



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dipartimento del Tesoro
 Direzione V
 Ufficio III

CIRCOLARE n. 1/2015

Oggetto: Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura – Chiarimenti e indicazioni per la gestione del Fondo di cui all'art. 15 L.108/96.

Sentita la Commissione per la gestione del Fondo di prevenzione antiusura, si forniscono chiarimenti e indicazioni per una gestione corretta ed efficace dei fondi di garanzia statale ex art. 15 L. 108/96.

1. NATURA PUBBLICA DEI FONDI

L'art. 15 della legge 7 marzo 1996, n. 108 (*disposizioni in materia di usura*) istituisce il **Fondo di prevenzione per il fenomeno dell'usura**, finanziato da entrate statali, la cui disponibilità viene ripartita annualmente dal Ministero dell'economia e delle finanze, su domanda, a favore di confidi, associazioni e fondazioni, che abbiano i requisiti richiesti per legge e dimostrino di attuare una gestione efficiente ed efficace delle risorse pubbliche destinate a garantire soggetti a rischio usura.

Le caratteristiche essenziali del Fondo di prevenzione per il fenomeno dell'usura sono le seguenti:

- a) *natura pubblica e statale* di tutte le garanzie concesse in relazione ai fondi antiusura;
- b) *gestione dei fondi statali* rimessa alla responsabilità degli enti concessionari;
- c) *vincolo di destinazione* imprescindibile per la prestazione delle garanzie, con conseguente indisponibilità dei fondi stessi a qualsiasi altro fine.

Il rapporto tra il MEF e gli enti beneficiari dei contributi è finalizzato alla gestione dei fondi per i pubblici scopi fissati dalla legge antiusura¹. Difatti, l'art. 10, comma 2, del DPR n. 915/97 afferma che: "Entro sei mesi dalla cessazione dell'attività, scioglimento, liquidazione o cancellazione dagli elenchi dei suddetti enti il contributo non impegnato per la concessione di garanzie, comprensivo degli interessi maturati, deve essere restituito mediante versamento del relativo importo al bilancio dello Stato".

¹ Secondo anche il parere dell'Avvocatura dello Stato del 05/02/2000: "*il rapporto che si instaura con i soggetti beneficiari dei fondi di prevenzione del fenomeno dell'usura di cui al D.P.R. 315/97, Regolamento di attuazione dell'art. 15 della L. 108/96, è un rapporto finalizzato alla gestione per i pubblici scopi fissati dalla Legge antiusura*".

Di conseguenza, ***non si configura alcun passaggio di proprietà dei contributi nel patrimonio dell'ente***². I contributi, intesi come il complesso delle garanzie prestate per la prevenzione ex art. 15 L. 108/96, confluiscono su un conto corrente dedicato intestato all'Ente, finalizzato esclusivamente a sostenere la garanzia dei prestiti concessi dall'istituto di credito, in accordo con la convenzione d'apertura del conto e non per altri scopi, pertanto non possono essere oggetto di *eventuali pignoramenti conto terzi*.

Al fine di poter operare concretamente con il Fondo antiusura, gli enti gestori stipulano delle apposite convenzioni con gli istituti bancari. **I contributi pubblici devono essere accreditati su conti speciali, separati dai fondi propri dell'Ente, con vincolo di destinazione, aperti presso gli istituti convenzionati.** Il rapporto di gestione con la banca permane in capo all'ente, essendo un rapporto privatistico, disciplinato dal codice civile. Il conto bancario è intestato nominativamente all'Ente, poiché su di esso ricade la responsabilità ultima della gestione del Fondo antiusura, a fronte di eventuali controlli del Ministero erogante e/o della Corte dei Conti. Dunque l'ente deve sempre assicurarsi che la banca non operi diversamente da come stabilito in Convenzione, e avvisi, se del caso, la Segreteria Antiusura di eventuali comportamenti non corretti da parte dello sportello bancario.

Il vincolo di destinazione dei fondi è necessario per garantire la funzione istituzionale di prevenzione dell'usura dell'Amministrazione che li ha distribuiti (MEF), e deriva da qui l'impossibilità di essere trasferiti/stornati da parte dell'istituto creditizio su altro conto o su conti di pignoramento. Eventuali destinazioni diverse dei fondi e garanzie statali effettuati da parte degli istituti di credito convenzionati sono considerati indebiti. È compito dell'Ente, dal momento della scoperta, provvedere alla immediata segnalazione al MEF.

