

**FONDO PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL'USURA
EX ART. 15 DELLA LEGGE 7 MARZO 1996, N. 108**

**LINEE GUIDA
CONVENZIONI BANCHE – ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI ANTIUSURA**

PREMESSA

La disciplina del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura di cui all'art. 15 della legge 7 marzo 1996, n. 108 (d'ora in poi "Fondo antiusura") ha conosciuto, negli ultimi anni, un significativo processo di revisione volto ad ampliare le possibilità di utilizzo delle risorse pubbliche e a rafforzarne l'efficacia quale strumento di sostegno all'accesso alle famiglie che incontrano difficoltà nell'accesso al credito¹ (d'ora in poi "famiglie") che presentano condizioni di particolare vulnerabilità finanziaria.

Le modifiche introdotte dall'articolo 1, commi 864, 865 e 866, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, ("Legge di Bilancio 2025") hanno trovato completa attuazione con il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 27 febbraio 2026 (d'ora in poi "Decreto") e con le relative Disposizioni Operative emanate con Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 1 del 10 giugno 2026. Il nuovo quadro regolamentare ha ridefinito in maniera organica le modalità di funzionamento del Fondo antiusura, i criteri di utilizzo delle risorse, le caratteristiche delle garanzie concedibili, gli obblighi gravanti sulle Associazioni e Fondazioni antiusura (d'ora in poi "Enti garanti" o "Ente garante") e sui soggetti finanziatori, nonché le procedure di monitoraggio, escussione e recupero delle somme garantite.

L'intervento normativo non si limita ad aggiornare aspetti procedurali già esistenti, ma introduce una diversa impostazione dell'operatività del Fondo antiusura, finalizzata ad assicurare un utilizzo maggiormente uniforme delle risorse pubbliche, una più efficace misurazione del rischio delle famiglie e una più stretta integrazione tra l'attività svolta dagli Enti garanti e quella dei soggetti finanziatori.

In tale contesto si inserisce altresì l'Accordo Quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura, sottoscritto il 5 novembre 2025 dal Ministero dell'Interno e dall'ABI, che rinnova e aggiorna l'intesa del 2021. L'Accordo, nel rafforzare la collaborazione tra banche, Confidi, Fondazioni e Associazioni antiusura, impegna i soggetti aderenti ad aggiornare le convenzioni alla luce delle modifiche introdotte dalla Legge di Bilancio 2025.

La nuova disciplina rende, pertanto, opportuno un aggiornamento delle convenzioni disciplinanti i rapporti tra Banche e Enti garanti, affinché le stesse risultino coerenti con le nuove disposizioni legislative e regolamentari e consentano una gestione omogenea delle operazioni assistite dalle garanzie del Fondo antiusura.

Le presenti Linee guida intendono offrire un quadro di riferimento condiviso per la predisposizione delle convenzioni aventi ad oggetto l'utilizzo del Fondo antiusura. Esse non costituiscono uno schema contrattuale vincolante, né limitano l'autonomia negoziale di Banche e Enti garanti, ma rappresentano uno strumento volto a favorire l'adozione di criteri uniformi nella definizione dei reciproci rapporti operativi, nel rispetto della disciplina vigente.

¹ Come definite, all'Art. 1, comma 1, lettera p) del Decreto.

L'obiettivo perseguito è quello di favorire convenzioni caratterizzate da elevata chiarezza applicativa, assicurando una puntuale ripartizione delle responsabilità tra Banca e Enti garanti, una corretta gestione delle risorse pubbliche, un adeguato presidio dei rischi e un'efficace collaborazione nello svolgimento delle attività istruttorie, di monitoraggio e di recupero.

