



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# INNOVAZIONE E DIRITTO

## RECENTI INTERVENTI NORMATIVI A FAVORE DEI SOGGETTI OPERANTI NEL SETTORE DEL MICROCREDITO. CARATTERI SOGGETTIVI E PROFILI TIPOLOGICI DI UN MODELLO IMPERFETTO.\*

di *Luigi Scipione* (\*)

### ABSTRACT

*By the introduction of a specific provision of microcredit within Title V of the Consolidated Banking Law, the legislature wanted to establish to regulatory and operational boundaries for an activities which, although still not very significant in terms of volume, has taken over the recent years - especially in light of the financial crisis and issues related to access to credit - an undisputed significance.*

*Specifically, Article 111 sets out the objective (amounts and ancillary services), subjective (beneficiaries and intermediaries delivery) characteristics and economic conditions (interest rates and collateral) of microcredit; Article 113 defines the framework for supervision of the operators and the market.*

*In particular, the provision of a Supervisory Body dedicated to the fund sums up the desire to stimulate orderly and monitored growth of the market.*

*Waiting for the implementation of secondary legislation, it is useful in this paper make a few comments on the key points that characterize the new legislation and propose some amendments to the existing regulatory framework.*

Con l'introduzione di una specifica disciplina del microcredito all'interno del Titolo V del testo unico bancario, il legislatore ha voluto definire confini normativi ed operativi per una attività che, seppur ancora poco significativa in termini di volumi, ha assunto negli ultimi anni – anche alla luce della crisi finanziaria e delle problematiche relative all'accesso al credito – una indiscussa significatività.

Nello specifico, l'articolo 111 fissa i caratteri oggettivi del microcredito (importi e servizi accessori), quelli soggettivi (beneficiari e intermediari abilitati all'erogazione) e le condizioni economiche (tassi di interesse e garanzie); l'art. 113 il quadro di vigilanza degli operatori e del mercato.

In particolare, la previsione di un Organismo di vigilanza dedicato al comparto riassume la volontà di stimolare una crescita ordinata e monitorata del mercato.

In attesa dell'emanazione della normativa secondaria di attuazione è sembrato utile, nel presente contributo, formulare alcune osservazioni sui punti chiave che caratterizzano la nuova normativa e prospettare alcune modifiche dell'impianto normativo esistente.

SOMMARIO: 1. Il microcredito. Aspetti definatori del fenomeno – 2. L'introduzione di un quadro di riferimento normativo per gli operatori nel microcredito – 3. L'attività di microcredito: destinatari e caratteristiche dei prestiti – 3.1. Un confronto tra le diverse <<forme>> di microcredito disciplinate nel testo unico bancario – 4. Causa solidaristica e causa di finanziamento: verso la previsione di uno specifico schema negoziale – 5. Il microcredito erogato dai soggetti giuridici <<senza fini di lucro>> – 5.1. In particolare: il caso degli operatori di finanza mutualistica e solidale – 6. I controlli sui soggetti iscritti

nell'Elenco dell'art. 111 t.u.l.b. – 6.1. L'Organismo di vigilanza per gli operatori del microcredito. Profili strutturali e regole di funzionamento – 6.2. Elementi di criticità della nuova disciplina dell'Organismo di vigilanza – 7. Osservazioni conclusive

### 1. Il microcredito. Aspetti definatori del fenomeno.

Da trent'anni il microcredito e la microfinanza hanno operato una «rivoluzione» nelle possibilità di accesso ai servizi finanziari e nell'approccio al rischio bancario, rivelandosi strumenti attraverso cui è possibile ampliare la platea dell'inclusione finanziaria e sociale<sup>1</sup>.

Problematiche quale l'esclusione dal credito, la condizione di non bancabilità e la necessità di recuperare risorse finanziarie di fronte alla ridotta disponibilità di banche e istituti tradizionali a finanziare l'economia reale hanno attraversato diverse fasi storiche con l'individuazione di varie soluzioni. Tuttavia, nelle molteplici tipologie di credito informale messe in atto nel corso degli anni e dei secoli, si ritrovano modalità e concezioni che sono alla base del microcredito moderno. Occorre precisare che le esperienze di microcredito in Italia fanno riferimento sia al microcredito sociale (o microcredito alla famiglia/persona) che al microcredito all'impresa. Entrambi gli strumenti sono imprescindibili ai fini della tutela e dell'inclusione finanziaria e sociale di soggetti svantaggiati. Ambedue si caratterizzano per la particolare attenzione alla persona che si esplicita in una modalità di valutazione del merito di credito che considera più fattori rispetto a quelli usati oggi dal credito *mainstream* (in particolare, l'affidabilità del richiedente, il suo contesto relazionale di riferimento, la validità del progetto che intende intraprendere nel caso del microcredito impresa).

La recente crisi internazionale ha accentuato la necessità di prevedere strumenti di finanziamento accessibili a soggetti storicamente <<vulnerabili>>, poiché esclusi dai canali

<sup>1</sup> L'idea del microcredito si diffonde grazie al lavoro di *Grameen Bank*, la «Banca Villaggio» (letteralmente <<Banca Rurale>>, con un chiaro riferimento alle strutture di credito cooperativo) fondata nel 1976 da Muhammad Yunus, professore di econometria presso l'Università di *Chittagong*, nel *Bangladesh*. Questa banca rurale nasce per concedere prestiti e supporto organizzativo ai più poveri, riuniti in gruppi di beneficiari (*solidarity group*), tradizionalmente esclusi dal sistema di credito tradizionale. Sull'esempio della *Grameen Bank*, diverse Organizzazioni Non Governative (ONG) internazionali hanno adottato nel corso degli ultimi venti anni programmi di microfinanza/microcredito, al fine di integrare progetti d'intervento a sostegno dell'economia locale dei Paesi in via di sviluppo. Sulle peculiarità del microcredito come particolare tecnica di finanziamento si rinvia a YUNUS, *Il banchiere dei poveri*, Bologna, 2003, *passim*; CIRAVEGNA e LIMONE, *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, 2007, *passim*; BECCHETTI, *Il microcredito*, Bologna, 2008, *passim*. Più in generale, si può definire oggi il microcredito come una particolare tecnica di finanziamento che si basa non tanto sulla microentità dei prestiti concessi (seppur, come è noto, caratteristica presente nella filosofia della *Grameen Bank*), quanto su una valutazione del merito del prenditore del credito del tutto peculiare. Il sistema creditizio attuale esclude dal prestito i soggetti che non considera solvibili o redditizi in base alle loro caratteristiche economiche e sociali. Il microcredito fonda le valutazioni sulla solvibilità degli individui in base ad un «ordine» del tutto diverso, legato alla persona e non al suo capitale. Sono le risorse immateriali dell'individuo, le tradizioni, le regole informali, i valori, la cultura i fattori che rilevano. La tecnica sposta sul gruppo di individui, legati da cultura, etica ed interessi comuni, il centro dell'attività creditizia. I prestiti vengono concessi, infatti, non singolarmente ma a gruppi di individui, i quali si controllano l'un l'altro, mentre, in una sorta di meccanismo di «mutua responsabilità», ciascuno è responsabile per la solvibilità degli altri.

standard del credito bancario<sup>2</sup>. In questo preoccupante contesto, microfinanza e microcredito rappresentano una specifica tipologia di finanza che si suole indicare, con formula ampia, «finanza informale» o «inclusiva», alternativa a quella tradizionale. L'obiettivo sotteso ad ogni progetto di microfinanza/microcredito è quello di creare le condizioni di sostenibilità dei programmi e delle istituzioni che ne prendono parte, perseguendo nel contempo una piena indipendenza operativa da interventi finanziari esterni, quale condizione per una continua e duratura operatività. Il finanziamento di queste attività viene, infatti, erogato tramite associazioni o consorzi che rientrano nel grande settore della finanza etica<sup>3</sup>.

Del resto, il distacco tra dato economico e regolazione giuridica rispecchia pienamente le criticità che caratterizzano l'argomento in esame. Non deve, infatti, stupire che la microfinanza in Europa presenti un grado di sviluppo inferiore rispetto a quanto riscontrato nei paesi in via di sviluppo. Per quanto precede, l'UE ha proposto un'iniziativa volta a sviluppare il mercato del microcredito (v. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 novembre 2007, dal titolo «Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione» – COM(2007) 708), che si articola in quattro punti distinti: 1) migliorare il contesto giuridico e istituzionale negli Stati membri; 2) creare un clima ancor più favorevole all'imprenditorialità; 3) incoraggiare la diffusione delle buone procedure, segnatamente attraverso la formazione; 4) fornire capitale finanziario supplementare agli organismi di microcredito<sup>4</sup>. Questo schema è condivisibile anche nel contesto italiano, a patto di essere opportunamente declinato e precisato.

