



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

CONSIDERAZIONI IN TEMA DI REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA DEL MICROCREDITO E LE MANCATE SFIDE DEL SISTEMA CREDITIZIO

di Maria Alessandra Stefanelli¹

ABSTRACT

For thirty years, microcredit and microfinance have operated a "revolution" in access to financial services and approach to risk transfer, revealing instruments through which it is possible to broaden the base of financial inclusion and social .

The recent global crisis has accentuated the need to provide financing instruments available to insolvent entities . International experiences emphasize that microfinance should be able to "make the bankable not bankable". This approach is acceptable in an Italian context, provided it is declined and be properly explained.

In the face of a phenomenon as economically and socially important, surprising the absence of an international and European framework.

This gap between economic data and legal regulation introduces the object of the present analysis and perfectly reflects the critical issues that characterize this theme.

It seems useful to recall the main legal acts regulating the microfinance both European and international level to demonstrate how the discipline it is also difficult to detect because of the many and varied relationships that characterize the institution.

SOMMARIO: 1. Premessa. La crisi economica e i nuovi bisogni finanziari. - 2. L'assenza di una regolamentazione normativa del microcredito a livello internazionale ed europeo: i tentativi di considerare il microcredito quale nuovo circuito finanziario. - 3. La disciplina del microcredito all'interno del t.u.b.: un primo rimedio alla inefficacia della regolamentazione giuridica del mercato bancario nei confronti delle piccole e micro imprese. - 4. Osservazioni conclusive.

¹ Professore Ordinario di Diritto dell'Economia Università degli Studi di Bologna

1. *Premessa. La crisi economica e i nuovi bisogni finanziari.*

Le numerose analisi e studi che hanno inteso comprendere le ragioni e le motivazioni più profonde della attuale crisi economica discendono sovente da un'osservazione, per così dire, empirica e statistica della realtà economica dei singoli Paesi: per il nostro, il Rapporto Italia dell'Eurispes del 2014 registra una flessione negativa della propensione al risparmio delle famiglie italiane, tanto che <<emerge che il 30,8% non riesce ad arrivare a fine mese con le proprie entrate (...) Sono in molti ormai ad essere colpiti dalla cosiddetta sindrome della quarta, quando non della terza, settimana e tra quanti arrivano comunque a fine mese non manca chi, il 51,8%, vi riesce soltanto utilizzando i propri risparmi. Tentare di risparmiare qualcosa risulta infine praticamente impossibile per tre italiani su quattro (74,7%)>>².

Valutando poi i dati più recenti, si anche <<alla luce della variabile legata alla condizione occupazionale, i disoccupati o inoccupati, ovvero in cerca di nuova o prima occupazione, si confermano le categorie maggiormente in difficoltà, incapaci di arrivare a fine mese, rispettivamente nel 44% e nel 48% dei casi, oppure costretti ad utilizzare i propri risparmi, nel 72% e nel 68% dei casi>>³.

La gravità della situazione economica indotta dalla crisi finanziaria ha altresì acuito l'ineguaglianza sociale, strettamente connessa alla ineguaglianza reddituale presente sia a livello nazionale sia a livello europeo e direttamente incidente sull'indice di povertà delle popolazioni: in particolare, <<in Italia nel periodo 2005-2012 vi è stato un aumento della percentuale di persone a rischio povertà o esclusione sociale, soprattutto negli ultimi anni, fino a raggiungere circa il 30% che rappresenta un valore doppio rispetto a quello del 2005. Se nel 2005 tale valore era maggiore nell'Unione europea a 27, negli anni successivi si è invertito il divario che è cresciuto anno dopo anno finché nel 2012, la percentuale italiana era superiore a quella europea di ben 5 punti>>⁴.

Ciò fa sì che i soggetti poveri, o comunque ritenuti non bancabili dal sistema creditizio tradizionale, possano intraprendere due differenti strade: la prima, quella del prestito usurario; la seconda, quella dell'indebitamento, su cui ci si soffermerà tra breve. Tra le due "alternative" or ora ricordate, sta prendendo forza e considerazione un ulteriore strumento di finanziamento, e cioè il microcredito, che viene a configurarsi come l'offerta di un prodotto finanziario aggiuntivo rispetto a quelli tradizionali, in grado <<perciò di rispondere

² EURISPES, Rapporto Italia 2014, 641.

³ EURISPES, Rapporto Italia 2014, 643.

⁴ EURISPES, Rapporto Italia 2014, 48.

ai bisogni che le banche non riescono oggi ad intercettare attraverso i propri servizi finanziari e le metodologie di credito utilizzate>>⁵.

Esso, nello specifico, si rivolge ad una clientela *target* che viene verosimilmente – e non solo oggettivamente – esclusa dai canali di finanziamento tradizionale, e cioè soggetti che <<presumibilmente hanno maggiori difficoltà di altri ad accedere ai finanziamenti bancari a causa delle loro caratteristiche socio economiche>>, ed in particolare, e riprendendo la classificazione <<fornita dall'ISAE (2005, 61), i principali aspetti socio economici che nei Paesi industrializzati determinano con maggiore probabilità l'esclusione finanziaria sono: - per gli individui: avere bassi livelli di reddito e/o versare in una situazione di disoccupazione o di occupazione precaria; avere problemi di salute, un'età avanzata, un basso livello di istruzione; essere immigrato o donna; - per le famiglie: avere bassi livelli di reddito; essere una famiglia numerosa e/o con soggetti vulnerabili a carico; essere una famiglia monoparentale; risiedere in un'area marginale o depresso; abitare in affitto; - per le imprese: essere un'attività in avvio, di piccole dimensioni, con poca storia alle spalle; il titolare dell'impresa appartiene a una categoria di soggetti vulnerabili (come immigrati e donne) e non possiede beni da portare in granaria; l'impresa opera in un'area marginale e depresso, oppure in un settore a elevata rischiosità; l'impresa è scarsamente capitalizzata e/o ha uno scarso livello informativo relativamente alla propria situazione economica e finanziaria>>⁶.

Date le dimensioni quantitative assunte dalla diffusione dello strumento e dalla numerosità dei soggetti erogatori, il microcredito si conferma quale strumento di finanziamento alternativo al canale bancario tradizionale: può al riguardo essere utile ricordare che <<le dimensioni globali raggiunte dal microcredito in un arco di tempo relativamente breve – circa trent'anni – lo collocano tra i più dinamici e discussi fenomeni del panorama delle politiche di riduzione della povertà e delle nuove politiche di welfare nei Paesi industrializzati>>. Infatti, il Rapporto *State of the Microcredit Summit Campaign* rivela <<che le oltre tremilaseicento istituzioni di microfinanza registrate al dicembre 2010 hanno dichiarato un outreach pari ad oltre duecento milioni di clienti attivi, di cui centoquarantamiliardi erano clienti poorest, ossia soggetti significativamente al di sotto della linea di povertà>>⁷.

In termini assoluti, poi, si è passati da circa <<trenta milioni di clienti attivi, registrati nel 2000, a circa duecentocinquemilioni nel 2010. Nonostante la vertiginosa crescita registrata

⁵ A. ANDREONI, M. SASSATELLI e G. VICHI, *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, Bologna, 2013, 36.

⁶ A. ANDREONI, M. SASSATELLI e G. VICHI, *Op. ult. cit.*, 36 s.

⁷ ANDREONI, SASSATELLI e VICHI, *Op. ult. cit.*, 39 s., in cui si precisa che <<In generale, con l'espressione *outreach* si fa riferimento al numero di soggetti serviti da una istituzione di microfinanza; in tal caso si parla più precisamente di *breadth* dell'*outreach*, ossia della scala raggiunta dall'istituzione di microfinanza in esame. Se invece consideriamo la povertà (o vulnerabilità) dei soggetti raggiunti da un'istituzione di microfinanza, parleremo di *depth* dell'*outreach*, ossia di profondità dell'intervento>>.

nel settore delle microfinanza, la domanda potenziale di tali servizi da parte delle famiglie *poorest* è ancora elevata, in particolare nei continenti asiatico e africano>>⁸, ma essa è in forte espansione anche nel continente europeo⁹.

A fronte di un fenomeno così economicamente e socialmente importante, stupisce l'assenza di una disciplina internazionale ed europea in tema.

Questo distacco tra dato economico e regolazione giuridica introduce significativamente l'oggetto della nostra analisi e rispecchia perfettamente le criticità che lo caratterizzano.

Anche a livello nazionale, il dato normativo è assai limitato, basti pensare che <<la nozione di microcredito non trova il proprio fondamento in categorie normative>>¹⁰, così che la letteratura giuridica esistente pare centrare la propria analisi sulle differenti esperienze concrete cui l'applicazione concreta del microcredito ha avuto luogo in diverse realtà, mentre relativamente pochi sono i contributi di più ampio respiro.

Pur evidenziando l'utilità di questi studi di natura, per così dire, empirica, si ritiene opportuno di inserire, e significativamente collocare, la disciplina giuridica di esso all'interno del contesto giuridico internazionale, anche al fine di vagliare con completezza e cognizione di causa il reale effetto economico e la precisa consistenza sociale.

Pare utile perciò richiamare i principali atti giuridici che regolano il microcredito sia a livello internazionale sia europeo, che testimoniano come la disciplina di esso sia di difficile individuazione anche a causa delle relazioni molteplici e di varia natura, che caratterizzano l'istituto.

Ci si riferisce, ad esempio, alla intima interrelazione esistente tra microcredito, e fenomeni di esclusione di natura finanziaria e di natura sociale^{11 12}; è in proposito interessante ricordare

⁸ ANDREONI, SASSATELLI e VICHI, *Op. ult. cit.*, 40.

⁹ Basti pensare che a livello europeo <<In termini di microcredito per beneficiari finali, si stima che il bilancio totale di 203 milioni di EUR produca un effetto leva di 500 milioni di EUR in microcredito, ovvero circa 46.000 prestiti>>, così Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato tecnico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Attuazione dello strumento europeo Progress in Microfinanza-2011*, in data 17 luglio 2012, COM (2012) 391 final.

¹⁰ Così G. FALCONE, *Microcredito*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, VI Aggiornamento, Milano, 2012, 494-502, che osserva come le <<discipline domestiche si limitano, piuttosto, a presupporre tale nozione (è il caso dell'art. 111 del t.u. bancario, ma anche di certa legislazione "agevolativa", rimettendo quindi all'interprete il compito di individuare una nozione obiettiva di riferimento>>. Nemmeno a livello europeo, però, è dato rinvenire una univoca definizione di microcredito, ed infatti <<il termine microcredito viene generalmente utilizzato per indicare piccoli prestiti offerti a soggetti esclusi dal sistema finanziario tradizionale o non aventi accesso alle banche, per aiutarli a creare o a sviluppare un'attività. Tuttavia, la definizione di microcredito varia sensibilmente in base allo Stato membro e alla parte interessata, a seconda del contesto sociale, della situazione economica e delle finalità politiche>>, così la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2006/48/CE al microcredito, del 18 febbraio 2012, COM (2012) 769 final.

¹¹ In materia di esclusione finanziaria, per la dottrina giuridica, il richiamo è a F. FRACCHIA, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, 2004, 41 ss. Per le scienze economiche, per tutti il rinvio è a E. KEMPSON e S. COLLARD, *Developing a vision for financial inclusion*, Friends

come l'esclusione finanziaria sia intesa – Commissione UE 2008¹³ - come il processo per cui persone incontrano difficoltà nell'accesso all'uso di prodotti finanziari tali da non permettere loro di condurre una vita normale all'interno della società cui appartengono; secondo le più recenti stime essa colpisce non solo i soggetti singoli ma anche le imprese, tanto che nel mondo 2,5 miliardi di persone e oltre 450 milioni di imprese sono da considerarsi finanziariamente escluse¹⁴.