Il Fondo antiusura non può garantire direttamente o in maniera esclusiva crediti erariali di altro genere (di natura tributaria o contributiva) per i quali l'ente può trovarsi a essere debitore.

Si ricorda che qualora la banca voglia cautelarsi in misura maggiore, stante l'esercizio corretto del conto da parte dell'ente, potrà altresì ricorrere a un semplice blocco informatico dei fondi antiusura, sullo stesso conto dedicato, sempre e solo nei limiti della percentuale di garanzia pattuita per i singoli prestiti concessi, previo avviso all'ente intestatario.

Una ulteriore raccomandazione che si fornisce è di rubricare la denominazione del conto bancario antiusura, dopo il necessario nome dell'Ente, come "Gestione *Fondo Statale Antiusura art. 15 L. 108/1996*": ciò consentirebbe una rapida ricerca dei fondi di garanzia statale, distinguendoli immediatamente da conti di altra natura, e garantirne un trattamento differenziato, per le norme di cui sopra.

2. CONFIDI

Al fine di conseguire un deciso rilancio del F.P.U e un efficace impiego delle risorse pubbliche, si richiama l'attenzione sulle questioni seguenti.

² Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 40292 del 19/04/2007 (pubblicata sul sito del DT).

2.1 Rinegoziazione dei finanziamenti sulla stessa banca

L'attuale contesto finanziario ha evidenziato una flessione da parte delle banche nella concessione di prestiti, sebbene garantiti dai fondi antiusura. La circolare MEF n. 6915 del 27/01/2010 precludeva in qualsiasi caso la possibilità di effettuare operazioni di rifinanziamento con la stessa banca, e al contempo si consentiva di rinegoziare un finanziamento con la garanzia antiusura presso altro istituto bancario.

Mantenendo come requisito necessario il preventivo rifiuto documentabile della garanzia ordinaria al 50% per un nuovo finanziamento e/o rinegoziazione del precedente si ritiene che, in casi circoscritti, si possa consentire l'impiego della garanzia antiusura per la rinegoziazione di un precedente finanziamento (acceso come finanziamento con garanzia ordinaria) anche presso la stessa banca, dopo aver esperito almeno un tentativo documentabile di accensione di un prestito presso diverso istituto bancario.

Le situazioni economiche di imprese in temporanea difficoltà, dovranno essere attentamente vagliate dai Confidi, al fine di evitare di trasferire le sofferenze dell'istituto di credito sulla garanzia statale, confermando quindi l'avvertenza di non favorire le istanze creditizie della banca, come da circolare MEF del 2010. Devono essere operazioni caratterizzate dall'impossibilità oggettiva, prolungata e documentabile da parte dell'impresa di ripagare il finanziamento ordinario, così come negoziato all'origine, e di riottenere dallo stesso istituto e da altri, un nuovo rifinanziamento ordinario senza una forte garanzia, come quella pari all'80% del fondo antiusura, con il *rischio per l'impresa di dover attingere al credito usurario clandestino*.

Di conseguenza, si stabilisce, con la presente circolare, che tali rinegoziazioni con la stessa banca possano essere effettuate solamente ove ricorra almeno una delle seguenti condizioni, e comunque in presenza di un preventivo rifiuto documentabile da parte di altro istituto bancario, anche in presenza della garanzia del FPU:

- a) aver pagato regolarmente almeno 1/3 delle rate del finanziamento;
- b) aver rimborsato almeno il 25% del capitale del finanziamento.

In ogni caso, la percentuale di prestiti garantiti dal Fondo antiusura su pratiche di rifinanziamento presso la stessa banca dovrà risultare molto contenuta, rispetto al totale delle garanzie antiusura del Confidi, indicativamente tra il 10 e il 20% delle garanzie già concesse.

Si fa presente che, con precedente circolare operativa del 2010, si consentiva comunque e si continua a consentire, senza le condizioni sopra descritte, l'impiego della garanzia per un ripianamento presso altro istituto bancario.