<sup>2</sup> Cfr. COTTERLI, *L'accesso al credito per i non bancabili e il mercato del credito in Italia*, in RISPOLI FARINA e RONDONO (a cura di), *La crisi dei mercati finanziari*, Milano, 2009, 79 ss.; SILVIOTTI, *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, in *Riv. dott. comm.*, 2010, 365 s.

<sup>3</sup> Al fine di vagliarne con completezza e cognizione di causa il reale effetto economico e la specifica consistenza sociale, si vedano, *ex plurimis*, ABI, *Banche e inclusione finanziaria. Accesso al credito, microfinanza e strategie operative*, Roma, 2009; DI CASTRI, *The microcredit sector in Italy, Handbook of microcredit in Europe*, Edward Elgar Publishing Inc., 2010; BORGOMEIO & CO., *Rapporto sul microcredito in Italia – quarto Rapporto*, Reggio Calabria, 2008; MILANO-SALVIATO, voce *Microfinanza e microcredito*, in *Enc. Treccani*, 2005; TERRERI e GALIMBERTI FAUSSONE, *Opportunità d'impresa e esclusione dal credito: il caso italiano*, Fondazione Giordano dell'Amore, Firenze, 19 dicembre 2008; PELGREFFI, *Il microcredito una risposta ai problemi delle famiglie e delle microimprese*, a cura di Fondazione Giovanni dalle Fabbriche, 2009; DALLA PELLEGRINA e MASCIANDARO, *Nuova microfinanza? Credito informale e credito di gruppo in mercati competitivi*, in *Rivista italiana degli economisti*, 2004, 3 ss.; BOCCCELLA (a cura di), *Il sistema del microcredito: teoria e pratiche*, Milano, 2011, 13 ss.; BECCHETTI e PISANI, *Microcredito, in parole chiave: nuova serie di problemi del socialismo*, 2009, 91 ss.; MORDUCH, *The Microfinance Schism*, in *World Development*, 2000, 617 ss.; WILLIAMS, *Requiem for Microcredit? Demise of a Romantic Idea*, in *Banking and Finance Law Review*, 2005, 145 ss.

<sup>4</sup> Riguardo all'assenza di una disciplina internazionale ed europea sul tema del microcredito si vedano le riflessioni di STEFANELLI, *L'inadeguatezza della regolamentazione giuridica del microcredito a livello globale e le mancate sfide del sistema creditizio*, in *Studi di diritto dell'economia e dell'impresa in memoria di Antonio Cicognani*, Padova, 2012, 653 ss. A livello europeo, esistono due tipologie istituzionali di operatori di microcredito: le banche (diversi tipi, tra cui le banche di microfinanza, come in Romania, Bulgaria e Spagna), e le istituzioni non bancarie, che comprendono un'ampia platea di soggetti (dalle società finanziarie alle ONG). Questa distinzione è particolarmente utile perché in alcuni paesi il ruolo delle banche nel settore del microcredito è centrale se non addirittura esclusivo e perché queste due grandi tipologie di offerta comportano situazioni normative nazionali e strategie di sviluppo diverse. Per una disamina più dettagliata dei modelli affermatasi, in particolare, in Francia e Romania si rimanda alla nota 60.

In Italia, ad esempio, l'esercizio del microcredito è stato per lungo tempo ad appannaggio prevalentemente di quegli operatori in grado di poter concedere piccoli prestiti soltanto se in partenariato con le banche. La maggior parte delle esperienze di microcredito prevede la presenza di un'organizzazione senza scopo di lucro (ad es. fondazioni, associazioni, enti assistenziali, enti pubblici) o di tipo cooperativo che gestisce la selezione e l'accompagnamento dei richiedenti – svolgendo un'attività che potrebbe essere riconducibile alla mediazione creditizia – e di un istituto di credito che eroga materialmente i prestiti sulla base, in genere, di un fondo di garanzia messo a disposizione da enti pubblici o privati. Le associazioni, in particolare, hanno dovuto da sempre agire nella sola veste informale di mediatori creditizi, in assenza di una disciplina legislativa *ad hoc*<sup>5</sup>.

## 2. L'introduzione di un quadro di riferimento normativo per gli operatori nel microcredito.

Il d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141 (come modificato e integrato dapprima dal d.lgs. 14 dicembre 2010, n. 218 e da ultimo dal d.lgs. 19 settembre 2012, n. 169), oltre a dettare nuove norme in attuazione della direttiva comunitaria n. 48/2008 in materia di credito al consumo, opera una profonda rivisitazione della disciplina relativa agli intermediari finanziari e agli altri operatori del settore finanziario. Come indicato nella legge comunitaria per il 2008, il decreto prosegue verso la progressiva «uniformazione» degli intermediari finanziari avviata dal legislatore e dalla Banca d'Italia negli anni più recenti, processo i cui effetti si manifesteranno in via graduale, nei termini e con le modalità dettate dalle disposizioni transitorie.

La riforma realizzata nel 2010 si basa sul superamento della distinzione tra intermediari vigilati e intermediari solo censiti; l'impianto delle regole e dei poteri di intervento viene allineato a quello già in essere per gli altri intermediari regolamentati. Il nuovo titolo V del testo unico bancario (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 – d'ora in avanti anche <<t.u.l.b.>>) racchiude, infatti, anche la disciplina di altri soggetti – diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari – dediti all'esercizio di attività finanziarie, prima regolati dall'art. 155, abrogato dall'art. 8, comma 12, del d.lgs. 141/2010. La riserva di attività, delineata dall'art. 106 del t.u.l.b. a favore degli intermediari finanziari non bancari, viene limitata alla sola concessione di credito e gli operatori vengono assoggettati a controlli (sia per l'accesso al mercato, sia *durante societate*, sia in caso di crisi) modellati su quelli in essere per le banche, modulati in base al principio di proporzionalità<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. MACCHIAVELLO, *La regolazione della microfinanza tra equità ed efficienza*, in *Dir. banca merc. fin.*, 2, 2012, 353.

<sup>6</sup> In particolare, sulle peculiarità del sottosistema normativo del novellato Titolo V del t.u.l.b. e sulle ragioni che hanno indotto il legislatore a porre mano ad una ottimale sistemazione della materia nel dare attuazione alla direttiva 2008/48/CE, cfr. RISPOLI FARINA, *La nuova veste degli intermediari finanziari del Testo Unico bancario. Profili generali*, in *Innovazione e diritto*, 2013, 2, 81 ss.; ANTONUCCI, *L'intermediazione finanziaria non bancaria nel d.lgs. 141/2010. Profili di sistema*, in *Riv. trim. dir. eco.*, 2011, 1, 34 ss.; GOFFREDO e BERNERI, *La revisione della disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario. D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 141. Il Commento*, in *Società*, 2010, 12, 1469 ss. CAPRIGLIONE, *sub art. 106*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, diretto da CAPRIGLIONE, con la collaborazione di PELLEGRINI, SEPE e V. TROIANO, t. III, 3a ed., Padova, 2012, 1390 ss.

Con la concentrazione della vigilanza sulla sola attività di finanziamento, il legislatore ha inteso fare ordine in merito alla precisa definizione del quadro complessivo delle altre forme di intermediazione creditizia, contestualizzando l'attività di microcredito nelle riserve di legge riconducibili all'attività bancaria e finanziaria. I tratti tipici della disciplina del microcredito risentono, pertanto, di tale esigenza, che il legislatore ha rispettato, sia circoscrivendo il perimetro operativo della suddetta attività, sia introducendo una nuova categoria di intermediario avente come oggetto sociale esclusivo il microcredito<sup>7</sup>. Del resto, la più rilevante novità della riforma riguarda proprio << l'introduzione di un nuovo tipo di bipolarismo, basato sulla tipologia di attività, ove il discrimine è dato dal rilievo solidaristico e sociale di alcune, definite aree del circuito della concessione di credito, per le quali si disegna un percorso diverso e più lieve di controlli >><sup>8</sup>.

Le caratteristiche tecniche delle operazioni di microcredito, i requisiti degli operatori autorizzati all'esercizio dell'attività nonché l'individuazione delle categorie di soggetti che possono beneficiare di tali finanziamenti, sono rigorosamente indicati nell'art. 111 del t.u.l.b.<sup>9</sup>. L'art. 113 definisce, invece, il quadro di vigilanza degli operatori e del mercato.

Procedendo con ordine, il primo comma dell'art. 111 prevede che l'attività di microcredito può essere esercitata solo dai soggetti iscritti in un apposito Elenco disciplinato dall'art. 113 t.u.l.b.<sup>10</sup>. L'iscrizione in questo Elenco è sostitutiva dell'iscrizione nell'Albo degli intermediari finanziari tenuto dalla Banca d'Italia prevista dal primo comma dell'art. 106 t.u.l.b.