Provident Foundation, Bristol, 2012; a T. WILSON, *Supporting social enterprises to support vulnerable consumers: the example of community development institutions and financial exclusion*, in *Journal of consumer policy*, 2012, 197 ss.; e a T. STEWART, *Addressing financial exclusion among families and social justice*, 2012, 185 ss. Si veda sul punto, per una disamina degli effetti sul sistema sociale, V. POLIN, *I mercati del microcredito: tendenze internazionali e caso italiano. Una rassegna*, in *Rivista internazionale di Scienze sociali*, 2009, 135 ss. Vedasi altresì il VI Rapporto sul microcredito (2009-2010), *Dimensioni e prospettive del prestito sociale e imprenditoriale in Italia*, Roma, 2012 e il VII Rapporto sul microcredito in Italia (2011), *Fiducia nel credito. Esperienze di microcredito per l'impresa ed il sociale*, Roma, 2012, nonché il più recente Rapporto 2013 *I prestiti alle famiglie e alle imprese non bancabili*, Roma, 2013.

¹² Si ricorda, poi, secondo il Rapporto 2011 su *Povertà ed esclusione sociale in Italia*, promosso da Caritas Italiana e Fondazione Zancan, che in Italia la povertà relativa riguarda 8 milioni e 272.000 persone, equivalenti al 13,8% dell'intera popolazione, mentre la povertà assoluta riguarda 3 milioni e 129.000 persone (il 5% della popolazione). Si veda altresì l'edizione 2012 del Rapporto Caritas Italia, incentrato sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia, che auspica la costituzione di una "Povertà lobby" per fronteggiare le povertà croniche ed i fenomeni di emarginazione sempre più dilaganti, mentre il più recente Rapporto 2013 della Fondazione Zancan pone l'accento sulla urgenza di rinvenire nuove soluzioni di "Welfare generativo".

¹³ Secondo la Comunicazione EU 758/2010, recante la *Piattaforma europea contro la povertà*, che fa parte integrante dell'Agenda Europa 2020, vi sono almeno 80 milioni di persone in Europa che non riescono a soddisfare le proprie necessità di vita primarie, e di queste almeno 20 milioni sono bambini che vivono in famiglie numerose a basso reddito. A livello statistico, 1 persona su 5 è a rischio di povertà, 1 su 3 è povera, e 1 persona su 10 vive in condizioni di povertà estrema. L'Unione europea nel Rapporto della Commissione *Financial Service Provisions and Prevention of Financial Exclusion* del 2008 definisce l'esclusione finanziaria come quel processo per cui le persone incontrano difficoltà nell'accesso o nell'uso di prodotti finanziari e dei prodotti più diffusi sul mercato che sono appropriati ai loro bisogni e che permettono a queste persone di condurre una vita normale nelle società cui appartengono. La dimensione quantitativa del fenomeno si traduce in numeri impressionanti: a livello europeo circa 2 adulti su 10 non hanno accesso ai servizi bancari, 3 su 10 non usufruiscono di servizi di credito, mentre a livello nazionale i cittadini esclusi dal mercato finanziario sono stimati in circa 8 milioni (il 16% della popolazione attuale contro la media europea del 7%). La difficoltà di accedere al mercato finanziario, e bancario in particolare, ha come effetto quello di porre ai margini della vita sociale le fasce di popolazione più fragili come disoccupati, percettori di basso reddito, immigrati, che scivolano quasi automaticamente nella fascia di povertà: la *Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale* del 2010 stima che nel 2008 i cd. lavoratori poveri rappresentavano l'8% della popolazione attiva e dal 2005 il rischio povertà è aumentato significativamente per i disoccupati, passando dal 39% al 44%, 1 giovane su 5 è a rischio di povertà. Il 2010 è stato dichiarato *Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, ed ha inaugurato il cd. "MAC sociale", metodo aperto di coordinamento finalizzato a realizzare un efficace coordinamento dell'azione dei singoli Stati membri in materia. Si veda in proposito anche la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione, sui risultati e sulla valutazione generale dell'Anno europeo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale 2010, del 15 marzo 2012, 107 *final*, che ricorda come tra le misure poste in essere per contrastare la povertà vi sia anche la predisposizione di servizi finanziari sull'accesso a conti di pagamento di base, di cui alla Raccomandazione della Commissione del 18 luglio 2011, C(2011) 4977, di un conto cioè detenuto a nome di un consumatore e utilizzato per l'esecuzione delle operazioni di pagamento. Garantire ai consumatori dell'Unione l'accesso a tale conto è essenziale ai fini di una reale inclusione finanziaria, attualmente non assicurata dai prestatori di servizi di pagamento né garantita da tutti gli Stati dell'Unione.

¹⁴ In Italia, ad esempio, 8 milioni di cittadini sono esclusi dal mercato finanziario (il 16% della popolazione contro la media del 7% in EU) e circa 2 adulti su 10 non hanno accesso ai servizi bancari, mentre 3 adulti su 10 non usufruiscono di servizi di credito, così *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, 2008. Sul

Questi dati sembrerebbero una prima e concreta indicazione della incapacità del mercato bancario e finanziario nazionale, *lato sensu* inteso, a rendere accessibile il credito a tutti i soggetti – siano essi persone fisiche, siano essi persone giuridiche – che rappresenta perciò la causa prima, l'origine, della creazione di nuovi strumenti e servizi finanziari di inclusione, della cd. *Microfinanza*¹⁵, di cui fa parte il microcredito inteso come erogazione di piccoli prestiti in danaro, finalizzati sia all'investimento sia al consumo, e caratterizzati dall'essere corrisposti in assenza di garanzie patrimoniali legali (sono invece presenti garanzie – cd. *alternative* – di natura “sociale”) e destinati ai percettori di basso reddito che non hanno possibilità di accesso al canale bancario¹⁶.

Avremo modo di osservare nel prosieguo dello studio, come alla incapacità del mercato bancario si aggiunga anche la incapacità del soggetto pubblico regolatore di esso.

punto si veda anche l'attenta analisi operata da CENSIS – Ente Nazionale per il Microcredito, *Crisi di sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno della microfinanza*, Roma, luglio 2012, specificamente 27 ss.

¹⁵ Per “microfinanza” si intende, come noto, un insieme di servizi finanziari pensati per permettere a persone e imprese finanziariamente escluse la possibilità di accedere a prestiti, risparmi, assicurazione, rimesse (in relazione a quest'ultimo aspetto si ricorda che nel solo 2008 le rimesse di immigrati in Italia hanno raggiunto i 6,4 miliardi di euro, mentre nei soli U.S.A. nel 2006 le rimesse hanno raggiunto i 240 miliardi di dollari). I termini *microcredito* e *microfinanza* non sono sinonimi, in quanto <<La *microfinanza* è la grande famiglia di cui è parte il *microcredito* e può definirsi come l'insieme dei servizi finanziari accessibili a persone con reddito modesto, che normalmente sono ai margini del circuito della finanza tradizionale, così S. SILVOTTI, *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessi sul microcredito*, in *Riv. dott. comm.*, 2010, 365. Per una rassegna delle politiche commerciali di microfinanza, si veda ABI, *Banche e inclusione finanziaria. Accesso al credito, microfinanza e strategie operative*, Roma, 2009.

¹⁶ Anche il settore assicurativo prevede strumenti di microfinanza, come la cd. *microassicurazione* o *microinsurance*, che è un esempio interessante, <<tra i tanti a livello di economia globale, di come l'assicurazione possa divenire strumento virtuoso per favorire lo sviluppo di comparti sociali assai svantaggiati – in Paesi particolarmente depressi dal punto di vista economico (es. India, Bangladesh, ecc...)>>; si veda *l'iniziativa assunta dal Dipartimento per lo sviluppo delle Nazioni Unite in collaborazione con il Governo britannico che ha portato alla costituzione di Microinsurance Centre*, la cui missione <<è sostanzialmente quella di mettere in contatto le banche che erogano microcredito con le compagnie di assicurazione>>. In particolare, sulla scia di questa iniziativa l'Ufficio Internazionale del Lavoro <<ha organizzato corsi di formazione e prodotto un manuale operativo per la microassicurazione. In questo contesto le coperture assicurative prestate sono principalmente quelle relative a: - *credit life*, che consiste nella copertura di rate di capitale ed interesse non corrisposte nel caso di premorienza del debitore/assicurato. L'attività di microcredito, infatti, è spesso di poche decine di dollari ed ha una scadenza annuale; è rinnovabile solo in assenza di morosità e il prestito viene rimborsato in arte costanti con cadenza settimanale. Uno degli aspetti più rilevanti, peraltro, del successo del microcredito in Paesi fortemente sottosviluppati è la possibilità in solido di piccoli gruppi di persone, tipicamente donne, nell'ammortamento del debito contratto; - *credit-disability*, che è simile al precedente, salvo che l'evento assicurato è l'invalidità permanente del debitore. È evidente che questo prodotto è un ordine di grandezza più complesso del precedente per i rischi di selezione avversa, ovviabili solo rendendo obbligatoria l'assicurazione per tutti i nuovi crediti e per la difficoltà di verificare l'evento specie in assenza di strutture sanitarie; - *additional benefit*, è un'assicurazione in caso di morte a favore dei beneficiari designati dal debitore che si aggiunge al *credit life*. Questa copertura è richiesta soprattutto per far fronte alle spese funebri, molto importanti dal punto di vista sociale e religioso, che in molti casi superano il reddito di un intero anno di lavoro; - *continuation*, questa tipologia contrattuale fornisce al debitore la possibilità di continuare la polizza anche dopo avere estinto il debito principale>>, così P. NEGRI, *Responsabilità sociale dell'impresa e finanza etica. Le scelte del legislatore e le implicazioni per il settore assicurativo*, in *Dir. Ec. Assicur.*, 2007, 2 s.

Microfinanza e microcredito rappresentano quindi una specifica tipologia di finanza, *alternativa* a quella tradizionale, non regolata da un'autorità centrale, una finanza cd. *informale*¹⁷.

Il microcredito nasce, infatti, come reazione ad un sistema finanziario troppo rigido ed incapace di fare fronte alle necessità reali delle persone e delle imprese, connotandosi fin dalla propria origine non come strumento di beneficenza, ma come strumento di emancipazione, di lavoro, di crescita, di costruzione sociale, fondato su un sistema di valori relazionali che lo connotano profondamente¹⁸.

Anticipando ora ciò che si andrà a sostenere nelle conclusioni del presente lavoro, si nota come in realtà, a nostro parere, il microcredito rappresenti, in primo luogo, la dimostrazione della *incapacità* degli ordinamenti bancari e finanziari di tipo tradizionale, e segnatamente dell'ordinamento bancario nazionale, a cogliere le esigenze più vive e reali della realtà economica e sociale, incapacità peraltro testimoniata anche di recente dal Primo Rapporto OECD 2012 sulle PMI, che registra come nel 2010 tra i prestiti bancari erogati all'economia italiana solo il 10%¹⁹ sia stato destinato ad esse, nonostante le micro, piccole e medie imprese costituiscano il vero motore dell'economia globale, rappresentando il 95% delle imprese esistenti nel mondo, il 99% delle imprese nella Unione Europea, il 99,9% delle imprese italiane²⁰; il più recente OECD Scoreboard "*Financing SMEs and Entrepreneurs 2013*" sottolinea che <<*SMEs enterprises comprise 99.9% of enterprises in Italy and account for 80% of the industriale and service labour force. The sector has a relatively small scale structure: The share of microenterprise is higher than the EU average while the percentage of small and medium sized firms below average (Eurostat, 2011)*>>²¹. Ma l'evolversi della congiuntura negativa penalizza le imprese, in particolare le medio, piccolo e micro imprese, allo stesso modo delle famiglie, ed infatti <<In un contesto di elevate incertezza sulle prospettive economiche è proseguita la flessione dei prestiti alle

¹⁷ Esistono anche forme di finanza cd. *semi informale*, costituite cioè da transazioni finanziarie che coinvolgono sia la *finanza formale*, cioè quella "tradizionale", sia la *finanza informale*, cercando in questo modo di sfruttare al meglio la complementarietà dei due canali finanziari. La microfinanza, generalmente intesa, <<appartiene a – è una parte di – un più ampio fenomeno di finanza popolare. Intendendo per finanza popolare le molteplici vie, storie, organizzazioni e metodiche con le quali nelle più diverse regioni del pianeta le persone e le comunità hanno cercato di trovare risposte ai propri bisogni finanziari>>, così G. PIZZO e G. TAGLIAVINI, *Microcredito e microfinanza. Percorsi di lettura e di azione*, in ID. (a cura di), *Dizionario di Microfinanza. Le voci del Microcredito*, Roma, 2012, 17.