1. Termini e ambito di applicazione della Convenzione

- 1.1 La Convenzione costituisce lo strumento attraverso il quale Banca e Enti garanti disciplinano i reciproci rapporti con riferimento alle operazioni assistite dalla garanzia del Fondo antiusura, come chiarita e disciplinata nella Parte XIV delle Disposizioni Operative, poste in essere successivamente all'entrata in vigore delle modifiche legislative e regolamentari. Alla luce della disciplina introdotta dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 27 febbraio 2026 e delle relative Disposizioni Operative, la convenzione definisce il quadro di riferimento entro il quale Banche e Enti garanti regolano le rispettive competenze, i flussi informativi, le modalità operative e gli obblighi connessi alla gestione delle garanzie rilasciate a valere sulle risorse del Fondo antiusura. Nel corso del regime transitorio operante nelle more dell'applicazione delle nuove disposizioni normative, le Banche e gli Enti garanti possono stipulare una Convenzione la cui efficacia sia sospensivamente condizionata all'iscrizione dell'Ente garante nell'elenco di cui all'art. 11, comma 1, del Decreto. Resta fermo che le operazioni effettuate prima della sottoscrizione della nuova Convenzione sono regolate dalla disciplina previgente.
- 1.2 La Convenzione individua con chiarezza il proprio ambito di applicazione, precisando che le disposizioni in essa contenute si applicano esclusivamente alle operazioni finanziarie assistite dalla garanzia del Fondo antiusura rilasciata dagli Enti garanti ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 108 del 1996.
- 1.3 Banche e Enti garanti definiscono liberamente la durata della Convenzione, prevedendo un termine determinato, eventualmente accompagnato dal rinnovo tacito in assenza di disdetta, ovvero una durata a tempo indeterminato con facoltà di recesso esercitabile mediante congruo preavviso. In entrambe le ipotesi la Convenzione disciplina espressamente gli effetti della cessazione della Convenzione sulle garanzie già rilasciate, assicurando la continuità dei rapporti giuridici sorti durante il periodo di efficacia dell'accordo. La cessazione della Convenzione non incide infatti sulla validità e sull'efficacia delle garanzie già perfezionate, che continuano a produrre i propri effetti fino alla naturale estinzione delle operazioni cui accedono, secondo le condizioni vigenti al momento del loro rilascio.
- 1.4 La sottoscrizione della Convenzione, ovvero dell'addendum destinato ad aggiornare un rapporto convenzionale già esistente, produce effetti sulle operazioni deliberate successivamente alla sua entrata in vigore, salvo diversa volontà espressamente manifestata di Banche e Enti garanti. Le operazioni già garantite continuano pertanto a essere disciplinate dalla normativa e dalle disposizioni convenzionali applicabili al momento della concessione della garanzia, ferma restando l'applicazione delle disposizioni imperative eventualmente sopravvenute.
- 1.5 Per garantire il costante allineamento della Convenzione all'evoluzione della disciplina del Fondo antiusura, è opportuno che la stessa contenga una clausola di rinvio alla normativa vigente e alle Disposizioni Operative tempo per tempo applicabili, al fine di procedere automaticamente all'adeguamento della Convenzione, limitando la necessità di continui interventi modificativi del testo convenzionale. Banche e Enti garanti possono comunque prevedere nella Convenzione che, in caso di interventi modificativi della normativa, verrà avviata una negoziazione al fine di individuare le migliori modalità per l'adeguamento dell'operatività alle modifiche introdotte.
- 1.6 La Convenzione disciplina, altresì, il rapporto tra le proprie disposizioni e la normativa speciale che regola il funzionamento del Fondo antiusura. Considerata la natura pubblica delle risorse

impiegate e la presenza di specifici obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo, le disposizioni contenute nel Decreto e nelle Disposizioni Operative prevalgono sulle eventuali clausole convenzionali incompatibili.

- 1.7 La Convenzione chiarisce, infine, che il rapporto instaurato tra Banca e Enti garanti non modifica l'autonomia decisionale degli stessi Banche e Enti garanti nello svolgimento delle rispettive attività. La valutazione del merito creditizio e la decisione in ordine alla concessione del finanziamento rimangono di esclusiva competenza della Banca, mentre gli Enti garanti conservano piena autonomia nella verifica dei requisiti richiesti dalla normativa per il rilascio della garanzia, sullo stato di bisogno e sulla situazione patrimoniale del richiedente, nonché nella gestione del Fondo secondo le disposizioni ministeriali. La collaborazione tra Banche e Enti garanti si realizza attraverso lo scambio di informazioni e il coordinamento operativo finalizzato ad assicurare il corretto utilizzo delle risorse del Fondo, nel rispetto delle responsabilità attribuite dalla normativa a ciascun soggetto coinvolto.