Come precisato al comma successivo, l'iscrizione nell'Elenco degli operatori del microcredito è comunque subordinata alla presenza di determinati requisiti organizzativi, di esclusività dell'oggetto sociale e qualitativi. I soggetti che possono erogare il microcredito devono, infatti, avere le seguenti caratteristiche: *a*) forma di società di capitali (società per azioni, a responsabilità limitata, in accomandita per azioni come da ultimo specificato dal d.lgs. 169/2012) o di società cooperative (compresa la cooperativa sociale)<sup>11</sup>; *b*) capitale versato di ammontare non superiore a quanto stabilito dal Ministero dell'economia e delle

<sup>7</sup> Prima delle intervenute modifiche, al fine di superare un quadro operativo e regolamentare particolarmente fumoso in *subjecta materia*, la dottrina (COTTERLI, *L'accesso al credito*, cit., 83) suggeriva di dedicare all'attività di microcredito una sezione speciale dell'Elenco generale dell'art. 106 del t.u.l.b. All'iscrizione in tale sezione (subordinata alla presenza di determinati requisiti, anche meno severi rispetto a quelli generali) si accompagnava l'esercizio di una vera e propria vigilanza da parte della Banca d'Italia. Siffatta proposta teneva conto anche della possibilità per gli intermediari di microcredito di accedere ai capitali necessari per l'esercizio dell'attività, attraverso, ad esempio, l'emissione di titoli destinati a investitori «etici». I soggetti iscritti nella sezione speciale avrebbero dovuto, inoltre, avere caratteristiche tali da poter essere qualificati come «soggetti no profit» riconducibili alla categoria delle imprese sociali (con vincoli, innanzitutto, alla distribuzione di utili).

<sup>8</sup> Così ANTONUCCI, *L'intermediazione finanziaria non bancaria nel d.lgs. 141/2010*, cit., 35.

<sup>9</sup> Nella versione rinnovata dall'art. 7 del d.lgs. 141/2010 e poi ancora modificata dall'art. 3 del d.lgs. 169/2012. Per un commento alla nuova disciplina v. BANI, sub *art. 111*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., 1458.

<sup>10</sup> Anch'esso rinnovato dall'art. 7 del d.lgs. 141/2010 e poi ulteriormente modificato dall'art. 3 del d.lgs. 169/2012.

<sup>11</sup> La forma di società cooperativa originariamente non era prevista ed è stata introdotta, come si dirà più avanti, solo in seguito, ad opera dell'art. 3 del d.lgs. 169/2012.

finanze<sup>12</sup>; c) requisiti di onorabilità dei soci di controllo o rilevanti, nonché di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali; d) oggetto sociale limitato alle sole attività di microcredito, nonché alle attività accessorie e strumentali<sup>13</sup>; e) presentazione di un programma di attività<sup>14</sup>.

Quest'ultima condizione lascia intendere, in stretta analogia con quanto previsto per le banche, che il momento autorizzativo sia anche e soprattutto occasione per <<selezionare le iniziative ritenute ragionevolmente in grado di operare in modo non velleitario (seppur con intenti meritori) in questo comparto del mercato finanziario>><sup>15</sup>.

### 3. L'attività di microcredito: destinatari e caratteristiche dei prestiti

Sotto il profilo oggettivo, nel nostro ordinamento il microcredito viene declinato nella attività di concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico, potendosi distinguere, poi,

<sup>12</sup> Secondo le istruzioni contenute nella bozza del decreto attuativo, resa pubblica dal MEF nell'estate del 2013 (d'ora in avanti anche <<bozza di decreto>>), il capitale sociale versato deve essere non inferiore a cinque volte quello previsto per la costituzione delle società per azioni, quindi pari a 600.000 Euro. A questa norma è collegata quella dell'art. 14 della stessa bozza di che prevede che gli operatori iscritti nell'Elenco citato possono acquisire risorse a titolo di finanziamento per un ammontare non superiore a 16 volte il patrimonio netto (capitale sociale + riserve + utili) risultante dall'ultimo bilancio approvato.

<sup>13</sup> Vi sarebbe una possibilità, sebbene piuttosto remota nella pratica, di effettuare attività di erogazione di microcredito con fini puramente solidaristici, ossia mediante una società di capitali che assuma la forma di impresa sociale, le cui peculiarità sono delineate dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155. Si tratta di un'impresa caratterizzata dall'assenza dello scopo di lucro, <<che esercita in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi di utilità sociale>> (art.1, comma 1, d.lgs. 155/2006). I beni o servizi che ricadono nei settori tassativamente indicati dal decreto, in base all'art. 2, sono assistenza sociale (comma 1, lett. a), sanitaria e socio-sanitaria (comma 1, lett. b-c); educazione, istruzione e formazione, anche extra scolastica (comma 1, lett. d-l-b); valorizzazione del patrimonio culturale, ricerca ed erogazione di servizi culturali (comma 1, lett. f-i); attività finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati o disabili (comma 2, lett. a-b); infine servizi strumentali ad altre imprese sociali. Tuttavia, questa soluzione è difficile da praticare poiché richiede di valutare se l'attività di microcredito corrisponda in concreto ad una attività di "assistenza sociale", quella, fra le attività delle imprese sociali previste dalla lett. a) dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. 155/2006, che più di altre può coincidere col microcredito. Secondo VISCONTI, *La disciplina legislativa del microcredito (nuovo art. 111 t.u.l.b.) ed il ruolo in esso degli enti no profit*, su [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 30 settembre 2010, 3, <<le norme d'attuazione del nuovo art. 111 t.u.l.b. farebbero bene a prevedere espressamente questa possibilità, per sciogliere questo dubbio interpretativo>>.

<sup>14</sup> Quest'ultima previsione, in analogia a quanto disposto per le banche dall'art. 10 t.u.l.b., lascia intendere come l'Autorità di vigilanza preposta venga chiamata non solo a verificare la sussistenza di requisiti statici dei soggetti da sorvegliare, ma anche a selezionare le iniziative ritenute ragionevolmente in grado di operare in modo non velleitario (seppur con intenti meritori) in siffatto comparto del mercato finanziario. Nella bozza di decreto del MEF presentazione di un che l'operatore intende erogare, sotto il profilo delle condizioni economiche, delle finalità, dei segmenti o target di clientela le modalità di erogazione e di monitoraggio dei finanziamenti concessi e l'indicazione dei soggetti interni o degli operatori esterni di cui gli operatori intendono avvalersi per l'erogazione dei servizi ausiliari di assistenza e consulenza ai soggetti affidati e le modalità di controllo dell'operato degli stessi.

<sup>15</sup> Così BANI, sub art. 111, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., 1459. Se non correttamente circoscritta, si corre il rischio che tale deroga possa essere utilizzata come canale per il mantenimento o l'ingresso sul mercato di iniziative non affidabili, al punto da poter compromettere gli obiettivi fondamentali che ispirano la revisione della disciplina degli intermediari finanziari del Titolo V. Per altro verso, va opportunamente sottolineato che, senza l'espressa previsione della deroga, tutti i soggetti che, per fini per lo più non lucrativi, erogavano crediti a soggetti svantaggiati o per importi limitati, avrebbero dovuto mettersi in regola con la nuova normativa oppure cessare la propria attività a causa dell'onerosità dei requisiti autorizzativi richiesti.

una duplice forma di microcredito, ovvero il microcredito <<d'impresa>> e il microcredito <<sociale>>. La disciplina derogatoria di cui all'art. 111 deve poi tener conto, al proprio interno, di ulteriori ripartizioni riferibili rispettivamente alla tipologia dei soggetti beneficiari e alle caratteristiche dei soggetti erogatori.

Nel primo caso, secondo quanto precisato nel comma 1 dell'art. 111, i microcrediti devono essere finalizzati all'avvio od all'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa, vale a dire rivolti ad attività imprenditoriali o anche (dato che il testo della norma parla di <<lavoro autonomo>>) libero professionali svolte in forma di impresa individuale o di società di persone o di società cooperativa<sup>16</sup>, a condizione che i finanziamenti concessi abbiano le seguenti caratteristiche:

a) siano di ammontare non superiore a 25.000 euro e non siano assistiti da garanzie reali (pegno o ipoteca). La lett. b) del comma 5 dell'art. 111 stabilisce, tuttavia, che le norme di attuazione, che saranno dettate dal Ministero dell'economia, sentita la Banca d'Italia, potranno prevedere casi in cui l'importo del finanziamento erogabile potrà essere superiore a 25.000 euro<sup>17</sup> ed in cui le condizioni economiche applicate potranno essere diverse da quelle normali

<sup>16</sup> Riproducendo fedelmente l'approccio dicotomico sancito dal legislatore primario, anche la bozza del decreto del MEF distingue tra <<Microcredito per l'avvio o lo sviluppo di iniziative imprenditoriali e per l'inserimento nel mercato del lavoro>> e <<Finanziamenti destinati a promuovere progetti di inclusione sociale e finanziaria>>. Con riferimento alla prima tipologia di microcrediti, all'art. 1, comma 1, della bozza di decreto si prevede che i soggetti finanziabili siano gli imprenditori individuali, le associazioni, le società di persone e le società cooperative. Non vengono menzionate le società a responsabilità limitata semplificate, ma, essendo queste espressamente previste dalla disciplina primaria (art. 111, comma 1, t.u.l.b.), deve ritenersi che anch'esse possano rientrare a pieno titolo nel novero dei soggetti finanziabili. Anche i lavoratori autonomi, sebbene non menzionati apertamente in questo elenco dei soggetti destinatari del microcredito, lo sono successivamente in altre disposizioni della bozza di decreto.