¹⁸ Sui cd. *valori relazionali*, si rinvia a V. BERLINGÒ, *Beni relazionali. L'apporto dei fatti di sentimento all'organizzazione dei servizi sociali*, Milano, 2010.

¹⁹ Il 40% è invece stato erogato alla grande industria, il 26% al credito al consumo, il 14% al settore pubblico, il 9,65 alle istituzioni finanziarie.

²⁰ Cfr *Index of economic freedom 2011*. Si ricorda che l'*Index of economic Freedom 2014*, 257, pone l'economia del nostro Paese all'86° posto su 177 Paesi, sottolineando che <<*Its overall score is 1.8 points higher the last year due to gain in labour freedom, control of public spending and investment freedom that outweigh worsened monetary and business freedoms. Italy is ranked 36th out of 43 countries in the Europe region, and its score is above the world average*>>.

²¹ OECD Scoreboard *Financing SMEs and Entrepreneurs 2013*, 132.

imprese e alle famiglie, cui hanno contribuito sia la debolezza della domanda sia condizioni di offerte ancora tese>>, tanto che se a marzo 2013 <<l'ammontare dei prestiti alla clientela permane nettamente superiore all'ammontare complessivo della raccolta da clientela>>, gli impieghi complessivi <<alle famiglie ed alle imprese non finanziarie (cioè società non finanziarie, famiglie consumatrici, imprese individuali) hanno manifestato negli <<ultimi mesi un trend in rallentamento: a fine febbraio la variazione annua è risultata pari a - 2,6% (- 2,8% a gennaio 2013, +1,2% a febbraio 2012). Secondo prime stime a marzo 2013 tale aggregato avrebbe segnato una contrazione di -2,3%>>²².

Qualora si considerino poi i finanziamenti alle imprese per classi dimensionali di imprese <<si rileva come la dinamica dei finanziamenti alle imprese piccole (imprese individuali, società semplici, di fatto, in accomandita semplice e nome collettivo con un numero di addetti inferiore a 20) abbia segnato febbraio una flessione più marcata rispetto alle medio grandi...In particolare a fine febbraio 2013 tali finanziamento hanno segnato una contrazione di circa 6% (-5,3% a fine 2012) per le imprese piccole, che si raffronta ad una flessione di -5,3% per le imprese medio grandi (-5,1% a fine 2012)>>²³.

A fronte di ciò <<Total business loans declined in absolute terms in 2009 but recovered in the subsequent two years. After mid-2008, SME loan growth rates decelerated sharply, recovering somewhat until the second half of 2011. During the new downturn that hit the economy in the summers, the credit slowdown was stronger for SMEs than for larger enterprises resulting, at the end of the year, in negative growth rates for SME loans for the first time since the beginning of the crisis>>²⁴.

Secondo il Governatore della Banca d'Italia, poi, <<Nel 2012 il credito alle imprese si è ridotto per la seconda volta dall'inizio della crisi finanziaria; la tendenza è proseguita nei primi mesi dell'anno in corso. I prestiti bancari (...) sono diminuiti del 2,5% per cento nei dodici mesi terminanti a marzo del 2013. La contrazione è stata maggiore per le piccole imprese e nel comparto manifatturiero<<, e di prestiti erogati >>dalle società finanziarie hanno mostrato un andamento simile al credito bancario (2,3% a marzo 2013)>>²⁵.

La difficoltà di accesso al credito per esse, ma soprattutto per le microimprese²⁶ trova ulteriore, preoccupante dimostrazione nell'aumento del ricorso da parte del piccolo e del

²² Osservatorio permanente sui rapporti Banche Imprese, Aprile 2013, 5 s.

²³ Osservatorio permanente sui rapporti Banche Imprese, Aprile 2013, 9 s.

²⁴ OECD Scoreboard *Financing SMEs and Entrepreneurs 2013*, 133.

²⁵ *Relazione annuale* del Governatore della Banca d'Italia, Roma, maggio 2013, 182.

²⁶ Ai sensi della Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003, per *piccola impresa* si intende un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro; per *media impresa* si intende una impresa che occupa meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro; per *microimpresa* si intende una impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro. In particolare, la rilevanza economica delle microimprese è nota: esse costituiscono il vero pilastro dell'economia dell'Unione europea e rappresentano

micro imprenditore alle pratiche di sovraindebitamento e al ricorso al canale usurario: in relazione al primo, va reso noto che esso appare estremo mezzo di sussistenza, a fronte di una <<riduzione della propensione al risparmio delle famiglie (consumatrici e produttrici), all'11.4% del reddito disponibile (...). Il calo si è riflesso sugli investimenti in attività finanziarie, ma per effetto della riduzione delle passività il saldo finanziario è cresciuto rispetto all'anno precedente, all'1,1% del PIL. Si tratta di un livello nettamente inferiore a quello registrato fino al 2009>>²⁷.

Va peraltro segnalato che nel 2012 <<per la prima volta in quindici anni, i debiti finanziari delle famiglie consumatrici e produttrici italiane si sono ridotti, sebbene per un ammontare contenuto (0,7 per cento della consistenza alla fine del 2011)>>, ma l'incidenza dei "debiti finanziari sul reddito disponibile (66 per cento) è tuttavia aumentata rispetto all'anno precedente a causa della mancata contrazione del reddito>>²⁸.

Il sovraindebitamento da parte delle famiglie e delle imprese, ai sensi del co. 2 dell'art. 6 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, recante *Disposizioni in materia di usura ed estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*, come modificata dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, si può definire come una situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, nonché la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni, e produce come effetto quello di indurre le persone <<ad accettare un'offerta di credito di secondo livello, di qualità scarsa, con alti tassi di interesse e proposto a condizioni spesso poco trasparenti>>: tali crediti producono situazioni di sovraindebitamento <<in particolare tra le persone a basso reddito, peggiorando così condizioni economiche già precarie e difficili, provocando una perdita di autonomia e nei casi più gravi – quando cioè l'unico modo per riuscire a pagare i debiti è contrarre ulteriori debiti – indicando il ricorso all'usura>>²⁹.

oltre il 95% dei 2 milioni di imprese costituite ogni anno. Un terzo delle microimprese e delle piccole imprese sono istituite da disoccupati e dai cd. *active poors*, e cioè coloro che pur vivendo in situazioni di estrema indigenza possiedono tuttavia capacità tecniche e attitudine all'imprenditoria, che permette loro di ripagare il prestito ricevuto (si veda la *Relazione* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Attuazione dello strumento Progress di Microfinanza*, 2010, 4).

²⁷ *Relazione annuale* del Governatore della Banca d'Italia, Roma, maggio 2013, 169.

²⁸ *Relazione annuale* del Governatore della Banca d'Italia, Roma, maggio 2013, 170.

²⁹ A. ANDREONI, M. SASSATELLI e G. VICHI, *Op. ult. cit.*, 21 s., che proseguono osservando come per comprendere <<la relazione stretta esistente tra esclusione finanziaria e sovraindebitamento, è emblematico quanto accaduto negli Stati Uniti fra il 2004 e il 2007, con il fenomeno dei mutui *subprime*. In quel caso c'è stata assenza (o sottostima) della valutazione del costo sociale (ma anche economico) di un'inclusione leggera. Quest'ultima ha prodotto un diffuso sovraindebitamento che, a sua volta, è stato causa di una ulteriore esclusione finanziaria avendo compromesso il *credit score* dei debitori in *default* o, in altri termini, avendo danneggiato gravemente l'indice di meritorietà creditizia di molte persone a basso reddito>>.

Relativamente al canale usurario, invece, va precisato che esso è noto sin dall' "alba della banca" ove *i legami tra credito e usura sono numerosi e di varia specie*", tanto che la banca <<in un'accezione non irrimediabilmente distante da quella odierna, nasce proprio dal dissolvimento di codesti legami, in forza di una data evoluzione di pensiero, tesa a sciogliere, dapprima timidamente e quindi in maniera sempre più netta, la stringente corrispondenza biunivoca fra usura e prestiti ad interesse, sulla quale avevano trovato fondamento le antiche condanne, quelle dalla filosofia greca poi tracciate nell'antica Roma, della Bibbia, in particolare del Deuteronomio e da lì sino ai Vangeli (basti ricordare Luca, 6, 34-35) per tacere di altre antiche realtà filosofiche e/o religiose, condanne rinnovatesi lungo il Medioevo, fino alle soglie del Seicento, con qualche "ritorno di fiamma" nei secoli successivi>>³⁰.

L'art. 644 del nostro Codice penale, che punisce il reato di usura, prevede anche alcune specifiche ipotesi aggravanti, soprattutto attivabili nel caso in cui il reato sia commesso da chi agisce nell'esercizio di una attività bancaria e professionale; ovvero se l'usurario ha chiesto in garanzia partecipazioni o quote societarie o aziendali o proprietà immobiliari; se il reato è commesso in danno di chi si trova in stato di bisogno ovvero, ancora, se il reato è commesso in danno di una attività imprenditoriale, professionale o artigianale; e recentemente il legislatore nazionale è intervenuto in materia con la citata legge del 27 gennaio 2012, n. 3.

Il danno economico prodotto dall'usura a livello economico nazionale è allarmante: si pensi che in Italia ogni anno il giro d'affari dell'usura è stimato dal rapporto S.O.S. Imprese di Confesercenti del 2013 in 140 miliardi di euro.

Ma ancora più grave ed odioso è il danno che l'usura provoca a livello sociale, poiché essa si presenta <<come caso estremo e paradigmatico dell'insuperato contrasto tra etica e profitto, fra guadagno individuale e bene collettivo. L'usuraio dà poco ed esige molto, prende dove non si deve e quanto non si deve, dice Aristotele>>³¹.

A livello sociale i danni prodotti sono infatti devastanti³², e ad essi si associa il forte analfabetismo economico che affligge ampi strati della popolazione mondiale e europea,

³⁰ F. BELLI, *Il denaro e l'etica*, in S. SIGNORI (a cura di), *Etica e finanza*, Milano, 2005, 68, che osserva altresì come <<Proprio il superamento dell'equazione interesse-usura e quindi il rimodellamento del concetto di usura e specularmene della sua proibizione, costituisce l'embrione dell'etica del denaro e del commercio di denaro, per questa strada, dell'etica delle economie nel suo complesso e dell'etica tout court>>. Dello stesso Autore, il rinvio è a *Applicazione della legge antiusura: a che punto siamo*, in *Dir. banc.*, 1997, 357 ss., ed unitamente a F. MAZZINI *Legge antiusura, tasso-soglia e problemi relativi ai contratti in corso*, in *Dir. banc.*, 1998, 621 ss.

³¹ F. BELLI, *Op. ult. cit.*, 70.

³² Anche le scienze sociologiche hanno analizzato i mercati finanziari, osservando come essi <<data l'elevata incertezza che li caratterizza, risultano più di altri mercati, permeati da idee e teorie, che assumono sovente la valenza di mode e manie, cioè di convergenze parossistiche su schemi e comportamenti comuni>>, così A. MUTTI, *Finanza sregolata? Le dimensioni sociali dei mercati finanziari*, Bologna, 2009, spec. 29 ss. In particolare, la

fenomeno sul quale non possiamo in questa sede soffermarci, ma che è oggetto di rinnovata attenzione da parte degli studiosi delle scienze economiche³³.

La morsa del *credit crunch* che attualmente caratterizza il nostro sistema bancario³⁴ senza dubbio non contribuisce a sanare la piaga dell'usura: il Secondo Rapporto sulla stabilità globale del Fondo Monetario Internazionale stima infatti che nel periodo 2012- 2013 le grandi banche europee hanno ridotto l'erogazione del credito alle imprese e alle famiglie di una percentuale pari all'1,7% del totale del crediti nell'area euro.

Va peraltro evidenziato come l'incapacità del nostro sistema finanziario di cogliere e fare fronte alle reali necessità del nostro sistema produttivo di micro e piccola dimensione e delle persone, è stata resa possibile da una regolazione normativa ed amministrativa nazionale spesso lontana dalla realtà economica e sociale.

L'introduzione dell'art. 111 all'interno del t.u.b. mostra con evidenza il precedente assunto: esso infatti, come si avrà modo di osservare più oltre nel presente studio, rappresenta solo un primo rimedio per ridurre la distanza tra sistema bancario, da un lato, e realtà imprenditoriale e sociale del Paese, dall'altro.