L'utilizzo delle garanzie del Fondo antiusura, pur sempre delimitato a casi e condizioni ben precise, così come indicato, dovranno essere tempestivamente comunicate, per notizia, alla segreteria antiusura (segreteria.antiusura.dt@tesoro.it), e contenere tutti gli elementi richiamati nella presente circolare quali:

- il preventivo rifiuto di assumere la posizione, pur con la garanzia antiusura, da parte di altro istituto bancario;
- documentazione relativa ad una delle condizioni di rinegoziazione;
- il rifiuto di rinegoziare il prestito con garanzia ordinaria al 50% da parte della stessa banca, condizione imprescindibile per attivare il meccanismo del Fondo.

2.2 Operazioni finanziabili

Si ribadisce, inoltre, che qualsiasi tipo di operazione può essere effettuata esclusivamente nel caso in cui vi sia stato, da parte delle banche e degli istituti di credito, il preventivo rifiuto della domanda di finanziamento assistita da una garanzia pari ad almeno il 50 per cento dell'importo del finanziamento. *Qualora il suddetto rifiuto non sia presente, tale operazione dovrà rimanere a carico del confidi tramite il fondo rischi ordinario.*

Alcune tipologie di operazioni, attinenti alla quotidianità operativa delle aziende, non sono qualificabili come meritevoli di garanzia pubblica, poiché il Fondo è destinato ad aziende ad elevato rischio finanziario e che necessitano di un finanziamento a carattere straordinario, e dunque sono a priori escluse dalla possibilità di essere garantite. A titolo esemplificativo: *operazioni di anticipo fatture, scoperto di conto, R.I.B.A.*, etc..

La motivazione sottesa al finanziamento non può essere in maniera prevalente legata al pagamento di debiti in corso verso enti pubblici (INPS – AE – Equitalia, etc.), per la ovvia ragione che, in caso di escussione, non si potrà pagare questi debiti verso Enti pubblici con fondi dell'Erario.

2.3 Start-up

Allo stato attuale l'intervento del Fondo antiusura è rivolto "a favore di imprese a elevato rischio finanziario". Pertanto, la *ratio* è quella di fornire garanzie in favore di soggetti che, non riuscendo ad ottenere, nell'esercizio di un'attività economica, credito dal circuito bancario, rischierebbero di rivolgersi a circuiti illegali.

Secondo la circolare ministeriale MEF n. 6915 del 27/01/2010, l'intervento in favore di imprese in fase di *start up* esulerebbe dalla predetta *ratio*. La legislazione regionale, nazionale e comunitaria prevede strumenti di intervento ad hoc mirati a sostenere l'accesso al credito bancario nella fase di avvio dell'attività di impresa.

Tuttavia, si ritiene opportuno riconoscere anche alle start-up ben avviate la possibilità di avvalersi del Fondo Antiusura, estendendo il beneficio della garanzia a quelle a rischio usura, a condizione che siano operative da almeno due anni e che abbiano pubblicato il primo documento contabile ufficiale.

2.4 Operazioni di saldo e stralcio

Alcuni Confidi concertano con le banche convenzionate operazioni "a saldo e stralcio" sulle operazioni garantite deteriorate. Tali accordi, se da un lato anticipano il momento del pagamento effettivo della garanzia, dall'altro sono finalizzati a minimizzare l'importo dell'escussione, tutelando i fondi pubblici assegnati. La Segreteria Antiusura porrà una particolare attenzione a questo tipo di operazioni di chiusura del finanziamento, senza preclusioni nel merito generale, ma valutando ogni singolo caso con attenzione.

2.5 Metodo di calcolo ai fini degli aiuti di Stato

Allo stato attuale, la circolare ministeriale MEF n. 6915 del 27/01/2010, in merito agli aiuti concessi in regime "de minimis", rinvia al precedente regolamento della Commissione Europea n.1998/2006. A seguito del nuovo Regolamento UE n. 1407/2013, l'Amministrazione ritiene necessario adeguarsi al metodo di calcolo nazionale adottato in situazioni di garanzia statale analoghe (es. MISE/ Fondo centrale di garanzia) per determinare l'importo dell'aiuto in regime de minimis concesso alle PMI beneficiarie

dell'intervento. La percentuale del 13%, che si basava sul Regolamento precedente (*considerandum 15*), per l'applicazione della garanzia statale del FPU, non è più ritenuta vincolante, a condizione che siano rispettate le condizioni previste dal citato Regolamento, che pone come limite il plafond di 200.000 euro.