Nel comma 2, la bozza di regolamento individua quale *target* delle istituzioni di microcredito imprese di piccole dimensioni, variamente definite, che operano da meno di tre anni, ovvero da meno di cinque anni se hanno già beneficiato di un microcredito. Volendo sintetizzare, i beneficiari dovranno essere esclusivamente imprese piccole in fase d'avvio. Sono, invece, espressamente esclusi dal microcredito:

a) i lavoratori autonomi e le imprese titolari di partita Iva da più di tre anni, ove si tratti della loro prima domanda di finanziamento nella forma del microcredito;

b) i lavoratori autonomi e le imprese titolari di partita Iva da più di cinque anni, nel caso in cui abbiano già beneficiato di un microcredito per iniziative imprenditoriali (e non lo abbiano restituito, se il nuovo microcredito è richiesto allo stesso operatore e se il primo raggiungeva i limiti di 25.000 o 35.000 euro, ai sensi del 2 comma dell'art. 3);

c) i lavoratori autonomi e le imprese individuali con più di cinque dipendenti;

d) le società di persone e le società cooperative con un numero di dipendenti non soci superiore alle dieci unità;

e) le imprese che al momento della richiesta di microcredito hanno, contemporaneamente, i seguenti requisiti: un totale dell'attivo dello stato patrimoniale annuo superiore a 300.000 euro, ricavi annui lordi superiori a 200.000 euro ed un livello di indebitamento superiore a 100.000 euro.

Poiché per i primi due requisiti la bozza di decreto fa riferimento all'art. 1, comma 2, lett. a) e b), della legge fallimentare, si può ritenere che essi vadano riferiti ai valori dei bilanci degli ultimi tre esercizi o, se l'impresa opera da un tempo inferiore, a quelli dall'inizio dell'attività (i limiti valgono per ciascuno di questi anni e non come media dei valori degli esercizi considerati).

<sup>17</sup> La normativa d'attuazione dovrebbe porre particolare cura nell'evitare contrasti con gli ambiti applicativi disegnati a livello europeo, specie con riguardo all'individuazione di casi in cui potrebbe parlarsi di microcredito al di fuori dei limiti quantitativi che vengono posti dalla decisione n. 283/2010/UE e dalla raccomandazione n. 361/2003/CE, le quali fanno riferimento, come si è visto, a prestiti d'importo inferiore ai 25.000 euro, ad



del microcredito<sup>18</sup>;

b) siano finalizzati all'avvio o allo sviluppo di iniziative imprenditoriali oppure all'inserimento nel mercato del lavoro<sup>19</sup>. La seconda previsione sembra contrastare con la prima parte della stessa norma, per la quale il finanziamento è erogato <<per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa>>. È evidente che, a meno di non voler svuotare di senso questa disposizione, essa vada riferita all'avvio di attività libero professionali, per cui <<l'inserimento nel mercato del lavoro>> andrebbe inteso <<nelle attività di lavoro autonomo degli esercenti arti o professioni>> e non <<nelle attività di lavoro dipendente>>;

c) siano accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziati. Le attività di assistenza tecnica ancillari al microcredito – che a ragione hanno determinato la fortuna di tale tecnica finanziaria poiché consentono, tra l'altro, di migliorare la capacità di rimborso dei debitori – sono comunemente utilizzate in tutto il mondo non già poiché imposte da norme primarie, quanto piuttosto perché ritenute dagli stessi operatori complementari all'erogazione di servizi finanziari<sup>20</sup>.

---

imprese con meno di dieci dipendenti o un *turnover* o un attivo inferiore ai due milioni di euro. Sarebbe utile, infatti, valutare l'indicazione di un importo maggiore ai 25 mila euro, anche in base al parere della Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia del Parlamento europeo, inviato alla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo, e contenuto nella relazione della stessa Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo (A6-0041/2009) sull'iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione (2008/2122(INI)). Con il citato parere si invita la Commissione per i problemi economici e monetari, a <<prendere in considerazione>>, nella definizione in un importo massimo, <<anche altre variabili, e in particolare il diverso valore assunto dalla medesima quantità nominale nei diversi Stati membri>>. Si veda pure la decisione n. 283/2010/UE del parlamento europeo e del Consiglio del 25 marzo 2010 che istituisce uno strumento europeo di microfinanza (*European Progress Microfinance Facility*- EPMF) per l'occupazione e l'inclusione sociale.

<sup>18</sup> Finanziamenti per i quali, ad esempio, potranno essere richieste le garanzie reali del credito (ipoteca o pegno).

<sup>19</sup> Una prima questione è stata sollevata da NONNE, *Il microcredito solidale: profili tipologici e proposte disciplinari*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2011, 1, I, 89, il quale ha messo in evidenza, <<sotto il profilo sistematico, come tale disciplina sia suscettibile di interferire con le normative che, a livello di enti pubblici territoriali, segnatamente in riferimento a talune regioni, sono state predisposte per la valorizzazione della microfinanza come strumento di supporto alle relative politiche sociali>>. La norma, infatti, sembra non tener conto che esistono nella prassi operativa due modalità di svolgimento dell'attività di microcredito: la prima consistente nell'erogazione diretta del credito da parte di un intermediario; l'altra legata alla concessione di garanzie da parte di un soggetto dedito all'attività di microcredito (associazioni e fondazioni) a favore di un intermediario erogante il credito (v. *supra* §. 1).

<sup>20</sup> L'art. 3 della bozza di decreto si occupa di regolamentare la controversa materia dei servizi ausiliari di assistenza e consulenza. A tale riguardo, il Ministro stabilisce che l'istituzione di microcredito debba offrire, sia nella fase istruttoria che in quella di durata del prestito, almeno due dei seguenti servizi ausiliari:

- a) supporto alla definizione della strategia di sviluppo dell'attività finanziata;
- b) formazione sulle tecniche di amministrazione dell'impresa, sotto il profilo della gestione contabile, della gestione finanziaria, della gestione del personale;
- c) formazione sull'uso di tecnologie più avanzate per innalzare la produttività dell'attività;
- d) supporto alla definizione dei prezzi e delle strategie di vendita con l'effettuazione di studi di mercato;
- e) informazioni circa i servizi disponibili sul mercato per la soluzione di problemi legali, fiscali e amministrativi.

Dunque, la gamma di servizi ausiliari di assistenza e consulenza che il regolamento impone di offrire alle istituzioni di microcredito appare adeguata ed in linea con le migliori pratiche di mercato. Il contratto di

Nel secondo caso, il terzo comma dell'art. 111 fornisce una visione del microcredito specificatamente orientata al sociale. La disposizione in oggetto prevede che i soggetti iscritti nell'Elenco possano altresì erogare, ma solo in via non prevalente rispetto al microcredito ordinario di cui al comma 1, anche finanziamenti a favore di persone fisiche in condizione di particolare vulnerabilità economica o sociale, purché di importo massimo non superiore a 10.000 euro, non assistiti da garanzie reali<sup>21</sup>, accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di bilancio familiare<sup>22</sup>, prestati a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato, vale a dire di quelle medie praticate<sup>23</sup>, e aventi lo scopo di consentire l'inclusione sociale e

---

concessione del finanziamento disciplina le modalità con cui l'operatore di microcredito fornisce al soggetto destinatario del prestito i servizi ausiliari di assistenza.

Si prevede, inoltre, che tali servizi possano essere realizzati internamente, ovvero affidati in *outsourcing*, secondo una prassi non affatto comune all'estero nel variegato mondo della micro finanza, ad operatori del terzo settore o ad altri soggetti specializzati sulla base di un contratto che obbliga questi ultimi a riferire periodicamente all'operatore di microcredito in merito all'andamento delle attività svolte e sui risultati conseguiti dai soggetti finanziati (comma 2 e 3).

