si rivolgono.

<sup>25</sup> Fonte: Sito web della Consulta Nazionale Antiusura "Giovanni Paolo II onlus"

- l'impegno, da parte delle banche aderenti, a porre la massima attenzione alle vittime che avessero denunciato fatti estorsivi e di usura e chiesto l'accesso al Fondo di solidarietà, ai fini della valutazione dei fidi in essere e di eventuali nuove richieste di fido;
- l'istituzione di un osservatorio per il controllo dell'applicazione dell'Accordo-quadro e la prevista verifica collegiale, ad un anno dalla sottoscrizione, sui risultati concretamente conseguiti e sulle eventuali modifiche da apportare;
- la promozione di iniziative, volte a contenere la diffusione dei fenomeni criminali e ad incrementare gli strumenti di sostegno delle piccole e medie imprese in momentanea difficoltà, nella consapevolezza che tali fenomeni costituiscono una grave minaccia alla libertà degli operatori economici, agli equilibri di mercato e al rispetto e alla permanenza delle normali regole sulla concorrenza;
- azioni educative all'uso responsabile del denaro.

I Confidi, le articolazioni territoriali dell'ABI, le associazioni di categoria e antiusura, le Camere di commercio, con il coordinamento prefettizio, venivano così impegnate, mediante queste formule di natura pattizia, a varie e "graduate" forme di intervento e di collaborazione. Veniva dato altresì spazio alle attività di informazione e di sensibilizzazione, che tutti i soggetti coinvolti si impegnavano a implementare e diffondere, via *internet*, producendo, ad esempio, manuali e *vademecum* esplicativi, incoraggiando l'azione di "referenti" e "facilitatori" - funzionari degli istituti di credito - nelle procedure di accesso al credito e alle garanzie, nonché esortando gli operatori economici a denunciare gli usurai.

Particolare valenza assumeva l'impegno delle banche a valutare come non pregiudizievole, ai fini del finanziamento, 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 di prevenzione" può essere deliberata dal Confidi, qualora, per lo stesso finanziamento, sussista una garanzia analoga del medesimo Confidi, a valere sul rischio ordinario, rilasciato in base ai criteri stabiliti nel proprio statuto.

Ancorché ben se ne comprendano le ragioni, va osservato che l'accordo prevedeva diverse specifiche ed impegni in favore delle vittime del reato "*de quo*" mentre, nella

sua articolazione, non assumevano pari visibilità le previsioni dedicate alla prevenzione e al recupero della condizione di difficoltà finanziaria.

## 2. Evoluzione dell'accordo quadro del 2007

Il nuovo “Accordo quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura”, sottoscritto in data 17 novembre 2021 dal Ministro dell'Interno e dal Presidente dell'ABI, attualizza i contenuti del 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.<sup>26</sup>

La stipula è frutto della collaborazione tra l'ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura<sup>27</sup>, il settore bancario, i consorzi di garanzia collettiva-fidi, le fondazioni e le associazioni antiusura.

Il Commissario antiracket e antiusura ha sottolineato che, nella redazione del nuovo Accordo, si è tenuto, altresì, conto della Direttiva del Ministro dell'Interno n. 23850 del 10 aprile 2020, riguardante l'“Emergenza COVID-19”.

Si riporta in sintesi il contenuto saliente del nuovo Accordo quadro:

---

<sup>26</sup> Il Ministro dell'interno, in occasione della firma dell'Accordo quadro, ha precisato che si tratta 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. Occorre, quindi, una “presenza concreta dello Stato” al fine di evitare il rischio che le persone colpite dalle ricadute economiche della pandemia, ove non percepiscano la presenza forte di una rete istituzionale e associativa di sostegno e solidarietà, possano rivolgersi a quel mondo sommerso pronto ad offrire facili e illusorie vie d'uscita ai loro problemi, così infiltrandosi e inquinando il tessuto economico sano, trovando il soddisfacimento delle loro necessità attraverso una sorta di “welfare alternativo”.

<sup>27</sup> Il Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura rappresenta l'autorità governativa di riferimento nella specifica materia. Viene nominato, su proposta del Ministro dell'Interno, con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, in base alla legge 23 agosto 1988, n. 400. Con lo stesso decreto, oltre ai compiti del Commissario, vengono stabilite anche le dotazioni di mezzi e di personale. Il Commissario è posto al vertice della struttura costituita con Decreto Ministeriale, ai sensi degli artt. 3 e 4, comma 3, del d.P.R. 19 febbraio 2014, n.60, che prevedono due uffici interforze che, con il D.M., in data 26 settembre 2014, sono stati posti alle dirette dipendenze del Commissario.

## **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**

Nel nuovo Accordo sono riviste le funzioni e la composizione dell'Osservatorio nazionale 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. È previsto che l'Osservatorio, inoltre, elabori proposte di modifica alla vigente legislazione al fine di rendere gli strumenti a contrasto del fenomeno dell'usura maggiormente efficaci. Ad esso è intestato anche il compito di analizzare periodicamente i risultati conseguiti dai protocolli promossi dalle Prefetture sul territorio, secondo uno schema di questionario definito dallo stesso Osservatorio.

È composto da un rappresentante della Banca d'Italia, dell'A.B.I., del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero della giustizia - D.N.A, dell'Avvocatura Generale dello Stato, da due docenti universitari e da un membro per ciascuna delle tre Associazioni antiracket e antiusura maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Può essere integrato e riunirsi in forma ristretta di gruppo di lavoro.

Di rilievo, secondo l'avviso dell'ufficio, la notevole semplificazione operata nella composizione dell'Osservatorio che dovrebbe conferirgli maggiore operatività rispetto alla precedente configurazione che, in luogo degli attuali 11 componenti, ne prevedeva

almeno 30.

### **Altre 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, di 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.

Rispetto a quanto precedentemente segnalato, in specie nel Cap. III, circa la necessità, pressante, di superare l'*handicap* del numero oscuro in quanto zona grigia capace di velare le concrete dimensioni del fenomeno dell'usura, va annotato ed apprezzato che, fra i compiti dell'Osservatorio stesso figurino, ora, anche e proprio attività intese al superamento di tale ostacolo alla conoscenza, emergendo dalle previsioni sintetizzate la nitida volontà politica di scandagliare e definire, con metodi scientifici,<sup>28</sup> la reale entità e l'effettiva configurazione della pratica criminale all'esame. Si tratta di una progettualità che, quando attuata, potrebbe condurre ad una

---

<sup>28</sup> Le ricerche empiriche sono state progettate "come specifico strumento di ricerca, diretto a soddisfare sia le esigenze della criminologia (...) di studiare la criminalità nascosta ed i reati non registrati, sia le esigenze della vittimologia dirette a determinare il rischio differenziale di vittimizzazione ed il profilo socio-demografico della vittima e la correlazione con il crimine di indicatori come l'età, il sesso, il reddito e così via della vittima stessa.

Secondo A. Saponaro, le inchieste di vittimizzazione rappresentano uno strumento di ricerca che consente di raccogliere preziose informazioni in quanto "non sono uno strumento di misurazione semplicemente della criminalità nascosta, ma uno strumento che permette di misurare quantitativamente, simultaneamente, la criminalità reale, quella denunciata alla polizia, ed il numero oscuro"; per di più esse "consentono di approfondire lo studio della distribuzione geografica e temporale dei delitti, forniscono significative descrizioni dei crimini ponendo in luce caratteristiche che sfuggono all'analisi penale e si rivelano, infine, un valido strumento per quanto attiene l'elaborazione di strategie di prevenzione e repressione, ossia di controllo e di contrasto alla criminalità" S. Vezzadini, *La vittima di reato tra negazione e riconoscimento*, Clueb, Bologna, 2006, p. 124.

sostanziale rivisitazione del tema all'esame.

Inoltre nell'Accordo è reciproco l'impegno fra i due iniziali sottoscrittori, secondo le modalità ritenute più opportune:

- per 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;

- per autonome iniziative, idonee a far conoscere sul territorio le opportunità di utilizzazione dei Fondi di prevenzione e di diffusione dell'Accordo stesso;

- per 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;

- per 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.

L'intesa è aperta all'adesione di tutti i soggetti, pubblici e privati, che manifestino interesse alle finalità ivi perseguite; oltre agli impegni specifici assunti dall'A.B.I. con l'art. 5, fra i quali diffondere la conoscenza degli strumenti offerti dalle leggi n. 108 del 1996 e n. 44 del 1999, 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.

Entro la seconda metà del giugno del corrente anno, infine, è stabilito che l'Osservatorio valuti i primi risultati raggiunti, rispetto agli obiettivi indicati nell'Accordo.

A tal proposito, va rammentato che, pur composto da diverse professionalità di diverse appartenenze, l'Osservatorio è istituito presso il Ministero dell'Interno, ufficio del Commissario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura; per tali ragioni va raccomandato che le valutazioni che nel tempo esprimerà

circa i risultati raggiunti, siano elaborate sulla base di elementi e tecniche tali da risultare armonizzabili e coerenti con le competenze dell'OIV di riferimento, tenuto a verificare la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa (art. 14 d.lgs. n. 150 del 2009).

### **3. I protocolli d'intesa stipulati dal 2007 al 2021**

Dalla sottoscrizione dell'“Accordo – quadro per il monitoraggio dell'applicazione sul territorio delle attività antiracket e antiusura” del 2007, in un'ottica dinamica ed evolutiva, i Prefetti sul territorio, con il coordinamento commissariale hanno assunto quotidianamente compiti di promozione di iniziative specifiche, attraverso protocolli attuativi dell'accordo 2007, protocolli che, adesso, potranno essere rivisti e migliorati in relazione ai nuovi contenuti dell'accordo del 2021.

I Protocolli d'intesa, ad ogni modo, consentono di intervenire sul territorio 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, in grado di “offrire” le ampie liquidità finanziarie di cui dispongono, disciplinando in maniera dettagliata per ciascun attore le azioni da compiere.

Applicare, quindi, in quante più province possibile gli strumenti pattizi può rafforzare l'impegno comune con l'amministrazione dell'Economia e delle Finanze per un uso, sempre più efficace e capillare, delle opportunità offerte dal “Fondo di prevenzione usura”, come definito dal complesso normativo rappresentato dalla legge n. 108 del 1996.

Il numero complessivo dei protocolli d'intesa sottoscritti, con contenuti innovativi, dal 2018 è di 21 (Ascoli Piceno – Milano – Benevento – Cosenza – Firenze -Barletta - Andria -Trani – Pavia - Pescara – Torino – Lucca – Potenza – Biella – Lecco -Vibo Valentia – Lecce -Rimini - Ancona- Ascoli Piceno (modificato) – Fermo – Macerata - Pesaro Urbino). Altri erano stati sottoscritti in precedenza.<sup>29</sup>

Il Protocollo d'intesa della Prefettura di Lecco, siglato il 17 giugno 2021, in

---

<sup>29</sup> Risposte Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura – prot. Cdc. 2310 del 14.9.2021 e prot. 3200 e 3201 del 26/11/2021.

particolare, presenta alcune novità rispetto al precedente: prevede, ad esempio, l'istituzione di un Osservatorio provinciale per promuovere iniziative di informazione sull'utilizzazione dei Fondi di prevenzione dell'usura, e per mantenere uno stretto contatto con i Confidi, le associazioni di categoria ed altri soggetti pubblici e privati impegnati nel settore.

In particolare esso contiene, all'articolo 5, un passaggio che si ritiene importante e che risulta anticipatorio di disposizioni analoghe, poi inserite nel testo dell'Accordo quadro del 2021 (novembre) sia pure con riferimento alle banche; è previsto, infatti, che le associazioni di categoria imprenditoriali aderenti, e i Confidi loro collegati, si impegnino "ad 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 di cui agli artt. 14 e 15 della legge n. 108 del 1996, attraverso periodici incontri info-formativi". L'intesa prevede inoltre che i Confidi si impegnino "a svolgere nel tempo più rapido possibile, non superiore a 30 giorni lavorativi, l'iter susseguente alla richiesta di affidamento per l'accesso ai fondi, quale "esame da parte del Comitato Tecnico e la delibera del C.d.A.". Le banche aderenti si impegnano altresì – tenendo nella massima considerazione le relazioni dei Confidi, per quanto riguarda, in particolare il rapporto "garanzia/credito erogato" – ad assumere le decisioni sulle proposte di finanziamento in tempi rapidi, non superiori a 30 giorni lavorativi, dal momento dell'acquisizione completa della necessaria documentazione.

Le banche e i Confidi, all'interno delle singole convenzioni da stipulare o da rinnovare, sono tenuti a fissare "i moltiplicatori - sulla base dei quali computare la misura massima dei finanziamenti erogabili coperti da garanzia dei fondi antiusura - nella misura minima di 2,5, salvo specifiche situazioni, che potrà essere aggiornata soltanto in misura crescente".