In quanto misura di primo rimedio, al microcredito non può attribuirsi, a nostro giudizio, alcuna missione o finalità salvifica: esso rappresenta solo uno strumento che può essere attivato per fare fronte alle esigenze della economia reale, attualmente sacrificata a favore di una economia finanziaria di tipo speculativo, e non può in alcun modo essere ritenuta misura di per sé sufficiente per fare fronte alle esigenze del Paese; in questo senso esso non può essere considerato panacea per tutti i mali che affliggono oggi anche i sistemi creditizi dei moderni Paesi occidentali a livello internazionale e, specificamente, il nostro sistema creditizio nazionale.

Esso può, però, rappresentare un'occasione utile per riflettere circa la necessità, e le modalità, con cui questi ultimi possano recuperare la propria originaria funzione e identità.

2. L'assenza di una regolamentazione normativa del microcredito a livello internazionale ed europeo: i tentativi di considerare il microcredito quale nuovo circuito finanziario.

riflessione sociologica, che <<non ha dedicato in passato molto spazio allo studio della borsa>>, ha registrato invece <<grandi progressi a partire dal celeberrimo saggio di Granovetter (1985) che ha inaugurato la più che ventennale stagione di ricerche della "nuova sociologia economica">>, 11 e 15.

³³ Per tutti il rinvio è a F. CAVAZZUTI, *La magia dei mercati finanziari e il ruolo dell'educazione finanziaria*, in *Educazione finanziaria a scuola*, Milano, 2011.

³⁴ Da un'indagine effettuata <<dalla Banca Centrale Europea, relativa all'area euro, e dalla Banca d'Italia si evince che la diminuzione dell'offerta di credito ha colpito sia le imprese viste come rischiose, sia quelle considerate sane e vulnerabili>>, così EURISPES, *Rapporto Italia 2014*, 239.

Numerosi studi ed analisi empiriche internazionali hanno dimostrato con dovizia di dati quantitativi l'impatto economico del microcredito, ed in generale della cd. *finanza informale*, all'interno della economia globale, come si avrà modo di accennare nel paragrafo 4 di questo studio.

Alcune realtà finanziarie sono così radicate da costituire veri e propri sistemi finanziari *informali* che operano in parallelo a quelli *formali*, caratterizzati cioè da una disciplina pubblica di regolazione ad opera di organismi centrali: tra gli attori più noti a livello internazionale, si ricordano qui a titolo esemplificativo le Rosca – *Rotating Saving and Credit Association* –, le Ascra – *Accumulative Saving and Credit Association* –, i *Money Lender*, i *Pawn Broker*, il *Garde Monnai*, la Finca – *Foundation for International Community Assistance* –, e esperienze importanti come la *Grameen Bank*, la *Bank Rakyat*, il *Bancosol Bolivia* e da ultimo alcune forme di *Peer lending* che si stanno sviluppando anche in alcuni Paesi ad economia avanzata, come, ad esempio, negli Stati Uniti d'America.

Tuttavia, e nonostante il forte impatto che tali realtà offrono in termini di sviluppo economico e sociale, a livello internazionale non esistono ancora regolamentazioni giuridiche normative omogenee in materia di microcredito: la prima iniziativa in tal senso è quella riconducibile al *Microcredit Summit* del 1997, tenutasi a Washington nei giorni 2-4 febbraio 1997, con la partecipazione di O.N.G., intermediari finanziari, agenzie O.N.U., governi nazionali, ove è individuata una prima definizione di microcredito, inteso cioè come un prestito di dimensioni ridotte a percettori di reddito che generalmente non hanno accesso al credito bancario o perché insufficientemente insolventi o perché il costo di transazione è da essi considerato troppo elevato. La rilevanza del microcredito è ripresa nel 2005 con la proclamazione dell'Anno Internazionale del microcredito, quando si afferma che attraverso tale strumento si sono potute raggiungere 92 milioni di famiglie, di cui 66,6 milioni tra le famiglie più povere del pianeta, che vivono, cioè, con meno di 1 dollaro U.S.A. al giorno.

Nonostante queste importanti iniziative, però, va osservato che importanti istituzioni internazionali non fanno diretto riferimento al microcredito: si pensi, ad esempio, all'O.N.U., che non lo contempla nella sua Carta fondativa, riservando solo alla Assemblea generale il compito di emanare Raccomandazioni al fine di <<sviluppare la cooperazione internazionale nei campi economico, sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti...>>³⁵.

E non vi è dubbio che l'affrancamento dal bisogno e la necessità di procurarsi i mezzi che possano garantire una esistenza dignitosa alla persona e alla sua famiglia rientrino tra i diritti

³⁵ Art. 13, co. 1, lett. b), della Carta delle Nazioni Unite del 1945.

fondamentali dell'essere umano, come peraltro confermato dalla stessa Dichiarazione Universale dei Diritti umani³⁶.

Seppure non esplicitamente previsto nelle fonti ufficiali di organismi internazionali, il canale del microcredito è invece stato oggetto dell'azione concreta di numerose agenzie ed organismi internazionali, e tra essi, in particolare, la F.A.O., l'U.N.P.F., la *World Bank*, il F.M.I., che presentano una differente e variegata tipologia di intervento: così la F.A.O. promuove l'accesso al microcredito rurale nelle zone più povere del pianeta ed incentiva l'acquisto di *Small enterprises* agricole e il ricorso da parte dei microimprenditori all'utilizzo di programmi informatici (si pensi al *Rural Finance Learning Centre*, finalizzato a promuovere l'alfabetizzazione finanziaria elementare per i micro e piccoli imprenditori rurali); così il Fondo O.N.U.-U.N.P.F., diretto alla promozione di azione di microcredito a supporto delle popolazioni che si trovano in situazioni di crisi del pianeta, con particolare attenzione alla componente femminile della popolazione; così la *World Bank*, che esercita compiti assai articolati in materia di microcredito, studiando forme specifiche di prodotti e servizi finanziari per singoli, comunità e microimprese generalmente riservati a Paesi assistiti che non hanno alcuna possibilità di accedere a finanziamenti sul mercato finanziario tradizionale: di particolare interesse, in questo senso, l'erogazione di cd. *prestiti morbidi* o *soft loans* ovvero *soft financing*³⁷.

Specifico rilievo assume anche l'erogazione di prestiti di microcredito da parte del F.M.I. – anche attraverso lo Sportello *Poverty reduction and Growth trust* attivato nel 2011 – generalmente finalizzato a attivare una rete di protezione globale (cd. *Global Stabilisation Mechanism*) da utilizzare in caso di crisi sistemica globale, con specifici programmi di microcredito destinati sia ai Paesi meno sviluppati sia a quelli più economicamente più avanzati.

Come noto, l'Assemblea generale dell'O.N.U. ha proclamato il 2005 *Anno internazionale per il microcredito*³⁸, ma l'assenza di una specifica regolamentazione internazionale ufficiale in materia ci pone di fronte a quella che è una forte contraddizione: a fronte dell'interesse concreto di numerosi Paesi – siano essi più o meno avanzati sotto un profilo economico – che sollecitano gli organismi internazionali ad intervenire per regolare la materia, a livello

³⁶ Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata il 10 dicembre 1948 dalla Assemblea generale della Nazioni Unite, all'art. 25, esplicitamente proclama che «Ogni individuo ha diritto ad avere un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, alla abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari (...)».

³⁷ Prestiti di durata anche trentennale, con tassi di interesse inferiori ai tassi di mercato.

³⁸ Risoluzione dell'Assemblea generale del 19 febbraio 2004, 98, che richiama le precedenti Risoluzioni 52/194 del 15 dicembre 1998 e 53/197 del 15 dicembre 1998, e che sottolinea come «*people living in poverty in rural and urban areas need access to microcredit and microfinance that enhance their ability to increase income, build assets and mitigate vulnerability in time of hardship*». Di particolare interesse anche il *Report* del Secretary General del 10 agosto 1998, A/53/223, «*Role of microcredit in the eradication of poverty*».

internazionale si stenta a trovare una disciplina di regolamentazione normativa unitaria e omogenea.

Si predilige, invece, l'emanazione di atti singoli e di specifici programmi in luogo di dichiarazioni di principio vincolanti che attribuiscono al microcredito ciò che realmente oggi sembra rappresentare per tutti i Paesi del pianeta, e cioè un circuito finanziario alternativo di imponenti dimensioni che disegna un diverso sistema di finanziamento per persone e imprese, tale da ripensare i circuiti finanziari tradizionali in termini radicalmente nuovi e differenti rispetto al passato.

Parallelamente a quanto esaminato a livello internazionale, anche a livello di codificazione europea non esiste una disciplina specifica in materia di microcredito: infatti il Trattato sull'Unione non dedica disposizioni precise ad esso, pur sancendo il rispetto dei diritti dell'uomo (art. 2), l'economia sociale di mercato e la lotta all'esclusione sociale (art. 2, co. 3); lo stesso Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede così all'art. 4, co. 2, che l'Unione abbia competenza concorrente con gli Stati membri in materia di mercato interno (lett. *a*), di politica sociale (lett. *b*), di coesione economica, sociale, territoriale (lett. *e*); all'art. 9 il suddetto Trattato stabilisce poi quale proprio obiettivo la lotta contro l'esclusione sociale, mentre agli artt. 151 e 159 l'Unione riafferma il proprio impegno a favore della promozione di politiche di coesione economica e sociale

Tematiche, queste, che sono richiamate anche nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, ove ampio spazio è riservato ai diritti economici e sociali (tra essi ricordiamo, in quanto strettamente aderenti al nostro tema, il diritto alla dignità umana, art. 1; al lavoro, art. 15; alla libertà d'impresa, art. 16; all'uguaglianza, artt. 20 ss.; alla solidarietà, artt. 27 ss.; alla giustizia, artt. 47 ss.), non essendovi però alcuna indicazione relativa al microcredito, che a livello europeo sconta la singolare assenza di una disciplina regolamentare e di direttiva, mentre esso è invece oggetto di una significativa produzione di atti da parte della Commissione e del Consiglio europeo.

La Commissione inizia ad interessarsi del microcredito nel 1998, con Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Microfinanziamenti e riduzione della povertà*, del 30 settembre 1998, n. 527 *final*, con cui introduce la definizione di microcredito inteso come esclusiva <<concessione di prestiti. I prestiti sono generalmente di importi ridotti, inferiori a 1000 USD, e sono spesso utilizzati per creare o espandere una microimpresa>> (art. 3, par. 2); ma è solo nel 2007 che all'interno del *Report sul Project "From exclusion to inclusion through microfinance"*, l'esclusione finanziaria è individuata e descritta come l'impossibilità degli individui e gruppi di individui di accedere ai servizi finanziari di base e riconducibile a sei cause principali, e precisamente a problematiche di: *geographical access* (intesa quale inefficace articolazione territoriale che non riesce a raggiungere alcune fasce di

cittadini); *access exclusion* (disinteresse per le istituzioni finanziarie tradizionali ad intrattenere rapporti con soggetti a basso reddito); *condition exclusion* (le condizioni di erogazione del prezzo possono rendere alcuni servizi bancari e/o finanziari inappropriati in relazione alle esigenze di fasce di persone con redditi bassi o discontinui); *price exclusion* (alcuni servizi finanziari hanno costi insostenibili per alcune fasce di popolazione); *marketing exclusion* (alcuni canali promozionali possono commercializzare servizi diretti solo ad alcune fasce di popolazione e sono esplicitamente finalizzate ad escludere quelle economicamente più deboli); *self exclusion* (alcuni segmenti della popolazione rinunciano a richiedere servizi bancari e/o finanziari nella convinzione che le loro richieste saranno nemmeno valutate dalla banca). Ma è con Comunicazione della Commissione COM (2007) 708 *final*, del 20 dicembre 2007, *Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione*, che per la prima volta la Commissione enuncia in modo chiaro alcuni obiettivi, e principalmente la necessità che gli Stati membri adeguino i propri quadri istituzionali e giuridici alla promozione e allo sviluppo del microcredito, del sistema imprenditoriale e del lavoro autonomo e delle microimprese, anche incentivando le migliori pratiche elaborate in relazione ai metodi progettati per concedere e recuperare i microcrediti, e procedendo altresì alla individuazione di uno specifico marchio per il microcredito, e di un apposito Codice di condotta per le istituzioni di microfinanza³⁹.