2. Garanzia degli Enti garanti a valere sul Fondo antiusura

- 2.1 La garanzia degli Enti garanti a valere sul Fondo antiusura è rilasciata nell'interesse delle famiglie ed è prestata a favore della Banca con le caratteristiche richieste dalla normativa vigente. Essa è a prima richiesta, esplicita, irrevocabile e incondizionata e assicura una tutela immediata del creditore al verificarsi dei presupposti previsti dalla disciplina del Fondo antiusura e copre la singola operazione fino all'80% dell'importo dovuto per capitale e interessi contrattuali maturati nel corso del finanziamento, nonché di mora.
- 2.2 La garanzia conserva efficacia per tutta la durata dell'operazione finanziaria e non può avere una durata superiore a quella del finanziamento garantito². Qualora la Banca conceda una sospensione del pagamento delle rate ovvero un allungamento del piano di ammortamento nelle ipotesi previste dalla normativa, la garanzia si estende automaticamente alla maggiore durata dell'operazione, purché siano rispettati gli adempimenti informativi previsti dal decreto ministeriale e dalle Disposizioni Operative.
- 2.3 La garanzia del Fondo antiusura beneficia della garanzia di ultima istanza dello Stato che interviene esclusivamente nei casi espressamente individuati dalla normativa e non modifica il rapporto giuridico tra Banca e Enti garanti, né gli obblighi e adempimenti gravanti su Banche e Enti garanti in relazione alla gestione della garanzia e alle attività di recupero.

3. Caratteristiche del Fondo antiusura

- 3.1 L'Ente garante gestisce il Fondo antiusura separatamente rispetto agli altri fondi e alle ulteriori disponibilità patrimoniali, assicurando la corretta destinazione delle risorse e la piena tracciabilità delle operazioni garantite.
- 3.2 I fondi speciali antiusura sono costituiti da somme certe e non vincolate da altre operazioni, intendendosi con questa espressione fondi liquidi o di pronta liquidità, o titoli che assicurino comunque il tempestivo e sicuro realizzo del loro valore.
- 3.3 L'Ente garante verifica la disponibilità delle risorse del Fondo antiusura prima dell'assunzione di nuovi impegni e monitora costantemente il rispetto dei limiti di operatività previsti dalla normativa. La Banca riceve tempestiva comunicazione qualora il Fondo antiusura non consenta il rilascio di ulteriori garanzie, così da assicurare un ordinato svolgimento dell'operatività convenzionata.
- 3.4 Banche e Enti garanti disciplinano - anche ai fini delle verifiche di cui al punto 3.3 - i flussi informativi necessari alla gestione delle operazioni garantite, individuando tempi - nel rispetto

² Art. 5, comma 2 del Decreto.

delle scadenze per il monitoraggio fissate nella normativa di riferimento - modalità e contenuti dello scambio delle informazioni. La condivisione dei dati accompagna l'intero ciclo di vita dell'operazione e consente all'Ente garante di adempiere agli obblighi di monitoraggio e rendicontazione previsti dalla disciplina del Fondo antiusura.

- 3.5 Banche e Enti garanti individuano le modalità di aggiornamento delle informazioni relative alle operazioni garantite e definiscono gli adempimenti conseguenti alle eventuali variazioni che intervengono nel corso del rapporto. Un costante allineamento delle informazioni contribuisce a una gestione efficace del Fondo antiusura e favorisce il corretto svolgimento dei rapporti convenzionali.

4. Caratteristiche dei finanziamenti garantiti

- 4.1 Banche e Enti garanti definiscono le caratteristiche delle operazioni finanziarie assistite dalla garanzia del Fondo antiusura, individuando le forme tecniche convenzionate e le condizioni economiche applicabili. Tali elementi possono essere riportati nel testo convenzionale ovvero in appositi allegati tecnici, così da consentirne un più agevole aggiornamento nel tempo.
- 4.2 Le operazioni garantite rispettano i requisiti previsti dalla disciplina del Fondo antiusura e sono destinate alle famiglie che versano in un temporaneo stato di difficoltà, secondo la disciplina vigente e i criteri statutari degli Enti garanti.
- 4.3 Banche e Enti garanti disciplinano le modalità di verifica dei requisiti di ammissibilità delle famiglie, individuando le informazioni e la documentazione necessarie per la valutazione dell'operazione.
- 4.4 I finanziamenti garantiti presentano le seguenti caratteristiche:
- importo massimo pari a 150.000 euro³;
 - divieto di utilizzo prevalente delle somme erogate per il pagamento di debiti già in essere nei confronti di enti pubblici⁴.
- 4.5 Le condizioni economiche applicabili ai finanziamenti convenzionati sono individuate in modo chiaro e trasparente e sono aggiornate secondo modalità condivise tra Banche e Enti garanti, così da garantire un costante allineamento con l'evoluzione della disciplina di riferimento e con le esigenze dell'operatività.
- 4.6 Ai fini della richiesta di un nuovo finanziamento assistito dalla garanzia del Fondo antiusura, i beneficiari devono aver integralmente restituito ovvero estinto il finanziamento precedentemente ricevuto e assistito dalla garanzia del Fondo antiusura ovvero essere in regolare ammortamento, avendo restituito almeno il 25 % della sorte capitale del finanziamento già precedentemente ricevuto.