Preso atto della tempistica convenuta, in un'ottica di semplificazione e di velocizzazione delle procedure per l'erogazione dei prestiti garantiti va osservato che - nonostante i termini indicati risultino non particolarmente lunghi (60 giorni complessivi) - secondo quanto emerso durante l'audizione in Commissione antimafia del Prefetto Annapaola Porzio, in data 24 giugno 2020, Resoconto stenografico n. 81,

pag. 25, a quel momento era raro venisse formalizzata la decisione finale prima di 180 giorni.

Ciò, verosimilmente, anche perché i procedimenti da concludere, in effetti, sono due: prima viene avviato e deciso quello di competenza dei Confidi o delle associazioni; successivamente quello delle banche o degli intermediari finanziari. A fronte di tale situazione, potrebbe essere esaminata la possibilità di dare corso ai due diversi adempimenti in modo simultaneo, parallelo e dialogante, in maniera da acquisire e far circolare in soli 30 giorni gli elementi necessari alle rispettive decisioni, tra i Confidi o associazioni e le banche.

Vi è l'eventualità che gli istituti di credito si trovino, in tal modo, ad avviare accertamenti poi non utili, ma ciò permetterebbe di ridurre non poco, in via tendenziale, il periodo di attesa dei richiedenti, che rappresenta una fase ritenuta concordemente critica sotto l'aspetto della prevenzione. Una modifica della procedura nel senso auspicato costituirebbe espressione di quell'inderogabile dovere di solidarietà, già ricordato come principio di valenza costituzionale, che riguarda ciascun cittadino e non le sole strutture pubbliche.

Istruite in concomitanza le relative attività, infatti, basterebbe ai rispettivi responsabili una sola riunione di lavoro, in linea di massima, per assumere le loro distinte decisioni, da comunicare in un'unica soluzione agli interessati.

Né ad una tale opzione - che renderebbe ancor più trasparenti i procedimenti - sembrerebbero ostare disposizioni aventi forza di legge; anzi, nella risposta alle richieste istruttorie della Sezione, l'A.B.I. ha segnalato più volte di essere particolarmente interessata ed impegnata in iniziative utili a ridurre quanto più possibile i tempi di istruzione e decisione delle richieste di credito.

## CAPITOLO V

### IL QUADRO FINANZIARIO

*Sommario:* 1. Risorse del “Fondo per la prevenzione del fenomeno dell’usura” e loro provenienza. 2.- La allocazione delle risorse sul capitolo 1618 e la distribuzione agli enti gestori nel triennio 2018-2020

#### **1 Risorse del “Fondo per la prevenzione del fenomeno dell’usura” e loro provenienza.**

Il “Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura”, è gestito dal Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e si alimenta, in prevalenza, con le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative antiriciclaggio e valutarie.

L’articolo 1, comma 385, della legge n. 266 del 2005 stabilisce, infatti, che gli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate<sup>30</sup>, eccedenti rispetto alla media dei medesimi importi riscossi nel biennio 2002-2003, attestati dal Ministero dell'economia e delle finanze, siano destinati al Fondo.

Il successivo comma 386 sancisce, tra l’altro, che gli organismi assegnatari dei contributi, erogati a valere sulle risorse del Fondo di cui al citato comma 385, entro sei mesi dalla cessazione dell'attività, scioglimento, liquidazione o cancellazione dagli elenchi ovvero nel caso di mancato utilizzo per le finalità previste dei contributi assegnati per due esercizi consecutivi e senza giustificato motivo - come già accennato- siano tenuti a restituire ( senza alcuna decurtazione) il contributo non impegnato, mediante versamento del relativo importo al bilancio dello Stato, per la sua successiva riassegnazione al capitolo di gestione del Fondo. Viene utilizzato all’uopo il 1618 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell’economia e delle finanze.

I capitoli di entrata interessati, di contro, sono riepilogati nella seguente tabella:

---

<sup>30</sup> Ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, dell'articolo 7 del decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, nonché relativi a violazioni valutarie previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, nonché gli importi delle sanzioni pecuniarie irrogate alle banche e agli intermediari finanziari ai sensi della legge 7 marzo 1996, n. 108.

**Tab. 10 - Capitoli di entrata del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura**

2351	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI VALUTARIE
2386	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI ALLE NORME DETTATE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO
2389	VERSAMENTO A TITOLO DI OBLAZIONE IN MATERIA VALUTARIA
3326	VERSAMENTI A TITOLO DI OBLAZIONE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO
3366	VERSAMENTO DEGLI IMPORTI DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE DI CUI ALL'ART.1, COMMA 385, DELLA LEGGE 23.12.2005, N.266, NONCHE' DEI CONTRIBUTI NON UTILIZZATI EROGATI A VALERE SUL "FONDO"

Fonte: dati Mef

La seguente tabella 11 mostra l'andamento del cap. 1618 nel quadriennio 2018-2021

**Tab. 11 - Cap. 1618 p.g. 01 e p.g. 02 - ee.ff. 2018-2021**

Esercizio	Residui iniziali (Cdc)	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Variazioni stanz competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Impegni di competenza (RGS)	Impegni Totali (RGS)	Pagamenti competenza (Cdc)	Pagamenti residui (Cdc)	Economie/Maggiori spese cassa (RGS)
2018	6.024.549,00	0	29.609.064,00	29.609.064,00	29.609.064,00	29.609.064,00	12.869.312,00	6.024.549,00	16.739.752,00
2019	16.739.752,00	0	15.702.506,00	15.702.506,00	7.503.402,00	7.503.402,00	7.503.402,00	16.739.752,00	8.199.104,00
2020	8.199.104,00	0	33.190.250,00	33.190.250,00	24.475.430,00	32.615.597,21	24.475.430,00	8.140.167,21	8.773.756,79
2021 p.g. 01	8.714.820,00	1.000.000,00	22.285.070,00	23.285.070,00	11.319.425,00	20.034.245,00	11.319.425,00	8.714.820,00	0
2021 p.g. 02			10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	0	0
	39.678.225,00	1.000.000,00	110.786.890,00	111.786.890,00	82.907.321,00	99.762.308,21	66.167.569,00	39.619.288,21	33.712.612,79

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati Conosco/RGS

Al riguardo, va evidenziata una certa discontinuità della consistenza degli stanziamenti definitivi (fra il 2018 e il 2019 si registra un calo superiore al 90 per cento mentre fra il 2019 e il 2020 si segnala un importo più che raddoppiato). Tali oscillazioni, oggettivamente significative, potrebbero aver concorso al formarsi di economie non trascurabili che solo in parte risultano fisiologiche rispetto alla prassi di alimentare il capitolo, parzialmente, in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario.

Di converso, l'andamento altalenante delle disponibilità sul capitolo, con

riferimento agli anni di minori provviste, potrebbe avere influito negativamente sull'attrattività dell'istituto.

Quanto emerso potrebbe essere superato, come da tempo richiesto da Confidi e associazioni e fondazioni, con una alimentazione fissa e pluriennale del capitolo 1618, evitando altresì il ricorso a finanziamenti "tamponi", con decreti-legge, come accaduto per il 2021, sia pure a causa della pandemia.

Una scelta in questo senso supererebbe anche il peculiare meccanismo in atto per l'alimentazione del capitolo che, come accennato, avviene sostanzialmente "a cavallo" di due esercizi e determina una certa laboriosità della relativa documentazione e gestione contabile.

## **2. La allocazione delle risorse sul capitolo 1618 e la distribuzione agli Enti gestori nel triennio 2018-2021**

Le successive tabelle, dal n. 12 al n. 19, ricostruiscono la consistenza del "Fondo" negli anni 2018-2021 con la evidenziazione delle risorse in conto competenza versate sui pertinenti capitoli di entrata e la riassegnazione sul capitolo di spesa 1618.

Sulla base delle suddette riassegnazioni nell'esercizio finanziario 2018, lo stanziamento definitivo di competenza del capitolo 1618 p.g. 01 "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura", è stato di euro 29.609.064 (si vedano le successive Tabelle nn. 12 e 13)

**Tab. 12 – Cap. 1618 – Importi riassegnati dai capitoli di entrata e.f. 2018**

capitolo	Denominazione	Versamenti ultimo bimestre 2017 (novembre-dicembre)		Versamenti anno 2018 (1/1-31/12)		TOTALE GENERALE
		Conto Competenza	Conto Residui	Conto Competenza	Conto Residui	
2351/01	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI VALUTARIE	3.896,62		3.433.400,27	609,10	3.437.905,99
2351/02	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI VALUTARIE			41.548,35	279.176,76	320.725,11
2386/01	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI ALLE NORME DETTATE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	58.492,66		5.327.028,80	5.601,54	5.391.123,00
2386/02	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI ALLE NORME DETTATE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO			60.085,35	433.889,86	493.975,21
2389	VERSAMENTO A TITOLO DI OBLAZIONE IN MATERIA VALUTARIA	364.683,10		2.223.298,42	80.385,10	2.668.366,62
3326	VERSAMENTI A TITOLO DI OBLAZIONE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	0,00		5.291.968,46	0,00	5.291.968,46
3366	VERSAMENTO DEGLI IMPORTI DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE DI CUI ALL'ART.1, COMMA 385, DELLA LEGGE 23.12.2005, N.266, NONCHE' DEI CONTRIBUTI NON UTILIZZATI EROGATI A VALERE SUL FONDO PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA E DELLE SOMME DEL FONDO UNIFICATO DI CUI ALL'ART.51 DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2001, N. 448, RESESI DISPONIBILI, DA DESTINARE AL MEDESIMO FONDO PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA	255.494,55		16.267.345,20	0,00	16.522.839,75
	<b>TOTALE</b>	<b>*682.566,93</b>	<b>0,00</b>	<b>*32.644.674,85</b>	<b>799.662,36</b>	<b>34.126.904,14</b>

Fonte: dati Mef

\*la somma degli importi in rosso costituisce il totale dei versamenti in c/competenza

**Tab. 13 – cap. 1618 - stanziamenti definitivi – quadro sinottico del totale versamenti e riassegnazioni - e.f. 2018**

<b>TOTALE VERSATO IN CP</b>	<b>33.327.241,78</b>
Importo medio sanzioni 2002-2003 da decurtare	3.718.173,78
<b>TOTALE VERSAMENTI DA RIASSEGNARE 2019</b>	<b>29.609.068,00</b>
DMT 193499	12.869.312,00
DMT 242473	16.739.752,00
<b>IMPORTO RIASSEGNAZIONE 2018 SUL CAP.1618</b>	<b>29.609.064,00</b>

Fonte: dati Mef

Nello stesso anno 2018, le risorse effettivamente a disposizione degli enti gestori, ripartite attraverso un'unica graduatoria ai sensi dell'art.14 commi 1 e 4 della legge n. 108 del 1996, sono state complessivamente di euro 18.893.861,00 (tale importo è dato dalla somma dei residui 2017, pervenuti all'approssimarsi della chiusura dell'esercizio finanziario 2017 e relativi al periodo luglio-ottobre 2017 pari ad euro 6.024.549,00<sup>31</sup> e dagli stanziamenti di competenza 2018 - richiesta risorse relative al periodo 6° bimestre 2017 - 1° semestre 2018, erogati per una consistenza pari a euro 12.869.312,00<sup>32</sup>); come da disposizioni vigenti il 70 per cento di tali risorse è stato destinato ai Confidi (euro 13.225.702,70) ed il 30 per cento alle associazioni e fondazioni (euro 5.668.158,30) - Vedi più avanti tabella n. 20 -

Nel 2019 lo stanziamento definitivo di competenza del cap. 1618 p.g. 01 è stato di 15.702.506,00 euro, come si evince dalle tabelle nn. 14 e 15).

---

<sup>31</sup> Il Mef ha riferito, al riguardo, che "con decreto n. 104760 si è impegnata la somma di euro 6.024.549,00, al fine di poter provvedere all'emissione di ordinativi di pagamento, con il successivo esercizio finanziario, (conto residui 2017) a favore degli enti aventi diritto.

<sup>32</sup> Il Mef ha riferito, al riguardo, che "l'importo per euro 12.869.312,00 è stato riassegnato con DMT n.193499 del 10/10/2018 (come specificato dall'IGB nel decreto sono state disposte variazioni e considerati i soli versamenti dei capitoli di entrata in conto competenza per i periodi relativi all'ultimo bimestre 2017 e 1° semestre 2018).