Di particolare interesse anche il Rapporto della Commissione *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion* del marzo 2008 in cui l'Unione tipizza tre forme di esclusione finanziaria: la prima riconducibile alla mancanza di accesso al sistema bancario per operazioni finanziari elementari (es. accredito dello stipendio, pagamento utenze, depositi di risparmio); la mancanza di accesso al cd. *credito di emergenza*, che può costringere il soggetto che versa in tali situazioni a cercare finanziamenti alternativi illegali (es. ricorrendo al canale usurario), ed infine la mancanza di accesso al sistema assicurativo. Nella successiva Risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2009, recante Raccomandazione alla Commissione circa l'iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e della occupazione, si sottolinea la caratteristica fondamentale del microcredito, e cioè che esso <<si differenzia dal credito ordinario poiché fine del microcredito è anche

³⁹ Il riferimento è a JEREMIE – *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* – iniziativa della Commissione in collaborazione con il Fondo europeo per gli investimenti finalizzata all'assistenza tecnica e al sostegno del consolidamento e dello sviluppo di istituzioni di microfinanza; e a JASMINE – *Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe* – azione comune di sostegno agli operatori di microfinanza che fornisce servizi di orientamento. Il riferimento è altresì al Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) 2007-2013, che prevede specifici strumenti azionabili a favore delle piccole e delle microimprese, tra cui il GIF (Strumento relativo alle garanzie per le piccole e medie imprese innovative), lo SMEG (Strumento a favore delle piccole e medie imprese a forte crescita, con erogazione di garanzie supplementari rispetto ai piani di finanziamento previsti), il CBS (Piano a sviluppo delle capacità, a sostegno agli intermediari finanziari che investono in micro, piccole e medie imprese).

l'inclusione sociale e finanziaria dei soggetti cui è rivolto>>⁴⁰: l'attività di microcredito si basa infatti su elementi <<innovativi e soggettivi>>, e su <<requisiti alternativi in termini di garanzie e la non necessità delle stesse e una valutazione nel merito creditizio non tradizionale e che esso viene spesso concesso non solo per la realizzazione dei profitti, ma anche per fini di coesione allorché si tratta della integrazione o reintegrazione di persone svantaggiate nella società>>⁴¹.

La necessità di un'azione pilota in materia di microcredito è oggetto anche del parere del Comitato economico e sociale europeo del 31 marzo 2009, che precisa l'urgenza di <<un'azione pilota per microinvestimenti socialmente responsabili>> che accomuni <<istituti di microcredito bancari e non bancari in un sistema di rete europeo – attraverso la realizzazione di un *Memorandum of Understanding for Socially Responsible Investment*, con i singoli istituti ed il supporto di associazioni di categoria>>⁴², una rete di accordi, cioè, che abbia per oggetto investimenti socialmente responsabili e che connetta in uno specifico Fondo europeo per il microcredito⁴³ e i singoli istituti di microfinanza presenti sul territorio, <<affinché il sistema a rete di microcredito basato su standards compatibili di solidità, di solvibilità, di diversificazione del portafoglio, di trasparenza e di lotta all'usura>>⁴⁴.

Accanto alla costruzione di un sistema a rete europeo il Comitato auspica l'utilizzo di altri due strumenti interessanti, e precisamente la predisposizione di un sistema europeo di *rating* degli istituti di microfinanza sia bancari sia non bancari, <<per migliorarne la qualità, la affidabilità, e la disponibilità di informazioni sui rischi e le performance, con l'adozione di format comuni che permettano il dialogo e lo scambio di buone prassi e allo stesso tempo consentano l'attribuzione, su base temporanea>>, e la creazione di un altro utile strumento, e cioè del citato marchio europeo di microcredito <<di qualità e di visibilità per attrarre fondi e aumentare la fiducia dei potenziali percettori>>⁴⁵: entrambi gli strumenti potrebbero rappresentare leve fondamentali per l'accesso soprattutto delle micro e piccole imprese ad un mercato finanziario sensibile al microcredito, da realizzarsi anche attraverso garanzie fideiussorie sui prestiti concesse alle cooperative e ai consorzi fidi delle piccole e medie imprese, garanzie di cartolarizzazione del fondo rischi confidi, garanzie fideiussorie sul

⁴⁰ Considerando E della Risoluzione.

⁴¹ Considerando G della Risoluzione.

⁴² Punto 1.3 del parere.

⁴³ Incluso nel citato programma *Progress*, di cui alla Decisione del Parlamento e del Consiglio europeo del 25 marzo 2010, che modifica la precedente Decisione n. 1672/2006/CE.

⁴⁴ Punto 1.6 del parere.

⁴⁵ Punto 1.6 del parere. Al punto 2.4 del parere il Comitato incoraggia altresì l'accesso al mercato finanziario da parte dei fondi di *Venture capital*, al fine di promuovere una reale cultura finanziaria di *Venture philanthropy*.

capitale, concesse tramite il credito mezzanino, investimenti di capitali di rischio, sostegno alla eco-innovazione, trasferimento di tecnologia, nonché all'intervento di *business angels*⁴⁶.

La piena presa di coscienza da parte dell'Unione in materia di microcredito è però recente, ed avviene nel 2010 quando, con Decisione n. 283/2010 del 25 marzo 2012, il Parlamento ed il Consiglio europeo varano un nuovo strumento, il *Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale*, aperto a organismi pubblici e privati stabiliti negli Stati membri, a livello nazionale, regionale e locale, al fine di erogare microfinanziamenti principalmente a due precise categorie di soggetti, e cioè a coloro <<che hanno perso o rischiano di perdere il lavoro o che incontrano difficoltà a entrare o rientrare nel mercato del lavoro, così come coloro che rischiano l'esclusione sociale o le persone vulnerabili che si trovano in una posizione svantaggiata per l'accesso al mercato del credito convenzionale e che desiderano avviare o sviluppare ulteriormente una microimpresa in proprio, compresa un'attività autonoma>> e alle <<microimprese, in particolare quelle dell'economia sociale>>⁴⁷, in particolare quelle che occupano i soggetti di cui sopra.

Tale strumento è attuato utilizzando diverse tipologie di azioni, ed in particolare mediante garanzie e strumenti di condivisione del rischio, strumenti rappresentativi del capitale⁴⁸, titoli di debito, misure di sostegno, quali attività di comunicazione, monitoraggio, controllo, *audit* e valutazione⁴⁹, nonché al cd. "*Sportello garanzie di Progress in microfinanza*".

In particolare, quest'ultimo è stato creato in corrispondenza di un altro Sportello, lo *Sportello di garanzia per le piccole e medie imprese* del Programma competitività e innovazione, ed ha come finalità quella di emettere garanzie dirette ai soggetti erogatori di microcredito per coprire i loro portafogli di microprestiti o controgaranzie; in entrambi i casi, il tasso massimo di garanzia a copertura dei portafogli di microprestiti copre il 75% sottostante o del portafoglio garanzie, mentre l'intermediario si fa carico di almeno il 20%⁵⁰.

Più recentemente, in data 6 ottobre 2011, il Parlamento ed il Consiglio europeo hanno redatto la proposta di Regolamento europeo n. 609 *final*, recante il *Programma europeo per il cambiamento e l'innovazione sociale*, allo scopo <<di contribuire alla attuazione della strategia

⁴⁶ Punto 4.4.3. Si ipotizza altresì la costruzione di una rete di *Microcreditifondi*, dotata di fondi di rotazione alimentati dalla B.E.I., e con garanzie aggiuntive del F.E.I., articolata su diversi livelli: a livello regionale (NUTS II) e a livello provinciale (NUTS III) (punto 4.4.5 del parere).

⁴⁷ Art. 2.

⁴⁸ Il riferimento è, ad esempio, ai *Fonds communs de placement – Fonds d'investissement spécialisée* (F.C.P.-F.I.S.).

⁴⁹ Art. 4.

⁵⁰ Alla fine del 2010 sono state sottoscritte due operazioni all'interno del quadro di *Sportello garanzie di Progress in microfinanza*, la prima con l'erogatore belga di microfinanziamenti microStart e la seconda con la fondazione neerlandese Qcredits: la prima è una organizzazione senza scopo di lucro istituita dalla banca BNP Parisbas Fortis in cooperazione con Adie (*Association pour le droit à l'initiative économique*). La seconda Qcredits concede prestatiti a microimprenditori che non hanno accesso al credito bancario tradizionale, in particolare a disoccupati, beneficiari di prestazioni sociali e immigrati, fornendo loro sostegno durante l'avviamento e lo sviluppo delle loro imprese.

Europa 2020, dei suoi obiettivi prioritari e dei suoi orientamenti integrati fornendo un sostegno finanziario alla realizzazione di obiettivi dell'Unione europea che sono la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e la povertà e il miglioramento delle condizioni di lavoro>>⁵¹.

In questo contesto, il Programma si articola in tre assi complementari, e cioè l'asse *Progress*⁵², l'asse *Eures*⁵³ e l'asse *Microfinanza e imprenditorialità sociale*: in particolare, quest'ultima è finalizzata ad agevolare l'accesso ai finanziamenti agli imprenditori, quelli più lontani dal mercato del lavoro e le imprese sociali. Al Capo III, art. 22, si afferma infatti che l'Asse microfinanza e imprenditoria sociale ha, tra gli obiettivi specifici, quello di <<1. facilitare l'accesso alla microfinanza e accrescerne la disponibilità per: (a) le persone che hanno perso o rischiano di perdere il lavoro o che incontrano difficoltà a entrare o rientrare nel mercato del lavoro, persone che rischiano l'esclusione sociale e persone vulnerabili che si ritrovano in una posizione svantaggiata per l'accesso al mercato del credito convenzionale e che desiderano avviare o sviluppare una microimpresa in proprio; (b) le microimprese, in particolare quelle che occupano persone di cui alla lettera a); 2. sviluppare e capacità istituzionali degli operatori di microcredito; 3. sostenere lo sviluppo di imprese sociali, in special modo agevolando l'accesso ai finanziamenti>>.

Aperta alla partecipazione di organismi pubblici e privati, la dotazione finanziaria assegnata all'asse Microfinanza e imprenditoria sociale copre <<l'intero costo delle azioni realizzate attraverso strumenti finanziari, compresi gli obblighi di pagamento nei confronti degli intermediari finanziari, come le perdite derivanti da garanzie, le spese di gestione per le istituzioni finanziarie internazionali che gestiscono il contributo dell'Unione e ogni altra spesa ammissibile>>⁵⁴.

Di pari interesse la proposta della Commissione in data 30 novembre 2011, 834 *final*, recante il Programma per la competitività delle imprese e delle P.M.I. 2014 -2020 (C.O.S.M.E., *Competitiveness of Enterprises and Small and Medium sized Enterprises*), ove si afferma che <<*In line with the Europe 2020 strategy, the Programme is designed to create the conditions for european enterprises to flourish and to ensure that SMEs are able to take full advantage of the Single market's enormous potential,*

⁵¹ Art. 1 della proposta di Regolamento..

⁵² Finalizzata allo sviluppo, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione della politica occupazionale e sociale dell'Unione e della sua legislazione in materia di condizioni di lavoro e promuove l'elaborazione politica e l'innovazione basate su dati di fatto, in collaborazione con le parti sociali, le organizzazioni della società civile, e altre parti interessate.

⁵³ Finalizzata allo sviluppo dei servizi specializzati designati dagli Stati membri dello Spazio economico europeo e dalla Confederazione svizzera, insieme alle altre parti interessate, per sviluppare gli scambi e la diffusione di informazioni e altre forme di cooperazione destinate a promuovere la mobilità geografica dei lavoratori.

⁵⁴ Art. 24 della proposta. Si veda altresì il parere del Comitato economico e sociale europeo del 29 giugno 2012.

as well as encouraging them to look beyond it. There needs to be special effort to promote the development of SMEs, a major source of economic growth and the job creation in the Union, accounting for more than 67% of private sector jobs and providing more than 58% of total turnover in the EU>>⁵⁵; nello stesso tempo si sottolinea come <<Financial instruments for growth, including new equity and debt platforms to provide equity facility and loan guarantee, will enable SMEs to access funding more easily. First, an equity facility for growth-phase investment will provide SMEs with commercially oriented reimbursable equity financing primarily in the form of venture capital through financial intermediaries. Second, a loan facility will provide SMEs with direct or other risk-sharing arrangements with financial intermediaries to cover loans>>⁵⁶.