5. Procedimento di concessione del finanziamento e della garanzia

- 5.1 Banca e Ente garante definiscono il procedimento di concessione del finanziamento e della relativa garanzia, individuando le fasi dell'istruttoria, le rispettive competenze e le modalità di coordinamento.
- 5.2 Banche e Enti garanti individuano la documentazione da acquisire, le modalità di trasmissione delle informazioni e i tempi di definizione delle rispettive istruttorie, favorendo procedure improntate a semplicità, trasparenza e rapidità. L'attività istruttoria si sviluppa nel rispetto dell'autonomia valutativa di ciascuna parte.
- 5.3 La Banca svolge le valutazioni di propria competenza ai fini della concessione del finanziamento, mentre l'Ente garante verifica:

³ Art. 5, comma 1 del Decreto.

⁴ Parte VII, lettera A1 delle Disposizioni Operative.

- la meritevolezza del richiedente con riferimento allo stato di bisogno e alla situazione patrimoniale;
- la finalità del finanziamento e la sua coerenza con la prevenzione dell'usura;
- la ragionevole sostenibilità del piano di rimborso, anche alla luce del reddito disponibile, degli impegni finanziari e delle spese essenziali del nucleo familiare;
- l'assenza di duplicazioni o incompatibilità rispetto a precedenti interventi del Fondo antiusura;
- la completezza delle dichiarazioni e dei documenti acquisiti;
- la disponibilità del Fondo in base alle disposizioni normative in tema di accantonamenti⁵.

- 5.4 La Banca comunica all'Ente garante l'esito dell'istruttoria entro termini definiti, così da consentire il tempestivo perfezionamento della garanzia e la successiva erogazione del finanziamento. Analogamente, l'Ente garante trasmette alla Banca gli atti necessari al perfezionamento della garanzia e ogni ulteriore informazione rilevante ai fini della gestione dell'operazione.
- 5.5 Le modalità di interlocuzione tra Banca e Ente garante sono improntate a criteri di reciproca collaborazione e favoriscono la rapida risoluzione delle eventuali richieste di integrazione documentale o di approfondimento istruttorio. A tal fine, è raccomandata l'individuazione di referenti dedicati, quale strumento utile per assicurare continuità operativa e uniformità nella gestione delle operazioni convenzionate, soprattutto nei casi caratterizzati da particolare complessità.
- 5.6 Il perfezionamento della garanzia e del finanziamento conclude il procedimento istruttorio e dà avvio alla fase di gestione del rapporto, disciplinata dalla convenzione per l'intera durata dell'operazione garantita. La tempestiva comunicazione dell'avvenuta erogazione consente all'Ente garante di aggiornare le informazioni relative all'operazione e di adempiere agli obblighi previsti dalla disciplina del Fondo antiusura, ivi inclusi gli obblighi in tema di accantonamento⁶.

6. Obblighi informativi e monitoraggio delle operazioni

- 6.1 Banca e Enti garanti definiscono i flussi informativi necessari per la gestione delle operazioni assistite dalla garanzia del Fondo antiusura, individuando tempi, modalità e contenuti dello scambio delle informazioni durante l'intero ciclo di vita del finanziamento.
- 6.2 Lo scambio informativo accompagna tutte le fasi del rapporto, dalla concessione della garanzia fino all'estinzione dell'operazione, e consente a Banche e Enti garanti di disporre di informazioni costantemente aggiornate sull'andamento dei finanziamenti garantiti, anche al fine di agevolare gli eventuali interventi di natura concessionale a favore del soggetto debitore.
- 6.3 La Banca comunica tempestivamente all'Ente garante gli eventi che incidono sul rapporto garantito, comprese le modifiche delle condizioni originarie del finanziamento, le sospensioni, le proroghe, le rinegoziazioni e ogni altra circostanza rilevante ai fini della gestione della garanzia.
- 6.4 L'Ente garante mette a disposizione della Banca le informazioni necessarie per la gestione delle operazioni e per il corretto utilizzo delle risorse del Fondo antiusura. In particolare, l'Ente garante si impegna a comunicare alla Banca i codici identificativi del finanziamento "GAR" e "FIN" entro un numero massimo di giorni (concordati tra Banca e Ente garante) rispettivamente dalla data della delibera della garanzia e dalla data di generazione del codice da parte della piattaforma.