**Tab. 14 – Cap. 1618 – Importi riassegnati dai capitoli di entrata e.f. 2019**

Capitolo	Denominazione	Versamenti ultimo bimestre 2018 (novembre-dicembre)		Versamenti anno 2019 (1/1-31/12)		TOTALE GENERALE
		Conto Competenza	Conto Residui	Conto Competenza	Conto Residui	
2351/01	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI VALUTARIE	621.862,23	6,20	1.513.027,49	13.944,49	2.148.840,41
2351/02	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI VALUTARIE	1.384,59	5.150,25	5.241,70	27.785,75	39.562,29
2386/01	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI ALLE NORME DETTATE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	669.964,40	25,65	3.936.714,02	1.936,74	4.608.640,81
2386/02	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI ALLE NORME DETTATE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	6.534,60	84.645,89	68.493,65	1.002.863,46	1.162.537,60
2389	VERSAMENTO A TITOLO DI OBLAZIONE IN MATERIA VALUTARIA	797.482,82	0,00	2.448.240,56	104.406,15	3.350.129,53
3326	VERSAMENTI A TITOLO DI OBLAZIONE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	1.366.496,40	0,00	2.315.221,24	0,00	3.681.717,64
3366	VERSAMENTO DEGLI IMPORTI DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE DI CUI ALL'ART.1, COMMA 385, DELLA LEGGE 23.12.2005, N.266, NONCHE' DEI CONTRIBUTI NON UTILIZZATI EROGATI A VALERE SUL FONDO PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA E DELLE SOMME DEL FONDO UNIFICATO DI CUI ALL'ART.51 DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2001, N. 448, RESESI DISPONIBILI, DA DESTINARE AL MEDESIMO FONDO PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA	203.629,73	0,00	5.466.410,09	0,00	5.670.039,82
	<b>TOTALE</b>	<b>*3.667.354,77</b>	<b>89.827,99</b>	<b>*15.753.348,75</b>	<b>1.150.936,59</b>	<b>20.661.468,10</b>

Fonte: dati Mef

\*la somma degli importi in rosso costituisce il totale dei versamenti in c/competenza

**Tab. 15 – Cap. 1618 Stanziamenti definitivi – quadro sinottico del totale dei versamenti e riassegnazioni - e.f. 2019**

<b>TOTALE VERSATO IN CP</b>	19.420.703,52
Importo medio sanzioni 2002-2003 da decurtare	3.718.173,78
<b>TOTALE VERSAMENTI DA RIASSEGNARE 2019</b>	<b>15.702.529,74</b>
DRGS 199072	7.503.402,00
DRGS 250818	8.199.104,00
<b>IMPORTO RIASSEGNATO 2019 SUL CAP.1618</b>	<b>15.702.506,00</b>

Fonte: dati Mef

Nel medesimo anno le risorse effettivamente a disposizione degli enti gestori sono state complessivamente pari a 24.243.154,00 euro, (di cui 7.503.402,00<sup>33</sup> per stanziamenti di competenza e 16.739.752,00 euro residui di cassa anno 2018, ripartite secondo la normativa vigente per il 70 per cento a Confidi (16.970.207,80 euro) e per il 30 per cento alle associazioni e fondazioni (7.272.946,20 euro) – tab. n. 20.

Quanto all'esercizio finanziario 2020, gli stanziamenti iniziali di competenza del cap. 1618, derivanti dalle riassegnazioni dai capitoli di entrata, sono in totale 23.190.250,00. In attuazione della legge n. 77 del 2020 – c.d. decreto Rilancio – la dotazione iniziale di competenza del "Fondo"<sup>34</sup> è stata aumentata di 10 milioni di euro, incrementando lo stanziamento finale di competenza per complessivi euro 33.190.250,00, come riportato nelle tabelle nn. 16 e 17.

**Tab. 16 - Cap. 1618 - Importi riassegnati dai capitoli di entrata e.f. 2020**

Capitolo	Denominazione	Versamenti ultimo bimestre 2019 (novembre-dicembre)		Versamenti anno 2020 (1/1-31/12))		TOTALE GENERALE
		Conto Competenza	Conto Residui	Conto Competenza	Conto Residui	
2351/01	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI VALUTARIE	1.074.051,27	2,72	2.262.413,55	465,81	3.336.933,35
2351/02	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI VALUTARIE	1.576,30	51.287,60	20.571,40	156.305,56	229.740,86
2386/01	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI ALLE NORME DETTATE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	2.600.803,36	1.234,94	7.490.401,10	8.103,09	10.100.542,49
2386/02	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI ALLE NORME DETTATE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	23.873,98	133.650,09	28.953,78	385.467,14	571.944,99
2389	VERSAMENTO A TITOLO DI OBLAZIONE IN MATERIA VALUTARIA	593.489,83	0,00	1.109.478,22	105.283,38	1.808.251,43
3326	VERSAMENTI A TITOLO DI OBLAZIONE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	2.032.793,86	0,00	4.600.419,31	0,00	6.633.213,17
3366	VERSAMENTO DEGLI IMPORTI DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE DI CUI ALL'ART.1, COMMA 385, DELLA LEGGE 23.12.2005, N.266, NONCHE' DEI CONTRIBUTI NON UTILIZZATI EROGATI A VALERE SUL FONDO PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA E DELLE SOMME DEL FONDO UNIFICATO DI CUI ALL'ART.51 DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2001, N. 448, RESESI DISPONIBILI, DA DESTINARE AL MEDESIMO FONDO PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA	930.599,34	0,00	4.139.002,50	0,00	5.069.601,84
	<b>TOTALE</b>	<b>*7.257.187,94</b>	<b>186.175,35</b>	<b>*19.651.239,86</b>	<b>655.624,98</b>	<b>27.750.228,13</b>

Fonte: dati Mef

\*la somma degli importi in rosso costituisce il totale dei versamenti in c/competenza

<sup>33</sup> DRGS n. 199072 del 24 settembre 2019

<sup>34</sup> D.M.T n. 145965 del 3 settembre 2020

**Tab. 17 - Stanziamenti definitivi cap. 1618 - Quadro sinottico del totale dei versamenti e riassegnazioni - e.f. 2020**

<b>TOTALE VERSATO IN CP</b>	26.908.427,80	
Importo medio sanzioni 2002-2003 da decurtare	3.718.173,78	
<b>TOTALE VERSAMENTI DA RIASSEGNARE 2020</b>	<b>23.190.254,02</b>	
DRGS 143368	14.475.430,00	
DRGS 218980	8.714.820,00	
<b>IMPORTO RIASSEGNATO 2020 SUL CAP.1618</b>	<b>23.190.250,00</b>	
DMT 145965	10.000.000,00	Applicazione art.26-bis, comma 1, d.l. 34/2020

Fonte: dati Mef

Per quanto attiene alla ripartizione delle risorse del “Fondo” dell’anno 2020 agli Enti gestori, si precisa che le somme relative al periodo 1° luglio - 31 ottobre 2019, pari a euro 8.199.104,003 (si veda più avanti tab. n. 20) si sono rese disponibili all’approssimarsi della chiusura dell’esercizio finanziario 2019 e ciò non ha consentito di provvedere in tempo utile alla emissione dei relativi ordinativi di pagamento; pertanto, si è proceduto alla conservazione dei fondi (art.34, comma 6-bis, lettera b) della legge n. 196 del 2009), e successivamente nel 2020 è stata richiesta l’integrazione di cassa per tali somme, da distribuire come residui spettanti ai vari enti per l’anno 2019, per evitare che restassero inutilizzate. Da quanto sopra evidenziato, le risorse assegnate agli Enti gestori nel 2020 sono state in totale 32.674.534 euro (8.199.104,00 euro residui anno 2019 ed euro 24.475.430,00 stanziamenti di competenza anno 2020), di cui 22.872.173,80 euro equivalenti al 70 per cento destinato ai Confidi e 9.802.360,20 euro, pari al 30 per cento, destinato alle Associazioni/Fondazioni.

Nell’ esercizio finanziario 2021, la dotazione iniziale del capitolo 1618 p.g. 01 (legge di Bilancio 2021) è stata di euro 1.000.0000, cui si sono aggiunti euro 22.285.070,00 quali somme riassegnate dai capitoli di entrata. Tale iniziale stanziamento ha avuto, nel corso dell’anno, una variazione in aumento di euro 10.319.425<sup>35</sup>. Sul medesimo

<sup>35</sup> DRGS n. 231319 del 3 settembre 2021

capitolo, nello stesso esercizio finanziario, è stato istituito un nuovo piano di gestione<sup>36</sup> con una dotazione finanziaria in termini di competenza e di cassa di 10.000.000 di euro<sup>37</sup>; pertanto lo stanziamento finale di competenza dell'intero capitolo di bilancio - p.g. 01 e 02 - è stato di euro 33.285.070,00 (si vedano le tabelle nn. 18, e 19).

**Tab. 18 - Cap. 1618 - Importi riassegnati dai capitoli di entrata e.f. 2021**

Capitolo	Denominazione	Versamenti ultimo bimestre 2020 (novembre-dicembre)		Versamenti anno 2021 (1/1-31/10)	
		Conto Competenza	Conto Residui	Conto Competenza	Conto Residui
2351/01	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI VALUTARIE	2.634,87	26,08	3.130.506,02	0,00
2351/02	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI VALUTARIE	1.275,17	10.815,96	1.698,03	53.456,19
2386/01	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI ALLE NORME DETTATE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	41,77	100,85	8.452.180,85	0,00
2386/02	PENE PECUNIARIE INFLITTE PER INFRAZIONI ALLE NORME DETTATE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	4.521,24	76.158,60	31.338,79	407.469,64
2389	VERSAMENTO A TITOLO DI OBLAZIONE IN MATERIA VALUTARIA	290.639,42	0,00	2.233.847,57	67.327,07
3326	VERSAMENTI A TITOLO DI OBLAZIONE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO	-20.776,31	0,00	6.330.976,62	0,00
3366	VERSAMENTO DEGLI IMPORTI DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE DI CUI ALL'ART.1, COMMA 385, DELLA LEGGE 23.12.2005, N.266, NONCHE' DEI CONTRIBUTI NON UTILIZZATI EROGATI A VALERE SUL FONDO PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA E DELLE SOMME DEL FONDO UNIFICATO DI CUI ALL'ART.51 DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2001, N. 448, RESESI DISPONIBILI, DA DESTINARE AL MEDESIMO FONDO PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA	316.154,52	0,00	6.228.220,61	0,00
	<b>TOTALE</b>	<b>*594.490,68</b>	<b>87.101,49</b>	<b>26.408.768,49</b>	<b>528.252,90</b>

Fonte: dati Mef

\*la somma degli importi in rosso costituisce il totale dei versamenti in c/competenza

<sup>36</sup> "L'art. 2 bis del decreto-legge n. 73 del 2021, integra la dotazione del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, (di cui all'art. 15, comma 1, legge 7/3/1996 n. 108) di 10 milioni di euro per l'anno 2021, ai relativi oneri, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato dall'art. 77, comma 7, del decreto-legge n. 73 del 2021."

<sup>37</sup>D.M.T. n. 220230 del 23 settembre 2021

**Tab. 19 - Stanziamenti definitivi cap. 1618 - Quadro sinottico del totale versamenti e riassegnazioni - e.f. 2021**

<b>TOTALE VERSATO IN CP</b>	27.003.259,17
Importo medio sanzioni 2002-2003 da decurtare	3.718.173,78
<b>TOTALE VERSAMENTI DA RIASSEGNARE 2021</b>	<b>23.285.085,39</b>
Stanziamento iniziale 2021 cap.1618/01	1.000.000,00
DRGS 292110	11.965.645,00
DRGS 231319	10.319.425,00
<b>IMPORTO RIASSEGNATO 2021 SUL CAP.1618/01</b>	<b>23.285.070,00</b>

Fonte: dati Mef

La consistenza del “Fondo” per il 2021, ai fini della ripartizione tra Confidi e associazioni e fondazioni, è risultato complessivamente di euro 30.034.245 (21.319.425 stanziamenti di competenza e 8.714.820 euro di residui dell’esercizio finanziario precedente), ripartito secondo la normativa vigente tra Confidi, associazioni e fondazioni, come evidenziato nella più volte richiamata, successiva tabella n. 20.

Tab. 20 - Cap 1618 - assegnazioni agli enti gestori - anni 2018-2021

Anno	Risorse da riassegnazione capitoli entrate	Assegnazione Confidi 70%	Assegnazione Associazioni/ Fondazioni 30%	Residui di cassa anno precedente	Risorse assegnate in corso di esercizio finanziario	Assegnazione Confidi 70%	Assegnazione Associazioni/ Fondazioni 30%	Totale assegnazione Confidi	Totale assegnazione ASF	Totale
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(b+f)	(c+g)	(a+d+e)
2018	12.869.312,00	9.008.518,40	3.860.793,60	6.024.549,00		4.217.184,30	1.807.364,70	13.225.702,70	5.668.158,30	18.893.861,00
2019	7.503.402,00	5.252.381,40	2.251.020,60	16.739.752,00		11.717.826,40	5.021.925,60	16.970.207,80	7.272.946,20	24.243.154,00
2020***	8.199.104,00	5.739.372,80	2.459.731,20		14.475.430,00	17.132.801,00	7.342.629,00	22.872.173,80	9.802.360,20	32.674.534,00
					*10.000.000,00					
					<b>Totale</b>					
2021	****8.714.820,00	6.100.374,00	2.614.446,00		1.000.000,00	14.923.597,50	6.395.825,50	21.023.971,50	9.010.273,50	30.034.245,00
					10.319.425,00					
					**10.000.000,00					
					<b>Totale</b>					
<b>Totale generale</b>	<b>37.286.638,00</b>	<b>26.100.646,60</b>	<b>11.185.991,40</b>	<b>22.764.301,00</b>	<b>45.794.855,00</b>	<b>47.991.409,20</b>	<b>20.567.744,80</b>	<b>74.092.055,80</b>	<b>31.753.738,20</b>	<b>105.845.794,00</b>

Fonte: elaborazione C.d.c su dati Mef

\* DL. N. 77/2020 - "Decreto Rilancio"

\*\* Legge n. 73/2021 di "Rifinanziamento"

\*\*\*Successivamente all'erogazione dei contributi 2020 il Mef ha comunicato di avere annullato un mandato di pagamento a favore di un Confidi di € 58.936,79 - per i residui 2019 -il cui importo è andato in economia, in quanto il beneficiario non ne aveva più diritto a seguito di liquidazione dell'ente. Pertanto, l'importo totale erogato effettivamente a Confidi e associazioni e fondazioni nel 2020 è di € 32.615.597,21

\*\*\*\*residui 2020 erogati nel 2021

### 3. La dinamica della gestione del “Fondo” negli anni 2018-2021

Nel quadriennio 2018-2021, come si evince dalle seguenti tabelle numeri 21 e 22 il “Fondo”, nel rispetto della previsione di legge circa le rispettive quote, ha assegnato a Confidi, associazioni e fondazioni contributi per un totale di circa 106 milioni di euro, (di cui oltre 31 milioni sono andati alle ASF, mentre poco più di 74 milioni ai Confidi), per una media di circa 26 milioni l’anno.