<sup>21</sup> Inoltre, come rileva NONNE, *Il microcredito solidale: profili tipologici e proposte disciplinari*, cit., 89, è alquanto singolare che dalle condizioni non vengano escluse le garanzie di carattere personale legate ai canali ordinari del credito, come la fideiussione. Su questo tema VISCONTI, *La bozza del decreto ministeriale che attua l'art. 111 TUB sul microcredito*, in *www.diritto.it*, 09.12.2013, 4, sostiene che, al fine di non snaturare il microcredito, <<sarebbe opportuno specificare che le garanzie personali possono essere prestate solo dalla persona fisica che riceve il microcredito oppure dai soci o dagli associati se a riceverlo è una società o una associazione escludendo le fideiussioni prestate da terzi>>.

<sup>22</sup> Ai sensi della bozza di decreto del MEF, il contratto di finanziamento deve specificare la destinazione dei fondi erogati e le modalità di svolgimento dei servizi ausiliari di assistenza dei soggetti beneficiari nella gestione del bilancio familiare. Tali servizi, che devono fornire ai beneficiari informazioni utili a migliorare la gestione dei flussi delle entrate e delle uscite durante l'intera durata del piano di rimborso del prestito, possono essere svolti direttamente dall'operatore di microcredito oppure da questo affidati ad operatori del terzo settore o ad altri soggetti specializzati sulla base di un contratto che obbliga questi ultimi a riferire periodicamente sull'andamento delle attività svolte e sui risultati conseguiti dai soggetti finanziati (art. 6, comma 5). Come osserva BANI, sub *art. 111*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., 1459, si è di fronte ad <<una sorta di curatela cui vengono sottoposti i soggetti beneficiari in cambio della fiducia accordata con l'erogazione del finanziamento in assenza di garanzie reali e a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato>>.

<sup>23</sup> Secondo BANI, *Ibidem*, <<il legislatore mette a disposizione di operatori finanziari socialmente orientati questa opportunità di erogare finanziamenti "agevolati", ma ne saggia le reali intenzioni imponendo una serie di condizioni di non poco rilievo, di fatto ponendo un argine al rischio che questo strumento sia usato dai percettori come credito al consumo a costi più convenienti>>. Si tratta, invero, di una formula alquanto enigmatica che, sebbene chiarisca la visione del legislatore italiano fortemente orientata al sociale, non consente di delineare in quale modo le istituzioni di microcredito potranno offrire, in concreto, servizi finanziari e di sostegno alle famiglie <<a condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato>> pur preservando, dal punto di vista gestionale, condizioni di equilibrio economico. Per MACCHIAVELLO, *La regolazione della microfinanza tra equità ed efficienza*, cit., 355, a seconda dell'interpretazione che il Ministero dell'economia, sentita la Banca d'Italia, fornirà alla nozione di <<condizioni più favorevoli>> tramite la normativa d'attuazione, gli enti *no profit* potranno incorrere o meno in notevoli difficoltà nel tendere all'auto-sostenibilità e nel garantire servizi alla fascia più povera della popolazione; bisogna quindi attendere il provvedimento per capire se sia necessario stabilire tassi d'interesse di misura inferiore anche rispetto agli enti mutualistici o basti una generica indicazione di effettuare un servizio altrimenti non disponibile, anche in considerazione della tipologia di clienti esclusi dal *target* delle banche tradizionali. Sul punto VISCONTI, *La disciplina legislativa del microcredito (nuovo art. 111 del testo unico bancario) ed il ruolo in esso degli enti no profit*, cit., 6, precisa che la <<non prevalenza>> di tali prestiti deve essere commisurata alla base del totale dell'importo delle somme prestate per tutti i microcrediti e non del numero complessivo dei prestiti concessi.

finanziaria del beneficiario<sup>24</sup>.

La «non prevalenza» di tali prestiti andrebbe correttamente misurata sulla base del totale dell'importo delle somme prestate per tutti i microcrediti e non in ragione del numero complessivo dei prestiti concessi<sup>25</sup>.

La norma conferma la visione duale di microcredito, tipica del «modello italiano», tale per cui anche soggetti che non sono istituzionalmente orientati a fare microcredito potranno erogare prestiti di piccolo ammontare e servizi di supporto alle famiglie senza alcun riferimento agli scopi produttivi e microimprenditoriali, che invece rappresentano un caposaldo della microfinanza a livello mondiale.

Per giunta non è da escludere, in linea teorica, l'insorgere di serie difficoltà applicative per il sovrapporsi dei caratteri del microcredito alle famiglie con quelli dell'ordinario credito al consumo<sup>26</sup>.

Ribadendo quanto già implicito nel comma 3 appena esaminato, il comma 3-*bis* stabilisce che le attività di concessione di microcrediti finalizzati all'avvio o all'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa e quelle a favore di persone fisiche in condizione di particolare vulnerabilità devono essere esercitate congiuntamente.

### 3.1. Un confronto tra le diverse «forme» di microcredito disciplinate nel testo unico bancario.

Sul piano sistematico non sarebbe facile ricondurre ad unità le diverse ipotesi di microcredito disciplinate dall'art. 111 se non fosse per la comune *ratio* ad esse sottesa, quella di essere entrambe esercitabili in deroga a quanto disposto dall'art. 106 t.u.l.b. Parimenti non è facile individuare quale tipo di rapporto intercorra tra le due tipologie di microcredito sopra descritte, alle quali si deve peraltro aggiungere quella prevista dal comma 4, che si riferisce al microcredito per l'avvio dell'attività d'impresa e al microcredito sociale quando entrambi sono

<sup>24</sup> Come si evince dalla bozza di regolamento, tali microcrediti hanno una durata massima di cinque anni rinnovabili per altri cinque purché continuino a sussistere le stesse condizioni di bisogno (art. 6, comma 4). Non è indicata nel decreto la scadenza delle rate del piano di ammortamento del prestito che, si ritiene, possa pertanto essere liberamente fissata dalle parti.

<sup>25</sup> Secondo quanto specificato nella bozza di decreto del MEF, l'ammontare complessivo dei microcrediti per le persone fisiche in condizione di particolare vulnerabilità economica e sociale concessa dagli operatori di microcredito iscritti nell'Elenco di cui al comma 1 dell'art. 111 t.u.l.b. non può superare il 49% del valore complessivo dei finanziamenti concessi (comma 7).

<sup>26</sup> Secondo NONNE, *Il microcredito solidale: profili tipologici e proposte disciplinari*, cit., 90, quest'ultima caratteristica del prestito pone una serie di problematiche. Innanzitutto, occorre individuare gli effetti che si potrebbero produrre qualora non si verificasse detto maggiore favore; le alternative plausibili potrebbero essere la nullità del contratto di microcredito, la conversione del medesimo in credito ordinario e la sostituzione automatica delle condizioni di mercato con una misura equivalente predisposta dal giudice. Inoltre, «può discutersi se, al di là della mancata menzione per i prestiti relativi all'avvio o all'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa, anche per essi siano cogenti, al fine di poterne riscontrare l'effettiva natura di microcredito solidale, condizioni di maggior favore rispetto a quanto ordinariamente praticato dal mercato». A giudizio dell'A. tenuto conto della *ratio* delle norme in esame, siffatta soluzione si rivela «tanto plausibile quanto necessaria».

erogati da soggetti senza fine di lucro<sup>27</sup>.

Invero, nonostante i dubbi poc'anzi sollevati, l'art. 111 introduce una distinzione netta e di rilievo tra l'attività di microcredito con finalità di impresa e quella connotata da finalità esclusivamente sociale.

b) Nel primo caso, il microcredito assume la forma di «primo credito» finalizzato al sostegno di attività produttive, che si esplica nella concessione di un finanziamento destinato a persone fisiche, società di persone, s.r.l. semplificate o società cooperative, che vogliono intraprendere o che abbiano già intrapreso un progetto imprenditoriale rientrante nella tipologia di lavoro autonomo o di microimpresa<sup>28</sup>. Non sono chiari, invece, i motivi che hanno spinto il legislatore ad escludere dal novero dei destinatari del microcredito le organizzazioni *no profit*, soprattutto le associazioni, in primo luogo quelle non riconosciute. Le fondazioni hanno probabilmente minor bisogno di beneficiare di questa forma di finanziamento, dato che possono essere considerate alla stregua di patrimoni destinati ad uno scopo; mentre i comitati presentano il problema di essere enti associativi con una durata limitata nel tempo dal raggiungimento di uno scopo preciso<sup>29</sup>.