2.6 Restituzione del Fondo

Richiamando l'art.1, comma 386, della Legge 23.12.2005 n. 266 secondo cui : “ 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, devono restituire il contributo non impegnato mediante versamento del relativo importo al bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnato al capitolo di gestione del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura per una successiva assegnazione in favore degli aventi diritto, in conformità alla disciplina vigente. Per le somme impegnate la restituzione dovrà avvenire entro sei mesi dal rimborso dei prestiti garantiti, al netto delle insolvenze. Anche dopo la scadenza di tale termine, devono essere restituite le somme eventualmente recuperate, dopo l'escussione delle garanzie.”.

Con la presente circolare, si introduce una ulteriore motivazione per la restituzione dei fondi: **“in caso di serie e reiterate irregolarità amministrative, riscontrate dalla segreteria antiusura e/o a seguito di controllo ispettivo”**.

3. ASSOCIAZIONI e FONDAZIONI

Le associazioni/fondazioni impiegano i contributi statali di garanzia, per la prevenzione *ex art. 15 L. 108/96*, affidati in gestione, da e per conto del MEF, per la prestazione di garanzie alle banche e agli intermediari finanziari, al fine di favorire l'erogazione di finanziamenti a soggetti che, pur essendo meritevoli in base ai criteri fissati nei relativi statuti, incontrano difficoltà di accesso al credito e rischiano pertanto di essere esclusi dal circuito legale dei prestiti a cittadini e imprese.

La consulenza corretta e costante a persone in difficoltà economiche e/o di sovraindebitamento contribuisce in molte realtà a prevenire l'usura e andrebbe potenziata, soprattutto a favore di Associazioni e Fondazioni molto attive su vari fronti nel contrasto alla criminalità e al sostegno alle famiglie.

Oltre a rafforzare gli strumenti esistenti per l'erogazione delle singole garanzie, quale l'alimentazione costante del F.P.U., si ritiene opportuno individuare forme di sostegno parziale a progetti e/o iniziative, in special modo a carattere nazionale, quali ad esempio:

a) educazione finanziaria mirata, non solo in ambito scolastico, volta a far conoscere meglio le modalità legali di accesso al credito personale, i diritti dei consumatori, e ad evitare comportamenti che portino al sovraindebitamento e al rischio di cadere nelle mani della criminalità e/o usura;

b) diffusione della conoscenza degli strumenti esistenti in sostegno del credito, tra cui il Fondo prevenzione del Mef, per mezzo di campagne ad-hoc svolte in collaborazione con associazioni disponibili in tal senso;

c) progetti meritevoli di innescare un circuito virtuoso di accesso al credito, anche per soggetti a più alto rischio di insolvenza;

d) azioni volte a incrementare l'efficacia dei centri di ascolto, con iniziative specifiche su particolari temi connessi all'uso responsabile del denaro (es. campagne di prevenzione del gioco d'azzardo patologico - ludopatia).

Alla luce di quanto sopra evidenziato, iniziative rientranti nelle tipologie sopra elencate potranno essere finanziate attraverso **l'utilizzo degli interessi maturati sui conti correnti**, dove sono depositati in fondi antiusura. In particolare, possono essere utilizzati gli interessi "liberi", non impegnati in garanzia, derivanti dalla differenza tra il totale degli stessi maturati dall'avvio dell'operatività e il totale delle spese rimborsate nel corso degli anni. Si rappresenta che tali dati sono già indicati nella relazione inviata annualmente al MEF e disciplinati dall'allegato alla circolare del 27/01/2010.

Tali iniziative/progetti dovranno essere presentate attraverso una dettagliata descrizione delle stesse (durata, risorse coinvolte, obiettivo intermedio; obiettivo finale, etc.) e successivamente si dovrà procedere ad una rendicontazione dei costi sostenuti e benefici realizzati.

Il Dirigente
FIRMATARIO1