**Tab. 21 - Distribuzione regionale contributi Mef erogati a Confidi - anni 2018-2021**

Area geografica	Contributi Mef 2018	Contributi Mef 2019	Contributi Mef 2020	Contributi Mef 2021	Totale contributi
nord	4.447.322,79	5.744.346,14	7.087.107,34	6.614.928,80	23.893.705,07
centro	4.801.298,81	5.623.290,96	8.820.560,36	8.702.451,62	27.947.601,75
sud	3.977.081,10	5.602.570,70	6.964.506,10	5.706.591,08	22.250.748,98
nazionale	13.225.702,70	16.970.207,80	22.872.173,80	21.023.971,50	74.092.055,80

Fonte: dati Mef

**Tab. 22 - Distribuzione regionale contributi Mef erogati a associazioni e fondazioni - Anni 2018-2021**

Area geografica	Contributi Mef 2018	Contributi Mef 2019	Contributi Mef 2020	Contributi Mef 2021	Totale contributi 2018-2021
nord	1.046.202,74	1.171.180,93	1.688.789,60	1.378.261,67	5.284.434,94
centro	1.912.387,25	2.340.240,51	3.642.487,08	3.267.841,01	11.162.955,85
sud	2.709.568,31	3.761.560,74	4.471.083,52	4.364.170,82	15.306.383,39
nazionale	5.668.158,30	7.272.946,20	9.802.360,20	9.010.273,50	31.753.738,20

Fonte: dati Mef

### 4. Le garanzie erogate dagli enti gestori nel periodo 2013-2020

Tra il 2013 e il 2020, gli enti hanno utilizzato i fondi antiusura per garantire finanziamenti di un valore complessivo di circa 590 milioni di euro. Nel dettaglio, i

Confidi hanno garantito finanziamenti del valore di euro 387.776.698,81 mentre le associazioni e le fondazioni per 202.179.043,76 euro, con una media annuale, per i primi, di quasi 48,5 milioni di euro, per le seconde di poco più di 25. (vedi seguenti tabelle nn. 23 e 24)

**Tabella 23 - Importo erogato da Confidi nel periodo 2013-2020**

Anno	Nord	Centro	Sud	Totale	Media annuale 2013/2020
2013	33.003.645,38	18.440.707,34	11.701.005,04	<b>63.145.357,76</b>	<b>48.472.087,35</b>
2014	33.598.835,33	15.025.327,42	13.840.089,98	<b>62.464.252,73</b>	
2015	32.317.809,77	14.560.209,68	13.366.784,50	<b>60.244.803,95</b>	
2016	19.935.386,07	13.505.072,36	11.922.440,05	<b>45.362.898,48</b>	
2017	15.481.359,77	14.486.043,59	10.419.857,99	<b>40.387.261,35</b>	
2018	20.302.887,53	13.028.600,00	9.084.943,00	<b>42.416.430,53</b>	
2019	28.384.505,00	11.176.150,00	9.285.335,00	<b>48.845.990,00</b>	
2020	13.712.247,50	6.674.956,51	4.522.500,00	<b>24.909.704,01</b>	
<b>Totale</b>	<b>196.736.676,35</b>	<b>106.897.066,90</b>	<b>84.142.955,56</b>	<b>387.776.698,81</b>	

Fonte: elaborazione C.d.c su dati Mef

**Tabella 24 - Importo erogato da associazioni/fondazioni nel periodo 2013-2020**

Anno	Nord	Centro	Sud	Totale	Media annuale 2013/2020
<b>2013</b>	3.973.865,22	9.837.818,18	12.744.359,68	<b>26.556.043,08</b>	<b>25.273.630,47</b>
<b>2014</b>	4.162.147,00	12.112.854,00	9.980.224,95	<b>26.255.225,95</b>	
<b>2015</b>	3.939.276,12	10.114.028,65	9.467.527,37	<b>23.520.832,14</b>	
<b>2016</b>	2.732.390,00	12.436.542,00	11.454.079,15	<b>26.623.011,15</b>	
<b>2017</b>	2.847.354,00	11.048.852,92	12.487.384,07	<b>26.383.590,99</b>	
<b>2018</b>	3.104.387,89	11.580.985,55	10.537.344,00	<b>25.222.717,44</b>	
<b>2019</b>	3.124.700,00	10.877.363,03	12.320.548,00	<b>26.322.611,03</b>	
<b>2020</b>	1.836.506,00	8.332.882,33	11.125.623,65	<b>21.295.011,98</b>	
<b>Totale</b>	<b>25.720.626,23</b>	<b>86.341.326,66</b>	<b>90.117.090,87</b>	<b>202.179.043,76</b>	

Fonte: elaborazione C.d.c su dati Mef

Dal 1998, anno di inizio dell'operatività del Fondo, al 2020, sono stati erogati poco più di 670 milioni di euro agli enti gestori, di cui circa 470 milioni di euro sono stati assegnati ai Confidi e 207 milioni alle associazioni e fondazioni. (vedi precedenti tabelle 23 e 24).

Tali risorse hanno consentito di garantire, nel medesimo periodo, finanziamenti per un importo complessivo di oltre 2 miliardi di euro. Il tasso di operatività o leva finanziaria del sistema dal 1998 al 2020 è stato di circa il 320 per cento, raggiungendo un picco del 369,33 per cento nel 2019, per scendere drasticamente nel 2020 al 146,78 per cento.

In caso di inadempienza da parte dell'impresa o del cittadino che ha ricevuto il finanziamento garantito dal Fondo, la banca preleva direttamente la somma posta a garanzia dell'importo non restituito dal debitore. Successivamente, il Confido o, più spesso, la stessa banca effettua un'analisi costi/benefici per verificare l'opportunità di iniziare azioni di recupero che spesso non sono perseguibili (come nel caso di debitore irreperibile o nullatenente) o lo sarebbero con scarsi risultati.

Nel 2018 hanno beneficiato del Fondo 2.025 soggetti a rischio usura, tra piccole e medie imprese e persone fisiche e famiglie, distribuiti abbastanza omogeneamente su tutto il territorio nazionale, ma con una certa prevalenza del Centro-Sud rispetto al Nord (rispettivamente il 28,25 per cento al Nord, il 34,91 per cento al Centro e il 36,84 per cento al Sud); nel 2019 i beneficiari sono stati 1.993, con la seguente distribuzione: il 32,97 per cento al Nord, il 31,91 per cento al Centro e il 35,12 per cento al Sud; in ultimo, nel 2020, i beneficiari sono stati 1.443 e, precisamente, il 24,60 per cento al Nord, il 39,50 per cento al Centro e il 35,90 al Sud.

La seguente tabella 25 riepiloga e raffronta i dati sin qui esposti.

**Tabella 25 - Confronto disponibilità finanziarie del “Fondo” con denunce e beneficiari anni 2008-2021**

Anno	Stanziamenti definitivi di competenza cap. 1618 “Fondo” (Disponibilità complessivamente assegnata)	Contributi assegnati dal Mef a CNF	Contributi assegnati dal Mef a ASF	Totale contributi CNF +ASF	N. denunce usura	Numero soggetti beneficiari del Fondo
2008	11.220.697,00	48.763.993,74	20.308.741,40	69.072.735,14	375	*N.D.
2009	81.272.507,00	16.263.985,22	6.794.303,13	23.058.288,35	464	*N.D.
2010	19.434.916,00	9.230.881,25	3.628.856,75	12.859.738,00	374	4.828
2011	9.768.617,00	8.219.419,15	3.423.726,34	11.643.145,49	352	3.786
2012	6.745.800,00	5.300.812,18	1.444.987,81	6.745.799,99	405	3.436
2013	156.607.602,00	49.000.002,00	21.000.000,00	70.000.002,00	460	2.964
2014	19.606.482,00	22.593.111,10	9.682.761,90	32.275.873,00	405	2.929
2015	21.492.397,00	14.904.936,97	6.447.719,08	21.352.656,05	375	2.695
2016	23.662.975,00	10.760.925,17	4.682.399,88	15.443.325,05	408	2.178
2017	24.973.445,00	18.751.700,46	8.101.781,72	26.853.482,18	307	2.260
2018	29.609.064,00	13.225.702,64	5.668.158,31	18.893.860,95	189	2.025
2019	15.702.506,00	16.970.207,80	7.272.946,20	24.243.154,00	189	1.993
2020	33.190.250,00	22.872.173,80	9.802.360,20	32.674.534,00	116	1.443
2021	33.285.070,00	21.023.971,50	9.010.273,50	30.034.245,00	N.D.	**N.D.

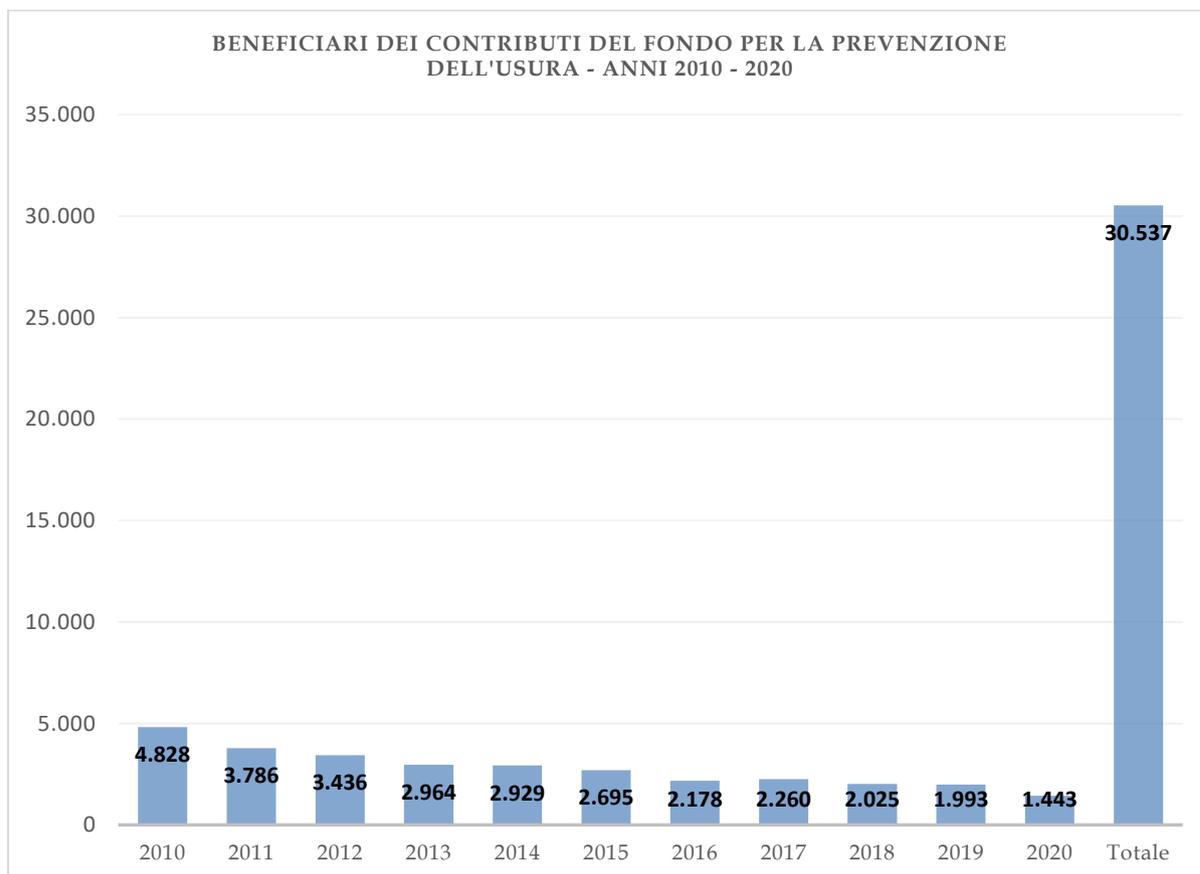
\*Il Mef - Dip. Del Tesoro riferisce che negli anni 2008 e 2009 l’Ufficio non disponeva ancora dell’applicativo informatico GFA introdotto nel 2011 - e quindi i dati relativi a quegli anni sono di difficile reperibilità.