La forma tecnica di finanziamento consentita esclude altre tipologie quali il *leasing*, la cessione del quinto dello stipendio, il credito finalizzato, il prestito su pegno, e così via. Dunque, i suddetti finanziamenti devono, in ogni caso, essere strutturati come mutui di scopo<sup>30</sup> essendo destinati a sostenere l'avvio o lo sviluppo di iniziative microimprenditoriali e

---

<sup>27</sup> L'art. 11 della bozza di decreto prevede **che nei confronti delle persone fisiche che presentino un Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 35.000 euro annui** (sarebbe bene prevederne l'aggiornamento all'inflazione) **l'attività di concessione di microcrediti finalizzati a promuovere l'inclusione sociale e finanziaria dei richiedenti può essere esercitata, senza l'iscrizione nell'Elenco degli operatori di microcredito previsto dal comma 1 dell'art. 111 t.u.l.b., dai seguenti soggetti (enti) senza scopo di lucro:**

- a) associazioni e fondazioni aventi personalità giuridica;
- b) società di mutuo soccorso disciplinate dalla legge 3818/1886 (recentemente riformata dall'art. 23 del d.lgs. 179/2012);
- c) aziende pubbliche di servizi alla persona derivati dalla trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB);
- d) cooperative a mutualità prevalente o non prevalente che abbiano ottenuto la qualifica tributaria di ONLUS – Organizzazioni non lucrative di utilità sociale ai sensi degli artt. 10 e 11 del d.lgs. 460/1997;
- e) cooperative sociali (legge 381/1991).

<sup>28</sup> Cfr. BANI, sub *art. 111*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., 1458. Non è previsto che si tratti di soggetti <<non bancabili>>, sebbene l'esclusione della possibilità di richiedere garanzie reali sembra tener conto della difficoltà di determinate categorie di soggetti (in una particolare fase della loro attività imprenditoriale, cioè lo *start up*), di trovarsi in simili situazioni; né si impongono condizioni di favore nell'erogazione del credito; solo si richiede all'erogatore del finanziamento l'onere di monitorare i soggetti finanziati.

<sup>29</sup> Cfr. ancora BANI, sub *art. 111*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., 1460 s. Su tali aspetti v. anche NEGRI, *Responsabilità sociale dell'impresa e finanza etica. Le scelte del legislatore e le implicazioni per il settore assicurativo*, in *Dir. econ. Assicur.*, 2007, 2 ss.

<sup>30</sup> Sul ricorso a schemi negoziali consolidati nell'erogazione di mutui di scopo per perseguire finalità solidali tramite la corresponsione di microfinanziamenti si rinvia a NONNE, *Il microcredito solidale: profili tipologici e proposte disciplinari*, cit., 76 ss. Nella sua versione <<classica>>, il microcredito si snoda su prestiti a somma limitata che

ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari (*i.e.* la concessione di crediti finalizzati alla formazione universitaria o professionale al fine di consentire l'accesso al mondo del lavoro, cosiddetto prestito d'onore)<sup>31</sup>.

A ben vedere, la fattispecie in oggetto contrasta con la previsione, contenuta nella prima parte della stessa norma, per la quale il finanziamento è erogato «per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa». L'unico modo per dare coerenza alla disposizione *de qua* sarebbe quello di riferirla all'avvio di attività libero professionali. Di tal che, sebbene sia lecito sollevare qualche perplessità al riguardo, l'inserimento nel mercato del lavoro cui fa riferimento il legislatore sarebbe da intendersi quello *lato sensu* nelle attività di lavoro autonomo degli esercenti arti o professioni e non quello nelle attività di lavoro dipendente<sup>32</sup>.

Pare, infatti, di poter sostenere che, per disciplinare il microcredito, il legislatore abbia attinto in larghissima misura alla normativa in materia di promozione del «lavoro autonomo», conosciuta come «prestito d'onore», contenuta nel d.lgs. n. 185/2000 (precisamente, agli artt. 17 e 18) destinata alle aree in ritardo di sviluppo del Mezzogiorno (ma anche a quelle del resto d'Italia), come si evince chiaramente dal contenuto delle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'art. 111 t.u.l.b.

Di prassi i programmi di microcredito prevedono, oltre a servizi di carattere finanziario, anche una combinazione di servizi di supporto alla microimpresa, come: formazione tecnica e gestionale, creazione di reti commerciali, condizioni per la raccolta di risparmio. Cosicché questi programmi assumono la denominazione di «progetti di microfinanza»<sup>33</sup>.

---

possono, gradualmente e progressivamente, dopo i primi rimborsi assumere valori superiori. L'importo del finanziamento, seppure contenuto, è di fatto sufficiente a sviluppare le prime microattività artigianali ed agricole, e consente il rimborso in piccole rate progressive su base frazionata temporale per il capitale. Questo meccanismo permette una restituibilità più immediata e meno gravosa per il contraente, che contemporaneamente rimane aggiornato in modo costante sulla sua situazione debitoria e sullo stato finanziario inerente. Gli interessi del prestito che devono essere corrisposti sono inseribili in un *range* medio – elevato (nel caso anche con valori superiori al 10%), non tanto per la crescita del valore recuperabile, quanto per la copertura dei costi di gestione, particolarmente gravosi per il sostenimento delle spese di istruttoria e di conferimento necessarie anche per un prestito “micro” (sebbene la richiesta di interessi elevati possa sembrare contrastante con il prestito a rate ridotte, bisogna considerare l'alto tasso di remuneratività dell'operazione a vantaggio del richiedente, con un aggravio nettamente minore per coloro che ricevono ed impiegano la somma; inoltre tale condizione può essere ben sopportata per un credito concesso, viste le condizioni di rischio presenti).

<sup>31</sup> Sembra, tuttavia, contrastare con tale interpretazione quanto precisato nell'art. 2 della bozza di decreto, ove, nello specificare la finalità dei finanziamenti, si prevede che la somma interessata dal credito possa essere utilizzata solo per determinate tipologie di spesa, come l'acquisto di beni e servizi legati all'attività svolta, le materie prime, i semilavorati ed i prodotti finiti, la retribuzione di nuovi dipendenti o soci, il pagamento di corsi di formazione per il lavoratore autonomo, l'imprenditore individuale, i dipendenti ed i soci lavoratori finalizzati ad elevare le qualità professionali e le capacità tecniche e gestionali così da agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro di queste persone. Spetterà quindi all'operatore di microcredito verificare l'effettiva destinazione dei finanziamenti alle finalità sopra indicate richiedendone apposita attestazione al soggetto beneficiario.

<sup>32</sup> In tal senso v. VISCONTI, *La disciplina legislativa del microcredito (nuovo art. 111 del testo unico bancario) ed il ruolo in esso degli enti no profit*, cit., 4.

<sup>33</sup> Nella prassi, tale progetto può essere realizzato in due fasi ben distinte e tra loro indipendenti. Con la prima fase, attraverso un progetto pilota, viene testata l'attività propedeutica di pianificazione, che consente di

In questa veste, il microcredito funge da strumento che permette ai piccoli imprenditori di generare reddito e di diventare economicamente autonomi<sup>34</sup>. Gli imprenditori richiedenti devono fornire quindi delle garanzie diverse da quelle tradizionali: non è il passato delle persone che risulta rilevante, né la profittabilità *ex post* della loro impresa o le garanzie reali (tutti criteri afferenti alle banche ordinarie); ciò che risulta determinante è il futuro reddituale e la sostenibilità del progetto presentato per il finanziamento.

Del resto, sembra attestarsi ben al di là di un realistico concetto di «microcredito», pure l'istituto della «microimpresa», in quanto anch'essa fattispecie già disciplinata dal d.lgs. n. 185/2000 (agli artt. 19 e 20), in relazione all'avvio di attività imprenditoriali da parte di società di persone con un investimento massimo di 129.000 euro<sup>35</sup>.

b) Il microcredito sociale, è caratterizzato da prestiti erogati per l'acquisto di beni da parte di individui in stato di vulnerabilità economico-finanziaria, quando questi beni servano per procurare benessere all'esistente o futura attività dei fruitori. Pur essendo predisposto come un contratto sinallagmatico, il microcredito solidale si contraddistingue per una serie di caratteristiche. La prima riguarda la qualità del sovvenuto, che deve versare in uno stato di

---

verificare l'idea progettuale, e vengono gettate le basi per la creazione di un «network» di consulenti in microimprese, fra le varie associazioni di categoria. Nella fase successiva, si giunge alla stipula degli «agreement», con banche e confidi per l'erogazione dei prestiti alle microimprese, e all'attivazione di appositi centri di assistenza, con il coinvolgimento delle associazioni di categoria, delle amministrazioni locali e provinciali, delle fondazioni bancarie e antiusura, delle banche e dei confidi.

<sup>34</sup> Altri elementi qualificanti la tipologia di microcredito in oggetto al momento si rinvergono nell'art. 4 della bozza di regolamento, ove viene confermato che questi prestiti non possono essere assistiti da garanzie reali, aprendo tuttavia all'impiego di garanzie personali (fideiussioni).

A seguire la stessa norma prevede un meccanismo di <<incentivi dinamici>>, nella misura in cui, laddove il contratto preveda l'erogazione frazionata della somma versata, si stabilisce che i finanziamenti possano eccedere il limite di 25.000 euro di ulteriori 10.000 euro, al verificarsi delle seguenti condizioni:

- a) il pagamento puntuale di almeno le ultime sei rate pregresse,
- b) lo sviluppo del progetto finanziato, attestato dal raggiungimento dei risultati intermedi stabiliti dal contratto di finanziamento e verificati dall'operatore di microcredito,
- c) l'affidabilità del beneficiario attestata dall'assenza di inadempienze pregresse sia nei confronti di operatori di microcredito, sia di altri creditori.