A significare l'estrema complessità di un'azione tesa a costruire una reale rete di competitività per le micro e piccole imprese a livello mondiale, il successivo parere del Comitato economico e sociale europeo del 29 marzo 2012 sottolinea le difficoltà del raggiungimento degli obiettivi indicati nel C.O.S.M.E. auspicando un sostegno reale ad esse tramite un concreto accesso alla informazione, alla consulenza, ai finanziamenti a cui deve aggiungersi una specifica azione volta a migliorare le normative esistenti, adoperandosi per assicurare <<la continuità aziendale delle piccole e medie imprese sui mercati europei, di prossimità e locali>>. Il Comitato sottolinea poi la necessità di costruire una vera e propria *governance* europea, rafforzando il ruolo delle organizzazioni rappresentative delle micro e piccole imprese, auspicando altresì l'istituzione di un Garante europeo per esse, ed il loro coinvolgimento nel processo decisionale della *Rete europea dei rappresentanti delle piccole, medie e microimprese*, anche attraverso l'istituzione di <<un gruppo di lavoro che permetta di consultare le organizzazioni europee di piccole e medie imprese riguardo a tutte le fasi dell'elaborazione, della concentrazione, dell'attuazione e del monitoraggio del programma C.O.S.M.E.>>⁵⁷.

3. La disciplina del microcredito all'interno del t.u.b.: un primo rimedio alla inefficacia della regolamentazione giuridica del mercato bancario nei confronti delle piccole e micro imprese.

Interessanti indagini di storia dell'economia⁵⁸ hanno evidenziato come nel continente europeo i primi tentativi di *poverty lending approach* hanno avuto significative applicazioni,

⁵⁵ Punto. 3 della proposta.

⁵⁶ Punto 4 della proposta.

⁵⁷ Punto 1.6 del parere.

⁵⁸ Il rinvio è per tutti a V. NEGRI ZAMAGNI, *Solidarismo e Casse rurali*, in A. CHILI (a cura di), *Dai Monti di Pietà al microcredito oggi*, Bologna, 2006.

anche a seguito della emanazione ad opera di Leone XIII nel 1891 della Enciclica *Rerum Novarum*⁵⁹ (si ricordano, in questa sede e solo a titolo esemplificativo, le esperienze in Germania nel 1849 con le Casse rurali di Friedrich Wilhelm Raffaisen e delle banche popolari (le *Lending Charities e le Building societies*) di Frank Schulze in Inghilterra nel 1830, in Irlanda i *Loan funds* promossi dallo scrittore Jonatah Swift, le *Saving and Loan Association* istituite in Scozia nel 1810 dal reverendo Henry Duncan, in Italia dalle Casse di risparmio e banche popolari e di credito cooperativo, precedute nella nostra realtà dalla istituzione dei monti di credito su pegno⁶⁰).

Alcune di queste esperienze, pur importanti ed ancora esistenti nel nostro sistema creditizio, però, non sono riuscite a fare fronte alla crisi finanziaria che affligge ai nostri giorni l'eurozona ed in particolare colpisce i micro e piccoli imprenditori che in essa operano.

In verità, è proprio nella erogazione di microprestiti a imprenditori non grandi che il sistema bancario italiano ha mostrato i segni più evidenti della propria debolezza e mancanza di preveggenza strategica, che si innesta sulla mancanza all'interno del nostro ordinamento giuridico, di una disciplina unitaria relativa alle piccole, medie e micro imprese, cui sono dedicate disposizioni frammentarie, di difficile comprensione e interpretazione per lo stesso imprenditore.

Ricordiamo, in questa sede, come le micro e le piccole imprese non godano di una specifica disciplina nemmeno all'interno della Carta costituzionale del nostro Paese, ma solo di alcuni rapidi riferimenti normativi: come noto, infatti, l'art.44 riferendosi alla proprietà terriera, precisa che la legge <<aiuta la piccola e media proprietà>>; l'art. 45, co. 2, stabilisce che la legge <<provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato>>; non vi sono espressi ed espliciti riferimenti a micro e piccole imprese né negli art. 41 e 43 né all'interno del novellato art. 117.

⁵⁹ Poi seguita da altre importanti Encicliche, quali la *Quadragesimo Anno* nel 1931 di Pio XI, la *Centesimus Annus* nel 1991 di Giovanni Paolo II, la *Caritas in Veritate* nel 2009 di Benedetto XVI.

⁶⁰ Si ricorda che il primo Monte di Pietà è stato costituito a Perugia nel 1462 come *Mons*, cioè come *Congregatio denariorum* – cumulo di monete, di denari – ed è stato ispirato al precetto evangelico di Luca (6,35) del “*Mutuum date nihil inde sperantes*”, che vietava di concedere prestiti in denaro, e consiste nella erogazione di somme di denaro di modesta entità dietro la corresponsione del pegno di un piccolo oggetto (di solito un arnese da lavoro, un oggetto personale, un utensile). Tale divieto venne superato dalla Bolla papale di Leone X “*Inter multiplicans*” del 1515, anche al fine di contrastare il gravissimo fenomeno dell'usura che i Monti non erano riusciti a sconfiggere. Ampia la letteratura in materia; si segnalano, per tutti, S. ZAMAGNI, *Microfinanza come strumento di civilizzazione dell'economia*, in *Dai Monti di Pietà al microcredito oggi*, cit.; V. NEGRI ZAMAGNI, *La povertà nella storia economica*, in AA.VV., *La povertà. Problemi di giustizia*, Milano, 2005, 31 ss.; M. CARBONI, M.G. MUZZARELLI e V. NEGRI ZAMAGNI, *Sacri recinti del credito. Sedi e storie dei Monti di Pietà in Emilia Romagna, Venezia*, 2005; T. FANFANI, *Etica e bisogno economico: dai monti di pietà alla banca moderna*, in *Alle origini della Banca. Etica e sviluppo economico*, Roma, 2003; M.G. MUZZARELLI, *Un deposito apostolico per i poveri meno poveri*, in *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, Bologna, 2000, e dello stesso autore *Il denaro e la salvezza. L'invenzione dei Monti di pietà*, Bologna, 2001; P. ANTONELLO, *Dalla pietà al credito*, Bologna, 1997; M. CHESSA e M. POLI, *La presenza francescana tra medioevo e modernità*, Firenze, 1996; L. DEGANI, *I Monti di Pietà*, Torino, 1992. Per letteratura si rinvia a S. GATTI, *Il credito su pegno*, Milano, 2002, e dello stesso autore, *Recenti problemi presentatisi per un antico istituto il credito su pegno*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2010, 839-849.

Nemmeno l'art. 47 della Costituzione contempla espressamente alcuna forma di microcredito e, al co. 2, contiene solo un rapido riferimento all'accesso del risparmio popolare alla <<proprietà diretta coltivatrice>>.

Eguale, il Codice civile fornisce all'art. 2082 una definizione generale di imprenditore, mentre all'art. 2083 distingue l'imprenditore piccolo da quello non piccolo, ma non contempla altre differenze.

Eppure la relazione esistente tra micro e piccole imprese e microcredito è profonda e delicata per le economie europee: in questo senso, si leggano i recenti risultati del Primo Rapporto OECD del 2012, che indicano come in Italia i fallimenti di esse siano passati dagli 11,2 ogni 10.000 imprese del 2007 al 20,3 del 2010, e che i prestiti concessi alle micro, piccole e medie imprese sono stati pari al 19% del totale dei prestiti concessi alle imprese, contro il 26% della Francia, il 29% degli U.S.A., il 77% del Portogallo.

Sempre nel 2010 i prestiti bancari all'economia italiana sono stati erogati per il 40% alle grandi imprese, per il 26% al credito al consumo, per il 14% al settore pubblico, il 10% alle piccole e medie imprese, ed il 9,6 % alle istituzioni pubbliche: e se le previsioni del F.M.I. 2012 per il 2013 saranno rispettate, nel 2013 le banche europee ridurranno gli attivi di 2.000 miliardi di euro, ed 1/4 di questa riduzione toccherà il credito per famiglie e imprese.

Da un lato, la mancanza di un quadro giuridico di riferimento preciso ed omogeneo di sostegno e valorizzazione delle micro e piccole imprese ha sortito come primo effetto quello di rendere incerto e difficoltoso per il micro e piccolo imprenditore in particolare il ricorso a specifiche, precise e ben delineate forme di finanziamento da parte del sistema bancario tradizionale; da altro lato, la mancanza di una disciplina *ad hoc* in materia di microprestiti e microcrediti ha reso evidente la scarsa attenzione del legislatore nazionale per la micro e piccola impresa: per porre parziale rimedio a tale vuoto normativo, e dietro sollecitazione europea, quest'ultimo ha novellato il vigente t.u.b. con le disposizioni contenute nel d.lgs n. 141 del 13 agosto 2010: recenti contributi giuridici si sono soffermati sulla esegesi legislativa della materia *de qua*, che prende avvio dal citato d.lgs n. 141 del 2010, in attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 7 settembre 2009, n. 88 per il recepimento della direttiva 2008/48/CE⁶¹, successivamente modificato ed integrato con il d.lgs 14 dicembre 2010, n. 218, che ha poi novellato, all'art. 7, gli artt. 111 e 113 del t.u.b.

⁶¹ M.A. GOFFREDO e F. BERNERI, *La revisione della disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario. d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141*, Il Commento, in *Le società*, 2010, 1469, ricordano che <<In vista della necessaria uniformità legislativa tra la normativa nazionale del credito al consumo e la normativa comunitaria, il disposto di cui all'art. 33 della legge comunitaria del 2008 ha delegato al Consiglio dei Ministri la revisione, tra l'altro, della disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, le cui norme trovano principale rilevanza nel Testo Unico bancario di cui al d.lgs. 385/93>>.

Gli articoli in oggetto dettano disposizioni, come noto, sia sotto il profilo soggettivo sia sotto il profilo oggettivo del microcredito: in relazione al primo di essi, il t.u.b. prevede che tale attività sia riservata, in via di principio, a intermediari finanziari autorizzati, iscritti in un apposito albo tenuto dalla Banca d'Italia, tuttavia essa è consentita in via derogatoria anche <<a soggetti iscritti in un apposito elenco tenuto dall'organismo indicato nell'art. 113>>, a soggetti giuridici senza scopo di lucro (art. 111, co. 4); a soggetti operanti nell'attività di concessione di finanziamento di microcredito; ai confidi iscritti in un <<elenco tenuto dall'Organismo di cui all'art. 112-bis che esercitano in via esclusiva l'attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi a essa connessi o strumentali, nel rispetto delle disposizioni dettate dal Ministro dell'economia e delle finanze e delle riserve di attività previste dalla legge>> (art. 112, co. 1); a soggetti diversi dalle banche che raccolgono tradizionalmente in ambito locale somme modeste di danaro e che erogano piccoli prestiti (art. 112, co. 7), nonché agli enti e alle società cooperative costituite tra i dipendenti di una medesima amministrazione pubblica ed infine alle società cooperative di cui la capo V del codice civile, le cui azioni non siano negoziate in mercati regolamentati e che concedono finanziamenti esclusivamente nei confronti dei propri soci (art. 112, co. 7).

Più specificamente, l'art. 111, co. 1, dispone che essi debbano essere iscritti in apposito elenco⁶², disciplinato dall'art. 113 – anch'esso novellato – e tenuto da un Organismo dedicato⁶³. L'iscrizione in tale elenco è sostitutiva dell'iscrizione nell'albo degli intermediari finanziari, previsto dal co. 1 dell'art. 106 del t.u.b. e tenuto a cura della Banca d'Italia.