\*\* Il Mef, Dip. Tesoro - Direzione V - Regolamentazione e vigilanza del sistema finanziario ha riferito che gli enti avevano tempo sino al decorso 31 marzo 2022 per rendicontare l’attività da loro svolta al 31 dicembre 2021.

Tale attività e il numero dei beneficiari per il 2021 è attualmente oggetto del loro controllo; pertanto, alla richiesta formulata dall’Ufficio di comunicare i relativi dati al fine di aggiornare le tabelle d’interesse, la Direzione competente ha soggiunto che la verifica in corso non potrà concludersi prima del prossimo settembre; dunque, solo a quel momento, potrà fornirà la necessaria attualizzazione, riguardante sia l’impiego delle disponibilità da parte degli enti sia il fenomeno del *credit crunch*.

Si evidenzia, infine, nel seguente grafico 3, una drastica diminuzione del numero dei beneficiari dall'anno 2010 (4.828) all'anno 2020 (1.443)<sup>38</sup>.

**Grafico 3 - Beneficiari contribuiti del "Fondo" - anni 2010-2020**



Fonte: elaborazione C.d.c su dati Mef

## 5. Verso un "tutoraggio" più completo

La vocazione sociale del Fondo, più volte sottolineata, risulta in sintonia con quanto, per ultimo, è tornato ad emergere negli approfondimenti della relativa dottrina<sup>39</sup>. È stato infatti affermato che, per un più razionale impiego delle risorse, sarebbe

<sup>38</sup> Tale flessione potrebbe essere stata determinata anche dal Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 - art. 13, lett. m) - convertito nella Legge 5 giugno 2020 n. 40, (c.d. Decreto liquidità), che ha potenziato il Fondo Centrale di Garanzia per sostenere le PMI (Piccole Medie Imprese) nell'accesso al credito in un momento difficile come quello determinato dall'emergenza Covid, di cui possono beneficiare anche le imprese le agricole e gli Enti del Terzo Settore prima esclusi.

<sup>39</sup> Articolo del "Sole 24 ore" del 20 ottobre 2021, della prof.ssa Antonella Sciarrone Alibrandi, docente presso la facoltà di scienze bancarie, finanziarie e assicurative - Università Cattolica del Sacro Cuore.

importante mettere a sistema un percorso di accompagnamento dei beneficiari, dal momento della domanda sino alla restituzione del prestito.

Ebbene, allo stato, costoro trovano nei rappresentanti dei Confidi e delle associazioni, nonché negli addetti al settore delle Prefetture, dei possibili riferimenti per episodiche interlocuzioni, specie nelle fasi di avvio del procedimento che li riguarda; non risulta, tuttavia, se non in casi sporadici, venga diffusamente sviluppata<sup>40</sup> - in conformità con quanto invece più volte segnalato e raccomandato in ambito europeo - una azione di assistenza e monitoraggio verso gli interessati, per agevolarne e sostenerne il percorso di rientro verso l'economia legale. Di contro, tale esigenza - in un contesto non particolarmente difforme, ovvero quello del microcredito - è stata recepita in maniera puntuale nel sistema<sup>41</sup>, con la previsione di azioni finalizzate, attraverso un rapporto diretto e personale, allo sviluppo delle capacità personali ed auto-imprenditoriali dei soggetti che richiedono l'accesso al beneficio, all'instaurarsi di intese fiduciarie con il *tutor*, allo scopo ultimo di aumentare il tasso d'inclusione finanziaria e contenere i tassi attesi di insolvenza.

Sono infatti previsti e resi, in ausilio agli imprenditori che hanno ricevuto il microfinanziamento, servizi di supporto per l'elaborazione di progetti, per diagnosi di criticità dei progetti, per la messa a punto di strategie di vendita, per problemi legali, fiscali e amministrativi, per l'inserimento nel mercato del lavoro, nonché servizi di formazione in amministrazione d'impresa ed all'uso di tecnologie avanzate. Tali supporti possono essere erogati direttamente dagli operatori ovvero questi possono affidare, con contratti in forma scritta, i servizi richiamati a soggetti specializzati nella prestazione di tali attività.

---

<sup>40</sup> Sullo specifico aspetto, il Commissario straordinario del Governo, nella propria risposta alla richiesta istruttoria della Sezione, ha riferito di avere allo studio, ed all'esame dell'Ufficio legislativo del Dicastero, la possibilità di introdurre con una modifica - ma al solo art. 14 della legge n. 108 del 1996 - la figura di un *tutor* per gli ammessi a percepire un mutuo di solidarietà.

<sup>41</sup> Art. 14, comma 5 del d.lgs. n. 385 del 1<sup>o</sup> settembre 1993, ex art. 3 del decreto del Mef del 17 ottobre 2014, n. 176.

Ai fini della rivitalizzazione dell'attività del Fondo, e nei limiti di spesa disponibili, non si ravvisano particolari controindicazioni all' eventuale attivazione nel settore in esame delle medesime attività di accompagnamento estendendole -tuttavia- anche al profilo psicologico, considerate le delicate situazioni in cui i sovraindebitati vengono a trovarsi e l'emergente necessità di recuperare fiducia nelle istituzioni

## CAPITOLO VI

### MONITORAGGIO SUGLI ENTI GESTORI

*Sommario:* 1. Attività dell'Ufficio ispettivo centrale del Mef - anni 2015-2018 - 2. Il recupero dei fondi non utilizzati negli anni 2010-1° semestre 2021.- 3. Esiti del monitoraggio sugli enti gestori, riferito al biennio 2019-20 e primo semestre 2021, svolto dal Dipartimento del tesoro del Mef.

#### **1. Attività dell'Ufficio ispettivo centrale del Mef - anni 2015-2018 - relativa al Fondo di prevenzione dell'usura**

L'Ufficio ispettivo centrale (UIC)<sup>42</sup> aveva il compito di svolgere verifiche su tutte le materie di competenza del Dipartimento del tesoro, e controlli sulla regolarità formale e sostanziale degli atti, in relazione alla corretta gestione dei fondi erariali affidati agli enti, nonché, anche in assenza di riscontrate situazioni patologiche, di offrire suggerimenti e chiarimenti sulla normativa e sulle sue modalità applicative, in relazione alle procedure interne degli enti vigilati, allo scopo di rendere più facili e sicuri i futuri controlli e più fluidi lo scambio di informazioni ed i contatti con l'amministrazione.

In sostanza attività di ausilio e di monitoraggio.

Le linee guida per l'attività dell'UIC richiedevano il rispetto della trasparenza, dell'obiettività e dell'uniformità della funzione ispettiva. L'attività dell'UIC, pertanto, contribuiva a favorire il continuo scambio di idee e di informazioni, da realizzarsi senza soluzione di continuità prima, durante e dopo le verifiche, fornendo agli ispettori - anche in materia di verifica del corretto utilizzo dei "fondi antiusura" - dei punti di riferimento tecnici omogenei, rendendo comparabili i risultati delle singole verifiche, in modo che risultasse, anno dopo anno, un quadro complessivo, una panoramica "in movimento" della situazione su scala nazionale, onde si potessero costantemente verificare l'efficacia delle disposizioni vigenti, il permanere della loro funzionalità nel tempo, le necessità di integrazione o modifica.

---

<sup>42</sup> Soppresso nel 2019 con il DPCM n. 103 del 26 giugno, cioè con il regolamento d'organizzazione del Mef; le relative funzioni sono ora esercitate dall'Ispettorato generale dei servizi ispettivi di finanza pubblica attraverso i DPCM n. 161 del 30 settembre 2020 e DM del 30 settembre 2021.

**Tab. 26 – Attività dell’Ufficio ispettivo centrale relativa al Fondo di prevenzione dell’usura anni 2015-2018**

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - ATTIVITA' DELL'UFFICIO ISPETTIVO CENTRALE - ANNI 2015-2018																	
				Oggetto del rilievo													
anno	verifiche	confidi	Associazioni /fondazioni	stanziamento iniziale - statuto e atto costitutivo	operatività	convenzioni istituti finanziari	istruttoria	start-up	conflitto d'interesse	bilancio	investimenti	escussioni e recuperi	spese legali e di gestione	rifinanziamenti	<i>de minimis</i>	relazioni e adempimenti precedenti rilievi	Totale rilievi
2015	25	23	2	10	7	9	5	1	3	10	5	3	4	4	4	3	68
2016	22	17	5	24	29	11				14		9	6			3	96
2017	15	10	5	12	14	9				21		11	1			4	72
2018	13	10	3	5	17	7				9		7	2			2	49
<b>Totale</b>	<b>75</b>	<b>60</b>	<b>15</b>	<b>51</b>	<b>67</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>54</b>	<b>5</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>285</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati Mef.

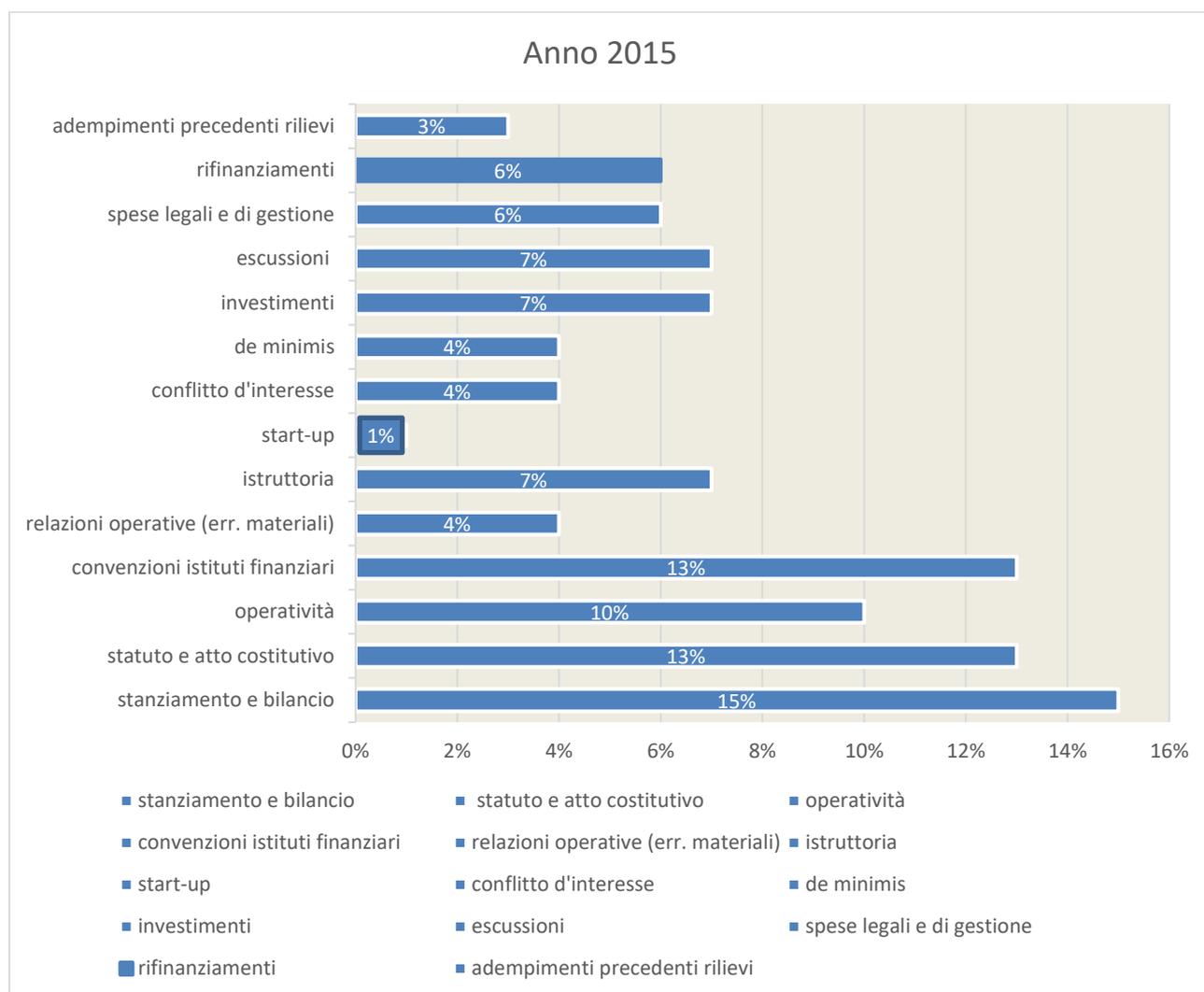
### **Anno 2015**

Nel 2015 sono state effettuate 25 verifiche (12 al nord, 2 al centro, 7 al sud e 4 nelle isole); 23 sono state svolte presso Confidi e 2 presso fondazioni e associazioni.