Raggiunti i limiti di importo di cui sopra, è fatto divieto all'operatore di microcredito di concedere allo stesso soggetto un nuovo finanziamento prima che sia istinto il precedente (1 e 2 comma). Non si impedisce, tuttavia, al beneficiario di rivolgersi ad un operatore diverso dal primo per ottenere un altro finanziamento.

Inoltre, coerentemente a quanto praticato dalle istituzioni di microfinanza in tutto il mondo, si stabilisce che i rimborsi del capitale e degli interessi debbano avvenire sulla base di un piano di ammortamento con rate di frequenza almeno mensile e che la durata del credito debba essere non superiore a cinque anni.

<sup>35</sup> Così ancora VISCONTI, *La disciplina legislativa del microcredito: gli artt. 111 e 113 del testo unico bancario dopo le modifiche apportate dal decreto legislativo 169/2012*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 19 ottobre 2012, 3. Secondo l'A., inoltre, è auspicabile che << le norme di attuazione dell'art. 111 t.u.l.b., che saranno dettate dal Ministero dell'economia, non limitino la concessione del microcredito a società di persone o cooperative di *start up*, cioè di imprese in fase di avvio, e/o di società molto piccole, cioè con pochi capitali versati ed una base societaria molto ristretta, vale a dire con pochi soci, e/o formata in gran parte da persone in situazioni di svantaggio quali quelle previste dall'art. 4 della l. n. 381 del 1991 che disciplina le cooperative sociali>>.

bisogno, quella stessa situazione di indigenza che lo sospinge a richiedere il credito<sup>36</sup>.

Come si è già ricordato, nell'ambito del microcredito sociale si fa rientrare una vasta gamma di prodotti e servizi utili per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Si tratta di un tipo di intervento che mira a fornire soluzioni plausibili per coloro (persone o famiglie), che si trovano in difficoltà economiche temporanee, sia con l'erogazione di piccoli prestiti, sia responsabilizzando il richiedente, che dovrà valicare la dimensione del contributo <<a fondo perduto>> per passare alla concezione del <<prestito>>. Questo passaggio implica il superamento della logica assistenziale, nella quale il contributo è un temporaneo ristoro reso per far fronte alle difficoltà economiche del soggetto richiedente, ad una nuova concezione di prestito, che implica, non solo il sostegno finanziario temporaneo alla persona, ma anche un investimento sociale, che sfocia in un notevole miglioramento della situazione sociale ed economica del beneficiario. Il microcredito può, in questi termini, essere attuato solo se il richiedente è in grado di far fronte agli impegni indicati nel contratto creditizio. Inoltre, la sua richiesta è correlata all'opportunità di essere aiutato nel prevenire futuri squilibri finanziari.

La seconda caratteristica, strettamente correlata alla prima, riguarda la necessaria riconduzione del prestito verso la soddisfazione di bisogni di prima necessità ovvero di fondamentale importanza per la crescita personale dell'individuo<sup>37</sup>. Si tratta di condizioni che devono essere accertate con particolare rigore. Il loro mancato rispetto può determinare, in considerazione dello stato patologico dell'inadempimento, la pretesa dell'immediata restituzione del prestito<sup>38</sup>.

La terza caratteristica concerne la presunzione di gratuità che, considerando la finalità sociale del prestito, deve essere necessariamente inserita fra le condizioni contrattuali.

L'ultima condizione ha ad oggetto la previsione di eventuali interessi, il cui ammontare non può essere determinato sulla base del mero rispetto della disciplina anti-usura, poiché ciò consentirebbe di replicare le ordinarie condizioni di mercato. Tale modo di operare si porrebbe anche in contrasto con l'art. 111, comma 3, t.u.l.b., il quale stabilisce che i finanziamenti devono essere prestati a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato.

<sup>36</sup> Tale aspetto può ritenersi il motivo del consenso manifestato dal soggetto erogatore; infatti, a seguito di un'istruttoria etica erronea *ex* art. 1429, n. 3, del c.c., sarebbe ammissibile il ricorso all'annullamento del contratto; è ipotizzabile anche la nullità per difetto della causa in concreto, non essendo presenti *ab origine* i requisiti oggettivi della solidarietà previsti per legge o ricavabili dalla regolamentazione negoziale.

<sup>37</sup> L'art. 6 della bozza di regolamento prevede che i finanziamenti siano destinati all'acquisto di beni o servizi necessari al soddisfacimento di bisogni primari del soggetto finanziato o di un membro del proprio nucleo familiare. In tale ambito, rientrano tra i bisogni primari le spese mediche, i canoni di locazione, le tariffe per l'accesso a servizi pubblici essenziali, quali quelli di trasporto ed energetici, etc. Inoltre, il regolamento prevede che tali finanziamenti debbano essere concessi a tassi agevolati.

<sup>38</sup> La bozza di regolamento precisa che è compito dell'operatore di microcredito verificare, anche attraverso apposite prove documentali, la sussistenza delle condizioni di vulnerabilità e l'effettivo utilizzo delle somme erogate per le finalità in oggetto (art. 6, comma 3).

#### 4. *Causa solidaristica e causa di finanziamento: verso la previsione di uno specifico schema negoziale.*

Entrambi gli <<strumenti>> sopra esaminati, microcredito d'impresa e microcredito sociale, si basano sulla capacità di generare risorse e reddito attraverso la fiducia nelle capacità personali, progettuali e professionali dei richiedenti. Non riflette lo stato delle cose definire, come recita il testo normativo, il microcredito sociale in termini di attività non prevalente rispetto a quello di impresa. Al contrario il microcredito sociale si rivela spesso propedeutico rispetto a quello rivolto alle iniziative imprenditoriali e in molti casi crea le condizioni affinché i beneficiari godano di quel grado di indipendenza necessario ad avviare un nuovo progetto di lavoro.

Questo assunto consente di definire il microcredito moderno come una particolare forma di finanziamento che è basata, non tanto sulla micro entità dei prestiti concessi, quanto su una valutazione del richiedente singolare e caratteristica.

Al punto tale che non pare del tutto azzardato individuare, a cavallo delle due, una terza tipologia, costituita dal “microcredito per la conoscenza”, ovvero prestiti per finanziare percorsi di formazione e riqualificazione, con lo scopo di stimolare i beneficiari a dotarsi di capacità con impatto positivo sulla propria attività economica.

Più in generale, sempre con riferimento al profilo oggettivo è opportuno osservare che il paradigma normativo del microcredito incapsulato nel t.u.l.b. <<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*)>><sup>39</sup>.

In merito alle caratteristiche dei contratti di microcredito, non è facile individuare quale sia il tipo negoziale di riferimento da adottare<sup>40</sup>. Invero, il quadro normativo sembra riconoscere solo in parte la fisionomia assunta nella prassi da tali forme di finanziamento. In particolare, la figura del sovvenuto non si caratterizza per una particolare condizione, essendo richiesto il semplice stato di bisogno che deve perdurare per tutta la durata del rapporto: ne consegue che il concedente, in caso di mutamento della condizione soggettiva, potrà chiedere la risoluzione del contratto per sopravvenuta impossibilità di conseguire la finalità solidale, essendo venuti meno i presupposti. Lo stato di bisogno potrà quindi essere appagato, alla luce delle previsioni normative, attraverso l'acquisizione di beni finali, nel caso del microcredito

<sup>39</sup> Così FALCONE, *Microcredito*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, VI Aggiornamento, Milano, 2012, 495.

<sup>40</sup> È interessante osservare come, nel delineare il perimetro delle attività esercitabili degli operatori di microcredito (sia quelli iscritti che quelli non iscritti nell'Elenco dell'art. 111 t.u.l.b, compresi quelli di finanza mutualistica e solidale), il comma 1 dell'art. 13 della bozza di decreto escluda:

a) la concessione di crediti di firma anche nella forma di garanzie personali (cioè di avalli o fidejussioni che garantiscono obbligazioni del cliente verso uno o più creditori);

b) la concessione di finanziamenti a fronte della cessione del quinto dello stipendio o della pensione oppure a fronte di delegazione di pagamento relativa a un credito retributivo.



sociale, oppure con il mantenimento o l'avvio di un'attività economica strutturata come piccola impresa, nel caso del microcredito imprenditoriale.

La causa solidaristica sicuramente arricchisce la generica causa di finanziamento propria di qualsiasi negozio che voglia procurare una *utilitas* al sovvenuto. Il riconoscimento legislativo del microcredito, nelle forme consentite, evidenzia un intervento pubblico a favore dei bisogni primari della persona umana, in controtendenza rispetto alla riduzione del *welfare state*, che la dottrina spesso denuncia nelle riflessioni sul profilo privatistico della solidarietà.