Tali intermediari devono possedere, ai sensi dell'art. 111, co. 2, alcuni requisiti, tra cui la forma delle società di capitali, il capitale versato non inferiore a quello stabilito dal Ministro dell'economia, sentita la Banca d'Italia, i requisiti di onorabilità dei soci di controllo o rilevanti nonché di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali (che saranno fissati dai decreti di attuazione emanati dal Ministero dell'economia, sentita la Banca d'Italia); un oggetto sociale limitato alle sole attività di erogazione del microcredito; la presentazione di un programma di attività⁶⁴. Il nuovo art. 112, poi, <<sostituisce implicitamente il previgente art. 155, disciplinando i confidi, le “casse peota” e le agenzie di prestito su pegno>>⁶⁵,

⁶² <<La Banca d'Italia vigilerà quindi non sui singoli soggetti ma sulla correttezza dell'azione dell'Organismo, il quale dovrà segnalare le violazioni commesse dagli iscritti, ai fini della applicazione delle relative sanzioni>>, così M.A. GOFFREDO e F. BERNERI *Op. ult. cit.*, 1465.

⁶³ Avente personalità giuridica di diritto privato ed ordinato in forma di associazione, vigilato da Banca d'Italia, nonché provvisto di autonomia organizzativa, statutaria e finanziaria, ai sensi dell'art. 113, co. 1.

⁶⁴ Più in generale, sulla nuova disciplina del microcredito si rinvia a L. Scipione, *Commento sub artt. 111-113 d.lgs. n. 385/1993*, in C. COSTA (a cura di), *“Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia”*. D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385 e successive modifiche, Torino, 2013, 1176 ss.

⁶⁵ Cfr. G.L. GRECO, *Art. 106-114*, in M. PORZIO, F. BELLÌ, G. LOSAPPIO, M. RISPOLI FARINA e V. SANTORO (a cura di), *Testo Unico Bancario. Commentario. Addenda di aggiornamento ai d.lgs 141/2010 e 218/2010*, Milano, 2011,

mentre gli artt. 113-*bis*, 113-*ter* e 114 disciplinano rispettivamente la sospensione degli organi di amministrazione e di controllo, la revoca della autorizzazione e la disciplina dei soggetti che esercitano le attività di cui all'art. 106⁶⁶.

Il co. 4 dell'art. 111 introduce, poi, come si è detto, una deroga alla disciplina generale relativa all'attività dei soggetti erogatori, ed in particolare i soggetti senza scopo di lucro, in possesso delle caratteristiche individuate dal Ministro dell'economia, sentita la Banca d'Italia, possono, se iscritti in una sezione separata dell'elenco, svolgere attività di microcredito a condizione che i finanziamenti siano concessi a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato, se comunque in possesso dei necessari requisiti di onorabilità dei soci di controllo o rilevanti, e di un programma di attività.

La scarsa chiarezza normativa fa sì che <<il quadro risulta poco distinto a livello di normativa primaria anche dal punto di vista della stabilità dell'intermediario erogatore di microcredito che non sia una banca né un intermediario>>, e che abbia come effetto che la normativa stessa primaria assuma <<un carattere meramente programmatico e categoriale: il contenuto concreto della disciplina regolatrice del microcredito è sostanzialmente rimesso alla normativa secondaria>>⁶⁷.

Sotto il profilo oggettivo, nel nostro ordinamento il microcredito viene declinato nella attività di concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico, potendosi distinguere, poi, una duplice forma di microcredito, ovvero il microcredito *d'impresa* (per l'avvio o l'esercizio di attività di microimpresa o di lavoro autonomo) e il microcredito *sociale*, erogato a beneficio di persone fisiche che versano in condizioni di particolare vulnerabilità economica e sociale: nel primo caso il finanziamento concesso è erogato a persone fisiche o società di persone o società cooperative, e deve corrispondere ad un ammontare massimo di 25.000 euro, non assistito da garanzie reali e comunque accompagnato dalla <<prestazione di servizi ausiliari di e monitoraggio dei soggetti finanziati>>⁶⁸, in tal modo introducendo nel t.u.b. la necessità che l'operatore di microcredito fornisca anche un servizio di alfabetizzazione finanziaria⁶⁹ che permetta al prestatore del microcredito di comprendere appieno la portata giuridica e finanziaria degli impegni assunti.

33; L. SCIPIONE, *Commento sub art. 112 d.lgs. n. 385/1993*, in "Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia", cit., 1186 ss.

⁶⁶ Sulla presenza di linee comuni che si rinvergono nella nuova disciplina degli intermediari del t.u.b., quale diretta conseguenza dell'attrazione al regime normativo dettato per le banche, si rimanda al commento di M. RISPOLI, *Note introduttive ai titoli V, V-bis e V-ter del Testo unico bancario*, in "Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia", cit., 1095 ss.

⁶⁷ G. FALCONE, *op. ult. cit.*, 495. In senso conforme v., pure, L. SCIPIONE, *Commento sub artt. 111-113 d.lgs. n. 385/1993*, in "Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia", cit., 1180 s.

⁶⁸ Art. 111, co. 1, lett. d).

⁶⁹ È opportuno osservare che anche in tema di educazione finanziaria esistono sia perplessità sia indicazioni positive; il rinvio è a F. VELLA, *Capitalismo e finanza. Il futuro tra rischio e fiducia*, Bologna, 2011, 112 ss., che nota

Circa la seconda tipologia di microcredito, il cd. microcredito *sociale*, esso è rivolto a <<favore di persone fisiche in condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale>>, per prestiti di importo massimo pari a 10.000 euro, anch'essi non assistiti da garanzie reale, ed anche in questo caso <<accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di bilancio familiare>>, e allo scopo di <<consentire l'inclusione sociale finanziaria del beneficiario e siano prestati alle condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato>>⁷⁰.

In relazione al profilo oggettivo può altresì essere osservato che il t.u.b. riserva attenzione <<per il solo microcredito, ad esclusione di altri tipi di servizi rientranti nell'ambito della micro finanza>>⁷¹, e che <<il paradigma normativo del microcredito corrisponde soltanto parzialmente a quello fenomenologico e sociologico: il primo facendo proprie alcune categorie del secondo (il limitato ammontare, l'assenza di garanzie reali), ne esclude altre (quale per esempio la previsione di una garanzia personale collettiva, quale quella tipica del modello, almeno iniziale, di *Grameen bank*)>>⁷².

Disposizioni piuttosto opache in materia e l'ampio rinvio alla normativa secondaria ad opera del Ministro dell'economia prevista dal co. 5 dell'art. 111, rendono difficile esprimere un giudizio positivo circa l'adeguatezza della normativa in relazione alle reali necessità del micro e del piccolo imprenditore e sollevano dubbi circa la reale applicabilità ed efficacia della disciplina da parte degli operatori sino al momento in cui essa non verrà emanata dal Ministro: basti pensare che il rinvio alla normativa secondaria è relativo alla disciplina di punti di fondamentale rilievo per gli intermediari interessati ad erogare microcredito (quali, ad esempio, i requisiti concernenti i beneficiari e le forme tecniche dei bilanci - lett. a) - ; le informazioni da fornire alla clientela - lett. d) - ; i limiti oggettivi, riferiti al volume delle

come <<(…) educare non è tanto conoscere, quanto aiutare a decidere, considerando le componenti psicologiche e irrazionali che nel campo della finanza si esercitano con grande successo. È questo il terreno sul quale l'educazione può effettivamente essere complementare ad un'efficiente applicazione delle regole. Spesso nell'offerta delle informazioni, seguendo strategie squisitamente promozionali, si ricorre ad un framing che esalta dati positivi di indeterminato prodotto o al contrario riduce quelli negativi, incentivando un'accettazione pigra dello stesso allontanando uno scrutinio critico>>.

⁷⁰ Art. 111, co. 3.

⁷¹ E. MACCHIAVELLO, *La regolazione della microfinanza tra equità ed efficienza*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2012, 354, che osserva che <<in secondo luogo non viene identificato come tratto distintivo del microcredito il processo di valutazione del cliente (che si è visto essere generalmente nettamente distinto rispetto a quello tradizionale e concentrato sulla personalità e sul progetto del cliente); in terzo luogo, il microcredito è visto come uno strumento contro la disoccupazione e di reinserimento sociale (nei termini del trattato di Lisbona) e vincolato a condizioni in un certo senso di favore per i clienti ... vi sarebbero perciò le basi per allontanarsi dal concetto di microcredito... per costruire una attività finanziaria di scopo etico sociale>>. Si ricorda peraltro che il cd. "decreto Salva Italia", convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, stabilisce all'art. 39, 7-bis che, nel rispetto degli equilibri di finanzia pubblica, una quota delle disponibilità finanziarie del Fondo di garanzia sia riservata ad interventi a favore del microcredito.

⁷² G. FALCONE, *op. ult. cit.*, 495.

attività; le condizioni economiche applicate e all'ammontare massimo dei singoli finanziamenti anche modificando i limiti dei 25.000 euro, non assistiti da garanzie reali - lett. b) - e le caratteristiche dei soggetti che beneficiano della deroga prevista dal co. 4, appena analizzata). Rinvio alla normativa secondaria è altresì previsto, ancora una volta, sempre in capo al Ministro dell'economia relativamente alla composizione dell'Organismo⁷³, istituito dall'art. 111 del t.u.b., per la tenuta dell'elenco in cui devono iscriversi gli intermediari erogatori di microcredito, e relativamente alla struttura, ai poteri e alle modalità di funzionamento dell'Organismo necessari a garantirne la funzionalità ed efficienza e i requisiti, ivi compresi quelli di professionalità e onorabilità dei componenti l'Organismo, nonché ai criteri e alle modalità per la loro nomina e sostituzione⁷⁴.

Ai sensi del rinvio operato dal co. 5 dell'art. 113 all'art. 112, co. 6, la vigilanza sul funzionamento dell'Organismo⁷⁵ è posta in capo alla Banca d'Italia, secondo modalità dalla stessa stabilite, improntate a criteri di proporzionalità ed economicità dell'azione di controllo e fondate su controlli sulle procedure interne adottate dall'Organismo per lo svolgimento dei compiti affidati⁷⁶.

Anche sotto il profilo di identificazione di un adeguato ed efficace sistema di regolazione, pare importante intraprendere una riflessione profonda delle ragioni di diritto e delle motivazioni sociali che sono in esso contenute ed espresse, nella considerazione che intermediari finanziari e <<non bank providers of micro-credit, the focus should be (...) on a (ideally harmonized) regulation of the entities (MFIs). Hard and soft regulation should both be in place and converge and should be directed at instituting an appropriate management and internal control system form MFIs, at

⁷³ L'Elenco in cui si devono iscrivere i soggetti erogatori del microcredito è tenuto dalla Banca d'Italia, secondo quanto prescritto dall'art. 113 t.u.b. come da ultimo modificato dalla lett. n) dell'art. 3 del d.lgs. 169/2012. Essa vigila sulla gestione dei soggetti iscritti, ai quali può richiedere la trasmissione di atti e documenti, entro i termini da lei fissati, e che può sottoporre ad ispezione (1° co.).

Sempre la Banca d'Italia può disporre la cancellazione dall'Elenco se il soggetto iscritto non ha più i requisiti per l'iscrizione, se risultano gravi violazioni di norme di legge o regolamentari di attuazione di queste ultime, se l'iscritto è inattivo da almeno un anno. Oltre a ciò e sempre a causa di violazioni di norme legislative od amministrative la Banca d'Italia può imporre agli iscritti nell'Elenco degli operatori di microcredito il divieto di effettuare nuove operazioni o di diminuire l'attività (2° e 3° co.).

<<Quando il numero degli iscritti – recita il 4° co. dell'art. 113 – sarà sufficiente (ma la norma non specifica qual è questo numero) il Ministero dell'economia costituirà con decreto, sentita la Banca d'Italia, un Organismo per la tenuta dell'Elenco degli erogatori di microcredito e per l'esercizio della vigilanza su di essi. Rispetto alla precedente disciplina si rileva che non viene più menzionata, per l'Organismo di microcredito, la forma giuridica di associazione riconosciuta>>, così L. SCIPIONE, *Commento sub artt. 111-113 d.lgs. n. 385/1993*, cit., 1181.

⁷⁴ Come indicato nel co. 8 dell'art. 112-bis), cui rinvia l'art. 113, co. 5.