Come si evince dal seguente grafico 5, nell’ambito delle verifiche, gli ispettori hanno segnalato 68 rilievi per lo più concentrati sull’analisi del bilancio, sulla definizione di statuti e atti costitutivi, sulle convenzioni con gli istituti finanziari e sull’operatività e incidenza dell’attività antiusura.

Nel corso del 2015 presso 8 enti sono stati recuperati al Fondo antiusura complessivamente 474.957,40 euro.

**Grafico 4 - Tipologia di criticità rilevate dall'UIC nell'anno 2015**



Fonte: elaborazione C.d.c. su dati Mef

## Anno 2016

Nel 2016 sono state completate in tutto 22 verifiche, 17 svolte presso Confidi e 5 presso fondazioni e associazioni. Per ciò che riguarda la distribuzione delle verifiche sul territorio nazionale - tenuto conto dei vincoli rappresentati dalle criticità e dalle segnalazioni - sono state disposte 11 verifiche al nord, 1 al centro, 5 al sud e 5 nelle isole. In cinque casi la verifica ha interessato enti già precedentemente ispezionati, in alcuni casi per verificare gli effetti delle raccomandazioni in termini di *compliance*, in altri in quanto l'emergere di nuove criticità faceva ritenere prudente predisporre una

ulteriore visita ispettiva. Le ispezioni hanno riguardato enti già ispezionati nel 2009 (1), nel 2010 (1), nel 2011 (1) e nel 2013 (3).

Come si evince dal seguente grafico 6, nell'ambito delle verifiche, gli ispettori hanno segnalato 96 rilievi per lo più concentrati sull'analisi del bilancio, sulla verifica di statuti e atti costitutivi, sulle convenzioni con gli istituti finanziari e nell'operatività e incidenza dell'attività antiusura.

La maggior parte dei rilievi ha riguardato l'operatività degli enti, la loro organizzazione e la gestione economico-finanziaria.

Dall'insieme delle ispezioni effettuate era emersa, nella maggior parte dei casi, una sostanziale regolarità delle procedure, seppure fossero stati segnalati rilievi e, ove necessario, era stato richiesto il recupero di fondi.

Nel corso del 2016 presso undici enti erano stati recuperati al Fondo antiusura complessivamente 738.599,91 euro (il 72 per cento presso Confidi, il 28 per cento presso fondazioni e associazioni).

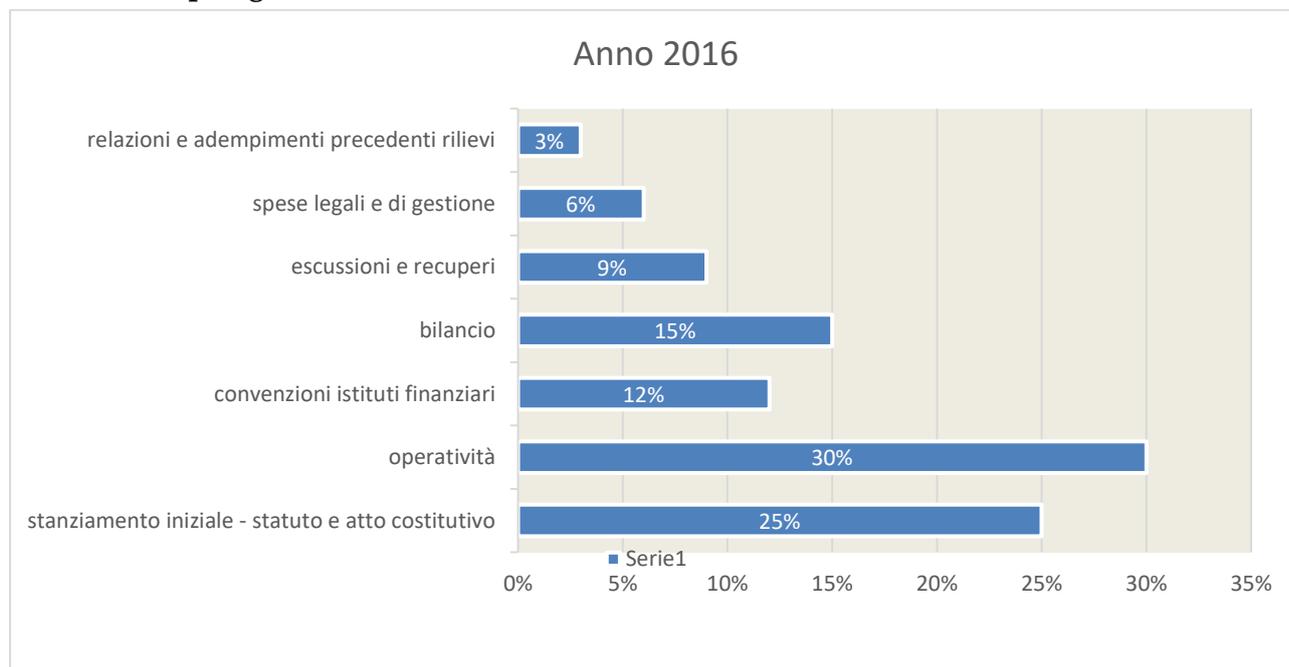
Dall'analisi ispettiva del medesimo anno erano affiorate anche alcune criticità, connesse con la difficoltà ad operare, in particolare riscontrata nei Confidi. L'utilizzo del Fondo trovava, cioè, due ordini di problematicità: la prima connessa con la capacità dei soggetti richiedenti la garanzia antiusura di sostenere finanziariamente il debito che stavano contraendo (in questo caso lo stesso ente non poteva rilasciare la garanzia richiesta a valere sul Fondo); la seconda riguardante il circuito bancario che, comunque, in diversi casi aveva rifiutato il finanziamento, pur in presenza di garanzia a valere su fondi pubblici.

Veniva altresì aggiunto, dall'UIC, che il permanere di una situazione di scarsa crescita economica stava comportando un deterioramento delle situazioni già finanziate, testimoniato dall'aumentare delle escussioni con conseguenti limitati recuperi.

Infine, un aspetto ulteriormente rilevato, *a latere* dell'attività ispettiva, era la difficoltà degli enti di essere presenti sul territorio e di seguire le vicende dei soggetti che si erano rivolti a loro. Una regia complessiva di controllo di tali situazioni sembrava, pertanto, meritare un approfondimento, per rendere il Fondo antiusura un più efficace strumento di prevenzione del fenomeno.

Per quanto riguarda gli altri temi analizzati dagli ispettori, va segnalato come, per il 27 per cento degli enti, sia stato mosso un rilievo riguardo ai rimborsi chiesti alla segreteria antiusura con riferimento alle spese di gestione del Fondo o per le spese legali connesse con le procedure di recupero delle somme escusse. Inoltre, per tre enti venivano segnalati inadempimenti connessi con le relazioni di operatività presentate al Mef o per prescrizioni di precedenti ispezioni.

**Grafico 5 - Tipologia di criticità rilevate dall'UIC nell'anno 2016**



Fonte: elaborazione C.d.c. su dati Mef

### **Anno 2017**

Nel 2017 venivano completate in tutto quindici verifiche (quattro delle quali avviate nell'anno 2016), dieci svolte presso Confidi e cinque presso fondazioni e associazioni. Per ciò che riguarda la distribuzione geografica delle verifiche - tenuto conto dei vincoli rappresentati dalle criticità e dalle segnalazioni - erano state svolte otto verifiche al nord d'Italia, cinque al centro, cinque al sud e una nelle isole. In otto casi la verifica interessava enti già ispezionati negli anni tra il 2009 ed il 2015, in alcuni casi per verificare gli effetti delle precedenti ispezioni, in altri per l'emergere di nuove criticità.

Dall'insieme delle ispezioni effettuate era emersa, nella maggior parte dei casi, una sostanziale regolarità delle procedure, pur in presenza di numerosi rilievi e, in taluni casi, di alcune richieste di recupero di fondi.

Come si evince dal seguente grafico 7, nell'ambito delle verifiche, gli ispettori avevano segnalato 72 rilievi per lo più concentrati sull'analisi del bilancio, sulla definizione di statuti e atti costitutivi, sulle convenzioni con gli istituti finanziari e sull'operatività e incidenza dell'attività antiusura.

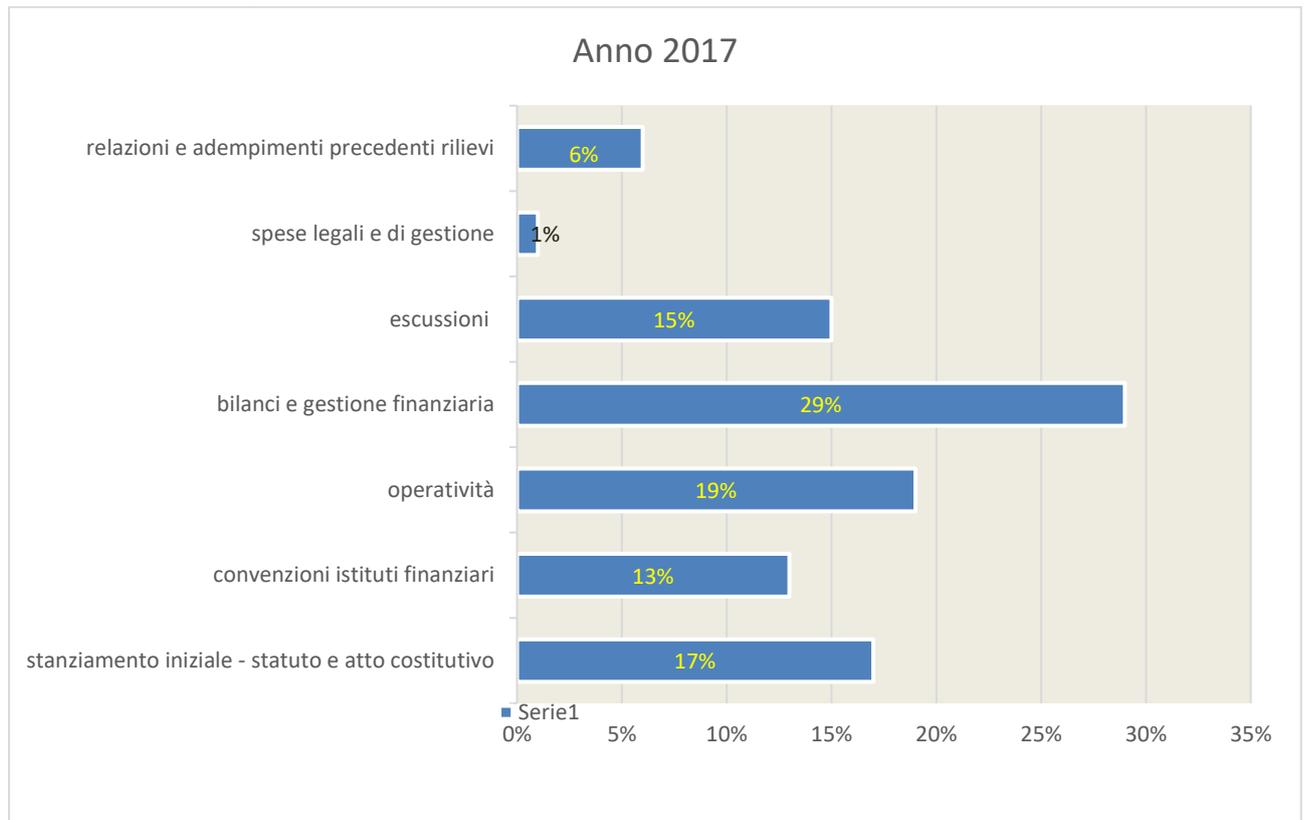
Nel corso del 2017 era stato chiesto agli enti oggetto di ispezione di provvedere al reintegro del fondo antiusura per complessivi 3.868.022,56 euro (il 40,78 per cento presso Confidi, il 59,22 per cento presso fondazioni e associazioni).

Le rimanenti osservazioni avevano replicato esattamente quelle esposte per il 2016.

Un ulteriore aspetto rilevato e perdurante era stato la difficoltà degli enti di essere presenti in modo incisivo nel seguire le vicende dei soggetti che si erano loro rivolti.

Per quanto concerne gli altri temi analizzati dagli ispettori, il 5 per cento dei rilievi aveva avuto riguardo ai rimborsi chiesti alla segreteria antiusura con riferimento alle spese di gestione del Fondo o per le spese legali connesse con le procedure di recupero delle somme escusse.

**Grafico 6 - Tipologia di criticità rilevate dall'UIC nell'anno 2017**



Fonte: elaborazione C.d.c. su dati Mef

## **Anno 2018**

Nel 2018 venivano svolte in tutto tredici verifiche (due delle quali avviate nell'anno 2017), dieci presso Confidi e tre presso fondazioni e associazioni. Per ciò che riguarda la distribuzione geografica delle verifiche - tenuto conto dei vincoli rappresentati dalle criticità e dalle segnalazioni - erano state realizzate tre verifiche al nord d'Italia, quattro al centro, quattro al sud e due nelle isole.