⁵ Art. 6 del Decreto.

⁶ Art. 6 del Decreto.

7. Escussione della garanzia

- 7.1 Banche e Enti garanti disciplinano i presupposti e le modalità di escussione della garanzia, assicurando il coordinamento con la disciplina del Fondo antiusura e con le procedure interne adottate dagli stessi.
- 7.2 L'inadempimento del beneficiario costituisce il presupposto per l'attivazione della garanzia nei casi e secondo le modalità previste dalla normativa vigente.
- 7.3 Entro 18 mesi dal riscontrato inadempimento⁷, la Banca – previa diffida di pagamento dell'importo inadempito al beneficiario – presenta l'istanza per l'escussione della garanzia all'Ente garante⁸.
- 7.4 Alla richiesta di escussione della garanzia deve essere allegata la seguente documentazione:
- copia del contratto del finanziamento garantito;
 - copia delle garanzie aggiuntive ammissibili eventualmente acquisite dalla Banca;
 - copia della documentazione comprovante l'invio della diffida di pagamento con relativa raccomandata A/R o posta elettronica certificata (PEC).
- 7.5 La liquidazione della garanzia avviene, una volta verificata la correttezza e completezza della documentazione, entro 90 giorni dalla data di presentazione dell'istanza da parte della Banca⁹.

8. Recupero dei crediti e accordi transattivi

- 8.1 A seguito della liquidazione della garanzia, l'Ente garante è surrogato nei diritti di credito e, valutate le concrete possibilità di recupero, procede nei confronti del beneficiario e degli eventuali terzi garanti per il recupero delle somme corrisposte dal Fondo antiusura a titolo di garanzia a prima richiesta. Allo scopo la banca, ove disponibile, trasmette, su richiesta dell'Ente, la documentazione inerente alla risoluzione del contratto.
- 8.2 Eventuali accordi transattivi che assicurino il miglior risultato conseguibile in termini di recupero delle somme dovute, in coerenza con la normativa di riferimento, prevedono una percentuale di recupero non inferiore al 15 per cento del debito complessivo.

9. Modifiche del rapporto garantito

- 9.1 Qualsiasi vicenda traslativa o modificativa del finanziamento viene comunicata – con le modalità concordate - preventivamente dalla Banca all'Ente garante che provvede ad aggiornare la posizione nella piattaforma informatica ministeriale.
- 9.2 Banche e Enti garanti potranno convenire le modalità con le quali l'Ente garante comunica alla Banca l'avvenuto aggiornamento.

⁷ Per riscontrato inadempimento, si intende, nel caso di operazioni finanziarie con piano d'ammortamento si intende la rata scaduta e non pagata, anche parzialmente, in via continuativa da oltre 90 giorni e nel caso di operazioni finanziarie senza piano d'ammortamento:

i. l'invio al beneficiario della revoca o risoluzione dell'operazione prima della scadenza della stessa;

ii. il mancato rientro, alla data di scadenza dell'operazione, dell'affidamento concesso.

⁸ Art. 13, comma 1 del Decreto.

⁹ Art. 13, comma 3 del Decreto.

10. Efficacia della Convenzione

- 10.1 Banche e Enti garanti definiscono la durata della convenzione, le modalità di rinnovo, le ipotesi di recesso e gli effetti della cessazione del rapporto convenzionale sulle operazioni già garantite.
- 10.2 La disciplina convenzionale assicura la continuità delle garanzie rilasciate durante il periodo di efficacia della Convenzione, evitando che le vicende del rapporto tra Banca e Enti garanti incidano sui diritti e sugli obblighi derivanti dalle operazioni già perfezionate.
- 10.3 Banche e Enti garanti definiscono le modalità di coordinamento tra le convenzioni già in essere e quelle adeguate alla nuova disciplina, individuando con chiarezza il regime applicabile alle operazioni già perfezionate e a quelle deliberate successivamente all'entrata in vigore dei nuovi accordi.