⁷⁵ Il regime di vigilanza è, come si può notare, <<alleggerito rispetto a quello proprio degli intermediari finanziari, al fine – come avverte la Relazione al Decreto – di favorire lo sviluppo di tali soggetti che presentano un indubbio rilievo sociale e che posseggono tendenzialmente una scarsa rilevanza sistemica: basti pensare che, in linea con la disciplina degli agenti e mediatori creditizi, non è prevista una vera e propria autorizzazione ma una mera iscrizione in un elenco>>, così G.L. GRECO, *Op. ult. cit.*, 32.

⁷⁶ Cfr. L. SCIPIONE, *Op. ult. cit.*, 1182.

establishing an adequate public supervision, at fostering networking (also through the establishment of “second level” MFIs federal organizations providing regional and national coordination and technical assistance and support to their members according to organisational model successfully experienced for instance by credit cooperatives in most Members States), and at developing best practices for lending>>⁷⁷.

4. Problematiche interdisciplinari e osservazioni conclusive.

Il tema del microcredito è stato ampiamente dibattuto anche tra gli studiosi di scienze economiche, che lo hanno analizzato spesso in relazione alla più ampia tematica della microfinanza, e che può essere, solo in via esemplificativa e senza pretesa di esaustività, ricondotta a due differenti approcci teorici, la cui contrapposizione si riflette sulle implicazioni di *policy* e di regolazione ad essa associate.

Il primo approccio analizza la sostenibilità economica del microcredito nell'erogare prestiti alle fasce povere della popolazione, tanto nei Paesi in via di sviluppo quanto nei Paesi industrializzati, affermandone l'efficienza rispetto a specifiche categorie di persone, ed in questo senso la principale causa di fallimento del mercato bancario e prima motivazione a supporto dello sviluppo del microcredito è individuata nell'asimmetria informativa (selezione avversa e azzardo morale) in esso presente, che si integra con la presenza di significativi costi di transazione e con l'impossibilità di ottenere un effettivo *enforcement* ricorrendo ai tipici istituti giuridici posti a tutela del creditore⁷⁸; il modello di riferimento è quello del prestito di gruppo, che consente di ovviare alla carenza informativa e alla mancanza di garanzie⁷⁹, facendo leva sul patrimonio relazionale dei soggetti debitori. Ne discende che gli stessi intermediari finanziari tradizionali potrebbero essere interessati al microcredito, sebbene sia evidente la loro difficoltà ad acquisire informazioni non codificate (c.d. “*soft information*”) sui soggetti che vivono situazioni difficili sotto un profilo finanziario.

Un secondo approccio teorico alla tematica *de qua* enfatizza, invece, la valenza sociale del microcredito, ponendo in secondo piano gli aspetti di efficienza ed efficacia, sottolineando come gli elevati costi di acquisizione delle informazioni, l'alto profilo di rischio che caratterizza i potenziali debitori, i bassi tassi di interesse, rendono attualmente ancora non

⁷⁷ Così M. LAMANDINI, *What Community Action for Micro Credit?*, in *Osservatorio di Diritto comunitario*, 2009, 903. Più di recente, si vedano i contributi internazionali *L'identità del microcredito*, Bologna, 16- 17 maggio 2013, ed. Fondazione Grameen Bank Italia, 2013.

⁷⁸ J.E. STIGLITZ e A. WEISS, *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, in *The American Economic Review*, 1981, 393 ss.

⁷⁹ M. GHATAK e T.W. GUINNAME, *The Economics of Lending with Joint Liability Theory and Practice*, in *Journal of Development Economics*, 1999, 195 ss.

attraente la profittabilità del microcredito, sebbene il successo ottenuto da questo strumento nei Paesi in via di sviluppo sia di tutta evidenza⁸⁰.

Questi due filoni di ricerca ruotano intorno alla contrapposizione “*outreach vs sustainability*” (impegno sociale da un lato, economicità, dall’altro), ben declinata, ad esempio, da Anderson⁸¹, che si chiede se il microcredito sia un’estensione del mercato, effetto della globalizzazione ovvero se rappresenti un “falso” mercato creato artificialmente attraverso sussidi per rimediare al fallimento dei mercati finanziari; mentre Dalla Pellegrina e Masciandaro⁸² si interrogano relativamente al fatto se il prestito di gruppo (su cui si fonda il microcredito) rappresenti solo un rimedio a situazioni di grave fallimento del mercato, con finalità essenzialmente riconducibili al contrasto alla povertà, oppure possa svolgere un ruolo anche in mercati più sviluppati, caratterizzati da una pluralità di operatori che offrono credito in competizione tra loro.

Gli studiosi di scienze economiche non esitano a sottolineare alcune criticità nei confronti del microcredito, come evidenziato, ad esempio, da Morduch⁸³ e Williams⁸⁴, che osservano come nel tempo le organizzazioni attive nel microcredito abbiano progressivamente incrementato le sanzioni a carico dei debitori morosi (tipicamente mediante la confisca di beni o di danaro) oppure abbiano introdotto nuovi vincoli per la concessione del prestito, per questa via auspicando come maggiormente conveniente, per i Paesi economicamente più sviluppati, la necessità di comprendere e sviluppare il microcredito all’interno dell’attività bancaria tradizionale anziché ipotizzare per esso una propria, separata disciplina⁸⁵.

Gli studi di scienze economiche appena ricordati evidenziano poi come esistano anche numerosi luoghi comuni sul microcredito⁸⁶, che non aiutano a comprendere la vera essenza di esso.

Attorno al microcredito si affollano, infatti, motivazioni e finalità filantropiche ed umanitarie, che tendono ad offuscare⁸⁷ un giudizio obiettivo circa il ruolo assunto dal

⁸⁰ Si rinvia a G. ARCH, *Microfinance and development: Risk and return from a policy outcome perspective*, in *Journal of Banking Regulation*, 2005, 227 ss.; e a M. PITT, S. KHANDKER e J. CARTWRIGHT, *Does Micro-credit Empower Women? Evidence from Bangladesh*, World Bank Policy Research Working Paper 2998, 2003.

⁸¹ K. ANDERSON, *Microcredit: Fulfilling Belying The Universalist Morality of Globalizing Markets*, in *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 2002, 85 ss.

⁸² L. DALLA PELLEGRINA e D. MASCIANDARO., *Nuova microfinanza? Credito informale e credito di gruppo in mercati competitivi*, in *Rivista italiana degli economisti*, 2004, 3 ss.

⁸³ J. MORDUCH, *The Microfinance Schism*, in *World Development*, 2000, 617 ss.

⁸⁴ T. WILLIAMS, *Requiem for Microcredit? Demise of a Romantic Idea*, in *Banking and Finance Law Review*, 2005, 145 ss.

⁸⁵ Anche a livello empirico le ricerche condotte dagli studiosi di scienze economiche paiono interessanti: si rinvia al Rapporto dell’*European Microfinance Network* (2010), all’*Handbook of Microcredit in Europe* (2010), al Rapporto *Progress for Microfinance in Europe* (2012).

⁸⁶ L. BECCHETTI e F. PISANI, *Microcredito*, in *Parole chiave: nuova serie di problemi del socialismo*, 2009, 91 ss.

microcredito all'interno dei moderni sistemi bancari internazionali: proprio la finalità sociale – che rappresenta la caratteristica forse più rilevante di esso – sembra paradossalmente impedire una riflessione libera e profonda sul ruolo che il microcredito potrebbe utilmente svolgere all'interno dei moderni ordinamenti giuridici finanziari.

In questo senso il microcredito può essere inteso come strumento di salvaguardia delle relazioni e degli interessi sociali, pubblici e privati, che sono alla base della costruzione del nostro ordinamento creditizio, ricollocandole nella giusta prospettiva e inserendole nella realtà dei nostri giorni, evitando la trappola del microcredito inteso come dono, come elargizione benefica, e non invero come strumento concreto di promozione economica e sociale⁸⁸.

La diffusione di pratiche di microcredito all'interno delle nostre democrazie economiche occidentali dimostra comunque, a nostro giudizio e conclusivamente, come il mercato nella sua attuale configurazione teorica tradizionale non sia più in grado di soddisfare esigenze “altre”, ed ulteriori, rispetto a quelle economiche, esigenze che possono opportunamente introdurre all'interno dei moderni ordinamenti giuridici finanziari <<oltre al benessere economico, inteso in senso stretto>> anche <<alcuni valori e beni immateriali che il mercato da solo non riesce produrre>>⁸⁹, tali da contrastare <<l'ideologia contrattualistica che permea la *lex mercatoria*, contrapponendo vivacemente alla massimizzazione del profitto a qualunque costo i canoni della responsabilità sociale dell'impresa (*Unger*), per democratizzare l'economia di mercato e per la diffusione del benessere>>⁹⁰.

Il che, peraltro, è vero a livello globale, e dunque è a livello globale che la riflessione deve avvenire.

Ma tale riflessione, oltre ad essere sviluppata a livello internazionale, deve necessariamente essere articolata a livello interdisciplinare, poiché è proprio del bene relazionale comprendere in sé sfere di comunicazione di discipline assai differenti tra loro che devono trovare un linguaggio comune, sviluppare istituti vicini, se non eguali, per comprendere appieno e regolare al meglio il “nuovo” mercato.

Questa la difficoltà, la sfida resa evidente, sul piano giuridico dalla esiguità e dalla insufficienza di una normativa e di una disciplina giuridica normativa omogenea a livello

⁸⁷ “Anzi, l'acriticità che tende ad accompagnare gli interventi di microcredito rischia di tradursi in un'occasione mancata per il miglioramento dello strumento stesso”, così N. BOCCELLA, in ID. (a cura di), *Il sistema di microcredito: teoria e pratiche*, Milano, 2011, 13, in relazione all'oggetto del contributo di Azzurra Rinaldi, *ivi* contenuto.

⁸⁸ Sebbene M. YUNUS, *Premessa*, in M. NOVAK (a cura di), *Non si presta solo ai ricchi. La rivoluzione del microcredito*, Torino, 2005, 10, ritenga che il diritto al microcredito dovrebbe essere incluso tra i diritti dell'uomo. In senso critico, di recente, si veda per tutti G. FALCONE, *Op. ult. cit.*, 494 ss.

⁸⁹ L. BECCHETTI e F. PISANI, *Op. ult. cit.*, 91.

⁹⁰ R. PINI, *Amministrazione pubblica e comunità. Intese perdute, limiti varcati e possibile cooperazione per il bene comune*, Padova, 2011, XIV.

internazionale, europeo e nazionale del microcredito, come si è esaminato nei paragrafi precedenti, che appare in stridente contrasto con la produzione normativa emanata invece, sempre all'interno del nostro ordinamento giuridico e come tale più prossima espressione delle esigenze economiche e sociali delle persone e delle imprese.

Giunti ora alle osservazioni conclusive del nostro studio e volendo trarre una unica sintetica considerazione finale, tra le numerose che potrebbero essere avanzate, possiamo evidenziare come il fenomeno del microcredito non trovi ad oggi una adeguata considerazione politica né una efficace regolamentazione da parte del legislatore nazionale ed europeo né da parte dell'organo di vigilanza, contribuendo a complicare il quadro normativo di riferimento di tale strumento e quindi la reale efficacia di esso.

In altri termini, il microcredito diviene metafora dell'inefficacia delle regole giuridiche che attualmente disciplinano il mercato bancario e finanziario sia livello nazionale sia a livello globale, o meglio della distanza esistente tra il soggetto regolatore pubblico ed il soggetto utilizzatore finale di tali regole; distanza che va viepiù aumentando in un procedimento di astrazione sempre più marcato tra la regola e il regolato, tra le finalità teoriche dell'uno e le esigenze concrete dell'altro.

I regolatori – pubblici e/o privati – di settore non sono riusciti sinora a compiere quel “salto di qualità” della regolamentazione che pare oggi necessitato e non più procrastinabile, nella consapevolezza che <<*Money is social relation*>>, ovvero che <<i>rapporti con il denaro non sono rapporti con una cosa, bensì rapporti con un'istituzione sociale, ergo rapporti fra persone>>; volendo sintetizzare <<il valore del denaro non dipende allora né dalla materia (d'altronde ciascuno di noi ha a che fare quotidianamente con denaro immateriale, che non si tocca e non si vede), né dal marchio del sovrano. La bontà del denaro altro non è se la bontà della società>>⁹¹.

⁹¹ F. BELLÌ, *Il denaro e l'etica*, cit., 64.