Dall'insieme delle ispezioni effettuate era emersa nella maggior parte dei casi una sostanziale regolarità delle procedure, pur in presenza di numerosi rilievi e, in taluni casi, di alcune richieste di recupero di fondi.

Come si evince dal seguente grafico 8, nell'ambito delle verifiche, gli ispettori avevano segnalato 49 rilievi, analoghi per tipologia a quelli rilevati negli anni precedenti.

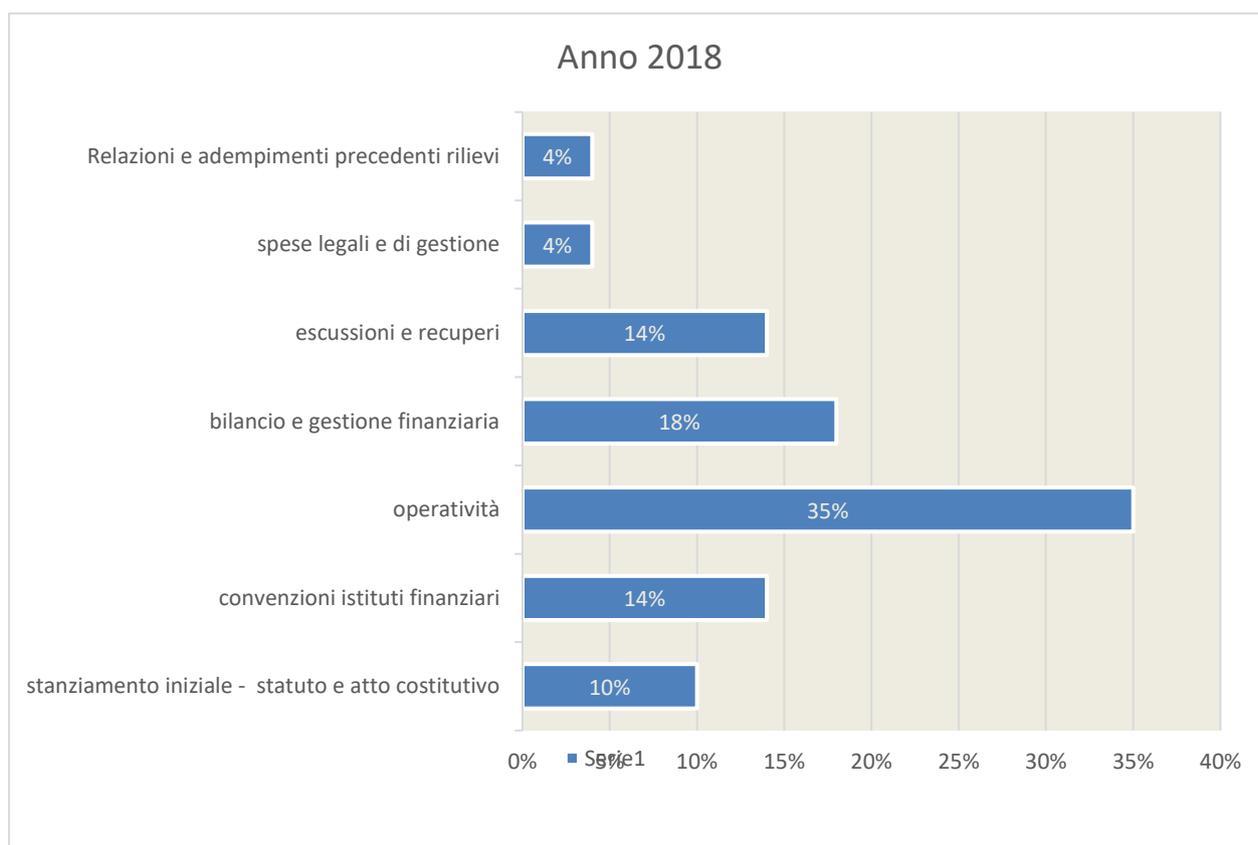
Nel corso del 2018 era stato chiesto agli enti oggetto di ispezione di provvedere al

reintegro del Fondo antiusura per complessivi 96.211,78 euro (il 68,81 per cento presso Confidi, il 31,19 per cento presso Fondazioni e Associazioni).

Analoghe le criticità già rappresentate per il 2017.

Per quanto riguarda gli altri temi analizzati dagli ispettori, il 4 per cento dei rilievi aveva avuto riguardo ai rimborsi chiesti alla segreteria antiusura con riferimento alle spese di gestione del Fondo o per le spese legali connesse con le procedure di recupero delle somme escusse, mentre il 4 per cento erano stati relativi al mancato invio telematico della relazione annuale ed alla accertata necessità di apportare rettifiche ed integrazioni alle relazioni già trasmesse.

**Grafico 7 - Tipologia di criticità rilevate dall'UIC nell'anno 2018**



Fonte: elaborazione C.d.c. su dati Mef

## 2. Il recupero dei fondi non utilizzati negli anni 2010 - 1° semestre 2021

Come si evince dalla seguente tabella n. 26 e dal grafico n.9, nel periodo che va dal 2010 al primo semestre 2021 a seguito dell'attività ispettiva, sono stati recuperati al Fondo circa 23 mln di euro, di cui ben oltre 16 milioni riguardanti gli anni dal 2019 all'agosto del 2021.

Tale forte incremento, alla luce della normativa di riferimento, lascia spazio all'ipotesi di una minore attività degli enti di gestione, accompagnata da una chiusura di alcuni di essi.

**Tabella 27 - Recupero dei fondi non utilizzati dal 2010 al 1° semestre 2021**

<b>Anno</b>	<b>Recupero fondi non utilizzati</b>
2010	105.000,00
2011	372.062,71
2012	170.799,83
2013	886.917,48
2014	185.800,02
2015	474.957,40
2016	738.599,91
2017	3.868.022,56
2018	96.211,78
2019	6.397.009,43
2020	4.455.157,02
agosto 2021	5.413.870,47
<b>Totale</b>	<b>23.164.408,61</b>

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati Mef

**Grafico 8 - Recupero fondi non utilizzati dal 2010 ad agosto 2021**



Fonte: elaborazione C.d.c. su dati Mef

### **3. Esiti del monitoraggio svolto dal Dipartimento del Tesoro del Mef sugli enti gestori e riferito al biennio 2019-2020 e primo semestre 2021.**

Il D.P.R. n. 315 del 1997 recante “Regolamento di attuazione dell’articolo 15 della legge n. 108 del 7 marzo 1996, concernente il Fondo per la prevenzione del fenomeno dell’usura” stabilisce, all’art. 10, comma 1, che i Confidi, le fondazioni e le associazioni riconosciute ai quali sono stati concessi i contributi devono inviare, entro il 31 marzo di ciascun anno al MEF, una relazione firmata dal legale rappresentante<sup>43</sup>.

Sulle somme erogate in favore degli enti gestori, dopo la chiusura dell’Ufficio ispettivo centrale, ha continuato ad essere svolto un monitoraggio da parte del competente Ufficio del Mef, anche sull’applicazione di diverse circolari ministeriali (vedi tabella n. 1) che, fra l’altro, hanno puntato a porre rimedio alle diverse criticità

<sup>43</sup>L’attestazione riguarda: l’ammontare dei prestiti garantiti; l’elenco dei beneficiari, con l’indicazione dei finanziamenti deliberati, della rispettiva scadenza, dell’importo della garanzia prestata, della percentuale in rapporto al finanziamento e l’eventuale nominativo del soggetto cogarante con la relativa percentuale di garanzia; l’elenco delle garanzie escusse distinto per banca con il relativo importo pagato; l’ammontare del Fondo speciale antiusura tenuto conto delle garanzie concesse, esclusivamente per i Confidi, il rendiconto delle spese di gestione del Fondo antiusura.

manifestatesi nel corso degli anni.

Quest'ultimo ha riferito che l'attività in questione è stata caratterizzata da complessità e da contatti continuativi con gli enti; ciò ha permesso, per il 2019, la restituzione di contributi per l'importo di euro 6.397.009,43; nell'anno 2020 per l'importo di euro 4.455.157,02 (nel biennio 2019-2020: totale euro 10.852.166,45) e, nei primi otto mesi del 2021 (fino al 25 agosto), per l'importo di euro 6.228.220,61.

Tali recuperi hanno permesso di integrare ogni anno la consistenza del "Fondo" da riassegnare in favore degli aventi diritto. A livello complessivo, il monitoraggio<sup>44</sup> del biennio 2019-2020, secondo il Mef, ha registrato esiti positivi, evidenziando solo un numero esiguo di casi di enti che non avevano inviato la documentazione annuale sulla rendicontazione della gestione e che sono stati puntualmente sollecitati ed hanno ricevuto, se del caso, opportuni provvedimenti, quali l'esclusione dalla ripartizione o la richiesta di restituzione dei fondi nei casi più gravi.

Va comunque osservato, negli ultimi anni, un riproporsi di restituzioni per somme non impiegate di una importante consistenza. Ciò potrebbe confermare che il sistema, pur funzionante, non è in fase di espansione ed abbisognerebbe di iniziative idonee ad aumentarne l'incisività.

#### **4. I principali esiti del monitoraggio degli enti gestori delle annualità 2019-2020**

A seguito dei controlli svolti nel 2020, quindi con riferimento all'attività operativa degli enti al 31 dicembre 2019, sono stati sette gli enti risultati inattivi nel biennio 2018-2019. In tutti e sette i casi si è trattato di Confidi, anche se di questi solo quattro avevano presentato richiesta di contributo per l'annualità 2020.

Tra le motivazioni della mancata operatività addotte dagli enti gestori, si rilevano le seguenti:

- la minore propensione degli istituti di credito ad accettare le garanzie del Fondo per la prevenzione dell'usura (pur per una percentuale di garanzia che può essere la stessa di quella concessa dal Fondo centrale di garanzia) in quanto le

---

<sup>44</sup> Il monitoraggio degli enti beneficiari dei Fondi ex art.15 della legge n. 108 del 1996 viene effettuato attraverso l'utilizzo di un apposito applicativo informatico denominato "GFA" ("Gestione Fondo Antiusura"), introdotto nel 2011 (Circolare 9 marzo 2011) e accessibile via web all'indirizzo <https://gfa.tesoro.it/upload>.

essi preferiscono una garanzia diretta del Fondo centrale di Garanzia, che ha un *iter* più snello e che garantisce la stessa percentuale di rischio sul finanziamento, tuttavia con una ponderazione zero;

- difficoltà nel rinnovo delle convenzioni bancarie antiusura e nella stipula di nuove;
- fusioni e incorporazioni degli istituti bancari convenzionati con istituti bancari non convenzionati, con conseguenti ricadute sulla convenzione antiusura in essere e sul suo rinnovo.

La Commissione nella seduta del 13 ottobre 2020 chiamata a deliberare se le motivazioni addotte dai Confidi per la mancata concessione di garanzie nel 2018-2019 fossero da considerarsi “giustificati motivi”, ai sensi dell’art. 1 comma 386 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, ha stabilito, considerato il loro pregresso buon tasso di operatività e soprattutto la particolare difficoltà operativa del settore della facilitazione dell’accesso al credito causata dalla pandemia in atto, di non richiedere immediatamente la restituzione dei fondi antiusura non impegnati in garanzia, concedendo a tali enti una proroga fino al 31 marzo 2021 (da ricomprendere nella successiva rendicontazione) per dimostrare di avere ripreso le attività antiusura.

Va soggiunto, al riguardo, che l’inattività in questione è perdurata anche nel 2020 con riferimento a cinque enti. Preso atto di ciò la Commissione, nella riunione del 14 ottobre 2021, valutando le motivazioni del prolungarsi della inattività addotte dagli enti – che hanno ricalcato quelle già indicate come causa della inattività 2018-2019 – ha stabilito di richiedere la restituzione del contributo non impegnato per la concessione di garanzie, comprensivo degli interessi maturati ex art.10, comma 2, D.P.R. n. 315 del 1997.

A seguito del monitoraggio svolto dall’Ufficio competente nel 2020, riguardante l’attività degli enti al 31.12.2019, sono stati otto i Confidi le cui cartelle telematiche sono state archiviate, in quanto hanno ormai cessato di svolgere attività di prevenzione dell’usura e hanno completato il processo di restituzione dei fondi residui. Da precisare, però, che cinque Confidi hanno cessato l’attività antiusura in quanto si sono fusi per incorporazione (enti incorporati) in enti che continuano a svolgere regolarmente l’attività di prevenzione dell’usura grazie ai contributi ex art.15, legge n.

108 del 1996.

Nella medesima riunione del 14 ottobre 2021, la Commissione è stata chiamata a deliberare se le motivazioni addotte dai Confidi per la mancata concessione di garanzie nel 2019-2020 fossero da ritenersi “giustificati motivi” ai sensi dell’art. 1 comma 386 della legge 23 dicembre 2005 n. 266. Nel dettaglio sono stati complessivamente sei gli enti inattivi nel biennio 2019-2020; di questi due sono ASF mentre quattro sono Confidi. Come deciso l’anno precedente, la Commissione valutate le motivazioni addotte dai sei enti, considerato il loro pregresso buon tasso di operatività e soprattutto la particolare difficoltà operativa del settore della facilitazione dell’accesso al credito causata dalla pandemia in atto, ha stabilito di non richiedere immediatamente la restituzione dei fondi antiusura non impegnati in garanzia, concedendo a tali enti una proroga fino al 31 marzo 2022 (da inserire nella successiva rendicontazione) per dimostrare di avere ripreso le attività antiusura.

A seguito del monitoraggio svolto nel 2021, riguardante l’attività degli enti al 31.12.2020, sono stati tre i Confidi le cui cartelle telematiche sono state archiviate, in quanto hanno ormai cessato di svolgere attività di prevenzione dell’usura. Di questi uno si è fuso per incorporazione (ente incorporato) in un Confidi che continua a svolgere regolarmente l’attività di prevenzione dell’usura grazie ai contributi ex art.15, l. n. 108 del 1996.

Da rilevare, infine, che nel 2021 un Confidi che aveva da tempo interrotto l’attività di prevenzione dell’usura ha manifestato la volontà di riprenderla presentando richiesta di contributo per l’annualità. La domanda è stata tuttavia respinta dalla Commissione per mancanza dei requisiti richiesti.

In relazione all’obbligo dei Confidi “minori” di iscriversi entro il 10 febbraio 2021 all’elenco dei Confidi tenuto dall’organismo dei Confidi minori (OCM), ai sensi degli articoli 112 e 112 *bis* del TUB, la Commissione, nella seduta del 14 ottobre 2021, ha stabilito che gli stessi, che al 10 febbraio 2021 non avessero adempiuto all’obbligo di iscrizione all’OCM o la cui istanza fosse stata rigettata, non sarebbero stati più autorizzati al rilascio delle specifiche garanzie.

Tra gli enti che hanno presentato richiesta di contributo per il 2021 gli enti non iscritti all’OCM sono risultati sette: a tali enti nella seduta del 14 ottobre 2021 la

Commissione ha stabilito di richiedere la restituzione dei rispettivi fondi antiusura, fermo restando che l'eventuale domanda di contributo 2021 e per l'eventuale residuo 2020 è stata rigettata per mancanza del requisito di legge.

Per quanto riguarda il monitoraggio dell'annualità 2021, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del D.P.R. n. 315 del 1997, gli enti hanno tempo sino al 31 marzo 2022 per rendicontare l'attività da loro svolta al 31 dicembre 2021. L'attività 2021 degli enti gestori dei contributi ex art.15, L. n. 108 del 1996, comma 2, è pertanto oggetto del controllo da parte dell'Ufficio competente del Mef, a partire dall'inizio di aprile; tuttavia, il medesimo ufficio ha comunicato che non potrà fornire i relativi dati consolidati prima del prossimo settembre.

È evidente, a tal punto, che l'attività di monitoraggio affidata al Mef sugli enti gestori dei fondi è stata svolta, negli anni, in maniera puntuale e con applicazione e chiarezza.

In estrema sintesi, dal suo esame, emergono principalmente le seguenti rilevanti tematiche, fra loro interconnesse:

- la prima, già accennata a margine dell'esame del tasso di operatività del sistema, consiste nel perdurare di un atteggiamento non sempre pienamente collaborativo da parte delle banche e, in particolare, un non raro rifiuto di accordare il prestito pur in presenza delle previste garanzie, in quanto ritenute meno convenienti rispetto alla garanzia diretta del Fondo centrale di garanzia, più semplice da istruire e tale da permettere l'applicazione della ponderazione zero.
- la diminuzione del numero degli enti gestori che svolgono attività antiusura, siano essi Confidi, associazioni e fondazioni.
- un riproporsi, negli anni più prossimi, di restituzioni per somme non impiegate di una certa consistenza, che è da riportare anche al minor numero di prestiti concessi.

A tal riguardo, Assoconfidi, nell'interlocuzione con la Sezione, è tornata a segnalare, quale possibile soluzione al problema, invero caratterizzato da profili tecnici, l'estensione, in via normativa, al Fondo di prevenzione dell'usura della garanzia diretta.

Invero, è molto verosimile che la minore propensione delle banche a concedere prestiti, nel tempo, abbia determinato una riduzione degli effettivi volumi della misura agevolativa e che, perdurando nel tempo, abbia concorso a far attivare nei confronti dei Confidi e delle associazioni, l'obbligo a restituire i fondi posti a disposizione dallo Stato. Neppure può essere sottovalutata la prospettiva che tale stato di fatto possa aver indotto alcuni enti a rinunciare, conseguentemente, all'esercizio della specifica funzione antiusura.

Pur nella consapevolezza che l'istituto agevolativo in questione debba concorrere (e convivere) con altri strumenti di garanzia pubblica, sembra conforme a logica che l'intervento auspicato possa rimuovere le difficoltà emerse in quanto - non dissimilmente da quanto avviene per il Fondo di garanzia per le PMI del Mise (ai sensi della legge n. 662 del 1996) - secondo l'attuale regolamentazione di vigilanza (Basilea 2), permetterebbe un minor assorbimento di capitale, sia in favore delle banche che dei Confidi, e consentirebbe il potenziamento dell'effetto leva dello strumento all'esame, in relazione alla concreta mitigazione del rischio che ne deriverebbe.

Si ritiene di poter, conclusivamente, segnalare che anche l'A.B.I., nella propria risposta alle richieste di questa Sezione, ha individuato in un eventuale allineamento della garanzia a presidio del Fondo di prevenzione alla disciplina generale operante per il Fondo di garanzia per le PMI, un elemento di novità che potrebbe mitigare significativamente il rischio per le proprie associate, con favorevoli ricadute sull'operatività dell'istituto all'esame.



## **CAPITOLO VII**

### **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, ESITI DELL'ADUNANZA PUBBLICA E RACCOMANDAZIONI PROPOSTE**

*Sommario:* 1. Considerazioni conclusive. – 2. Esiti dell'adunanza pubblica. – 3. Raccomandazioni proposte

#### **1. Considerazioni conclusive**

A conclusione della presente indagine non sembra il caso di riepilogare i motivi, descritti nel corpo della stessa, per cui può affermarsi di aver riscontrato un contesto di regolare gestione del Fondo, di volenterosa applicazione degli Accordi quadro e di corretto agire della quasi totalità degli enti.

A margine di tale assunto, tuttavia, sono emerse alcune discrasie e talune insufficienze – in qualche caso segnalate dagli stessi attori unitamente a prospettazioni migliorative- che potrebbero essere stemperate attraverso le azioni delineate nelle successive raccomandazioni, al fine ultimo di sostenere il rendimento di un sistema di prevenzione già collaudato e funzionante, ma che presenta, oggettivamente, alcuni sintomi di decadimento e di rallentamento operativo.

#### **2. Esiti dell'adunanza pubblica.**

Durante l'adunanza pubblica, e attraverso le memorie fatte pervenire prima della stessa, i rappresentanti dei dicasteri e degli enti interessati hanno condiviso le considerazioni conclusive di cui al punto precedente e, conseguentemente, hanno condiviso anche le prospettive fissate nelle seguenti raccomandazioni, sottolineando che alcune di esse richiedono interventi normativi, cionondimeno riservandosi di promuoverli eventualmente al termine delle riflessioni richieste.

#### **3. Raccomandazioni proposte**

Al fine di imprimere nuovo slancio al sistema, ed avuto riguardo alle disponibilità registrate in fase di adunanza pubblica, tanto più necessario in considerazione del

difficile momento congiunturale che suggerisce di accordare ogni priorità alle azioni di prevenzione, si formulano le seguenti raccomandazioni:

- a) le opportunità introdotte dal nuovo Accordo quadro - attraverso più campagne di comunicazione, richieste dai dicasteri interessati al Dipartimento per l'informazione e l'editoria- andrebbero rese note in maniera che ne garantisca la massima efficacia, con ripetuti avvisi su reti di comunicazione nazionali, radiotelevisive e giornalistiche, nonché sui più importanti *social*; del pari andrebbe rafforzato lo sviluppo di campagne formative per sensibilizzare i corpi intermedi, ed in generale l'opinione pubblica ad un maggior impegno delle reti sociali nel sostegno ai soggetti in difficoltà (al Ministero dell'Interno ed al Ministero dell'Economia e delle finanze);
- b) la minore propensione delle banche ad accettare la garanzia del Fondo per la prevenzione dell'usura, in quanto ritenuto meno conveniente rispetto alla garanzia diretta del Fondo centrale di garanzia (più semplice da istruire e capace di determinare un minore fabbisogno di capitale in capo all'intermediario) potrebbe condurre a considerare la possibilità di estendere in via normativa al Fondo una garanzia dello Stato parziale a prima chiamata; ciò permetterebbe di mitigare significativamente il rischio per gli istituti di credito, ed assicurerebbe favorevoli ricadute sull'operatività dell'istituto, potenziandone l'effetto leva;
- c) alcuni vincoli derivanti dal decreto del Mef del 20 agosto 2021, nella parte in cui regolano gli ulteriori requisiti necessari ai Confidi minori per la diretta erogazione delle garanzie, potrebbero rendere eccessivamente selettiva l'attuazione di questa nuova possibilità, voluta invece dall' art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, commi 257 e 258 allo scopo di potenziare lo strumento per l'accesso al credito; tale rischio andrebbe rivalutato (al Ministero dell'Economia e delle finanze);
- d) una riflessione andrebbe sviluppata anche con riguardo alle escussioni, molte delle quali provocate dalla circostanza che, nella maggioranza dei casi, gli interessati utilizzano immediatamente il prestito per ripagare i debiti, trovandosi

poi senza risorse per reinserirsi. Andrebbe così approfondita la prospettiva che queste diminuiscano accordando una moratoria al beneficiario (es. 18 o 24 mesi), o ammettendolo ad un preammortamento per lo stesso periodo. Quanto ottenuto potrebbe così essere, almeno in parte, finalizzato agli investimenti necessari al riavvio delle attività commerciali in difficoltà, ovvero ad azioni utili ad un graduale riequilibrio della situazione economica finanziaria individuale (al Ministero dell'Economia e delle finanze);

- e) l'esecuzione, da parte dell'Osservatorio, delle Forze di polizia e dell'Istat degli adempimenti intesi a scandagliare e definire, con metodi scientifici, la reale entità e l'effettiva configurazione della pratica criminale all'esame - a fronte degli odierni dati statistici, che probabilmente ne forniscono una rappresentazione riduttiva - sembra una valida ed apprezzabile premessa ad approccio più razionale e moderno al tema; per tali ragioni le relative azioni, valutate di estremo interesse, andrebbero concretate nei tempi più brevi possibili (al Ministero dell'Interno, all'Ufficio del Commissario straordinario del Governo ed all'Istat);
- f) il permanere di periodi eccessivamente lunghi per la definizione delle richieste di finanziamento, prima da parte degli enti e successivamente da parte delle banche, risulta in conflitto con l'emergenza vissuta dai soggetti a rischio usura; questa constatazione suggerirebbe di esaminare l'eventualità che i due procedimenti, per i rispettivi assenti degli enti e delle banche, venissero avviati in modo simultaneo, parallelo e dialogante, in modo da acquisire e far circolare in soli 30 giorni gli elementi necessari alle distinte decisioni dei due richiamati attori. Né ad una tale opzione - che renderebbe ancor più trasparenti i procedimenti - sembrerebbero ostare disposizioni aventi forza di legge; anzi, nella risposta alle richieste istruttorie della Sezione, l'A.B.I. ha segnalato più volte di essere particolarmente interessata ed impegnata in iniziative utili a ridurre quanto più possibile i tempi di istruzione e decisione delle richieste di credito (all'ABI, Confidi, Commissario straordinario del Governo);
- g) l'alimentazione del capitolo di spesa del Fondo, connotata da una certa laboriosità contabile in quanto riguardante fattualmente due diversi esercizi finanziari, potrebbe ripercuotersi anche sugli atti di gestione; per tali ragioni

potrebbe essere considerata la prospettiva, come da tempo richiesto dagli enti, di un'alimentazione fissa e pluriennale del capitolo 1618 (al Ministero dell'Economia e delle finanze);

- h) in conformità con quanto raccomandato in ambito europeo, andrebbe apprezzata la convenienza di una azione di assistenza e monitoraggio verso gli interessati, dal momento della domanda sino alla restituzione del prestito per agevolarne e sostenerne l'intero percorso di rientro verso l'equilibrio finanziario; del resto, tale modalità di tutoraggio, con riferimento al microcredito, è stata recepita in maniera puntuale nel nostro ordinamento, con la previsione di azioni finalizzate, attraverso un rapporto diretto e personale, allo sviluppo delle capacità personali ed auto-imprenditoriali dei soggetti che richiedono l'accesso al beneficio, all'instaurarsi di intese fiduciarie con il *tutor*, allo scopo ultimo di aumentare il tasso d'inclusione finanziaria e contenere quello di insolvenza (al Ministero dell'Economia e delle Finanze).



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