Va infine rilevato che l'art. 111, al comma 5, lett. *b*), rinvia alle norme d'attuazione l'individuazione dei casi in cui l'importo del finanziamento erogabile debba essere superiore, per il microcredito d'impresa, ai 25.000 euro e nei quali le condizioni economiche applicate potranno derogare a quelle ordinarie. Si può allora supporre che la normativa in esame rischi di venir deformata, per costruire schemi negoziali con i quali la finalità solidaristica appare inconciliabile. Come ha giustamente sottolineato di recente la dottrina, il legislatore ha sovrapposto le esigenze <<nella scelta tra un mutuo di scopo solidale, di incerta struttura autonoma e di incerta disciplina, e un finanziamento ordinario, con conseguente illogicità, dovuta alla previsione di uno specifico schema negoziale in un provvedimento normativo destinato a disciplinare altro e diverso fenomeno>><sup>41</sup>.

Secondo altra dottrina, la regolamentazione del rapporto <<è oggi demandata integralmente alla disciplina di settore>>, la quale, nel caso di specie, fa riferimento, da un lato, a disposizioni sui finanziamenti ordinari, speciali e agevolati, dall'altro, alla normativa *no profit*<sup>42</sup>. È del tutto evidente come risulti assai gravoso reperire un complesso normativo coerente, a cui attingere, per ricostruire il modello contrattuale del microcredito solidale. Rispetto ad un normale contratto di mutuo, la fattispecie in oggetto presenta delle caratteristiche peculiari, in quanto ha tutti gli elementi del contratto solidale. Si è osservato, al riguardo, come la forma solidaristica s'innesti in una fattispecie contrattuale già tipizzata dal legislatore, sino anche a caratterizzarla *ex novo*. Infatti, il contratto di microcredito solidale rappresenta un *unicum* per le caratteristiche che si sono appena evidenziate, vale a dire la qualità del sovvenuto, che deve versare in uno stato di bisogno, la destinazione del prestito verso la soddisfazione di bisogni indispensabili per l'individuo ovvero per lo sviluppo della persona umana, la presunzione di gratuità e la previsione di interessi più bassi rispetto a quelli previsti sul mercato.

##### 5. Il microcredito erogato dai soggetti giuridici <<senza fini di lucro>>.

<sup>41</sup> Così NONNE, *Il microcredito solidale: profili tipologici e proposte disciplinari*, cit., 92 s. Pare evidente che, nel delineare tali confini, bisogna partire dal presupposto che attualmente il tipo codicistico (nel caso di specie il mutuo) non ricostruisce in misura completa il regolamento negoziale. Esso ha infatti una funzione negativa, in quanto esclude determinate previsioni incompatibili, e una funzione positiva, in quanto individua delle regole che ne definiscono struttura e funzione.

<sup>42</sup> È di tale avviso GITTI, *La "tenuta" del tipo contrattuale e il giudizio di compatibilità*, in *Riv. dir. civ.*, 1, 2008, 496.

Gli artt. 111 e 113 delineano per i soggetti operanti nell'ambito del microcredito (analogamente a quanto avviene per gli agenti e i mediatori creditizi) un regime di vigilanza alleggerito. La *ratio* della disciplina è duplice: si vuole, per un verso, introdurre una normativa di favore per quelle iniziative che presentano un indubbio rilievo sociale e che posseggono tendenzialmente una scarsa rilevanza sistemica<sup>43</sup>; per l'altro, evitare che possano operare nel settore associazioni non sottoposte ad adeguati controlli che, sulla base della sola condizione di agire senza scopo di lucro, possano strumentalizzare l'attività svolta per favorire iniziative non affidabili.

Si ricorda che ai sensi del quarto comma dell'art. 111 t.u.l.b. i soggetti giuridici senza fini di lucro (in possesso delle caratteristiche individuate nelle norme di attuazione che saranno emanate dal Ministero dell'Economia ai sensi del comma 5 dello stesso articolo) possono anch'essi concedere microcrediti fino a 10.000 euro (purché in misura, cioè in valore, non prevalente rispetto ai primi) a favore di persone fisiche in condizione di particolare vulnerabilità economica o sociale<sup>44</sup>.

Peraltro, in luogo della previsione riferibile ai soli soggetti erogatori di microcredito ordinario, secondo cui i finanziamenti devono essere prestati <<a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato>>, si richiede che la suddetta attività sia svolta dagli operatori senza fine di lucro <<a tassi (di interesse) adeguati a consentire il mero recupero delle spese sostenute dal creditore>> (comma 4 dell'art. 111, come modificato dall'art. 3 del d.lgs. 169/2012), e non, dunque, a remunerare l'attività di finanziamento svolta. A tal fine, occorrerà tener conto sia dei costi diretti dell'attività di concessione di microcredito che di quelli indiretti o generali che sono sostenuti per il funzionamento della struttura organizzativa.

Con l'espressione <<soggetti giuridici senza fine di lucro>> si intendono, in primo luogo, tutte le forme giuridiche di organizzazione *no profit*, vale a dire: associazioni (riconosciute o non riconosciute), fondazioni e comitati (anche se quest'ultima è una possibilità solo teorica in quanto il comitato, come si è già avuto modo di sottolineare, è un ente associativo che si costituisce per raggiungere un obiettivo definito in un periodo di tempo determinato).

Sebbene non si rinvenga un chiaro riferimento ai finanziamenti mutualistici e solidali erogati dalle cooperative, la nuova espressione contenuta nella norma in esame consente di far

<sup>43</sup> Cfr. ANTONUCCI, *L'intermediazione finanziaria non bancaria nel d.lgs. 141/2010*, cit., 38. L'A. sostiene che, dal punto vista sistematico, l'introduzione di un quadro di riferimento normativo per gli operatori nel microcredito pare destinato a sopperire alla carenza di canali di finanziamento per fasce di clientela debole, conseguente alla folta messe di intermediari *ex 106* destinati alla cancellazione. Si tiene conto del fatto che il rafforzamento e la maggiore onerosità dei requisiti autorizzativi tendenzialmente escluderà gli intermediari attualmente iscritti nell'Elenco generale dalla possibilità di accedere al nuovo Albo, con la conseguente questione della salvaguardia, della fascia di clientela sulla soglia della bancabilità, dalla assoluta carenza di canali leciti di accesso a finanziamenti (salva la ridotta presenza del credito su pegno). Sul punto v. pure le osservazioni del COMITATO NAZIONALE ITALIANO PERMANENTE PER IL MICROCREDITO, *Proposte di modifica del Titolo V del t.u.l.banc.*, position paper, 20 maggio 2010, 4 s.

<sup>44</sup> Sul rapporto tra mutualità e forme solidaristiche nell'ambito della cooperazione si rinvia a NONNE, *Il microcredito solidale: profili tipologici e proposte disciplinari*, cit., 64 ss.

rientrare fra i possibili organismi erogatori anche le società cooperative (comprese quelle sociali), dato che esse hanno scopo mutualistico, consistente in uno o più tipi di vantaggi economici per i soci.

Dall'esigenza di prendere in considerazione lo stretto connubio che intercorre tra mutualismo e microcredito in Italia, deriva il riconoscimento del ruolo delle cooperative di tipo mutualistico, sia come operatori finanziari che come fruitori di finanziamenti, nel momento in cui esse sono destinate ad operare come istituti di microcredito.

L'ampliamento della categoria dei soggetti abilitati anche alle persone giuridiche private senza fini di lucro consente alle cooperative sociali di cui alla l. 8 novembre 1991, n. 381 di erogare finanziamenti ai non associati, oltre che ai propri soci, nonché a favore delle imprese sociali, demandando, come si è visto, al regolamento del Ministero dell'economia e delle finanze l'individuazione delle caratteristiche di tali soggetti<sup>45</sup>.

Se in forza del terzo comma possono fornire agevolazioni in forma di microcredito sociale anche coloro che svolgono attività di microcredito di impresa (v. *supra*), è plausibile ritenere che, nonostante il disposto di cui al nuovo comma 3-*bis*, ciò non valga necessariamente nel caso inverso. In altre parole, sembra ragionevole sostenere che l'obbligo di svolgere <<congiuntamente>> le due forme di microcredito (quello per così dire <<ordinario>> e l'altro di vocazione più propriamente <<sociale>>) sia riferibile, in prima battuta, soltanto ai soggetti iscritti nell'Elenco. Un'interpretazione plausibile della disciplina in esame è, infatti, quella che rende accessibile lo svolgimento dell'attività di cui al primo comma dell'art. 111 anche ai soggetti giuridici privi di fini di lucro a condizione però che essi si dotino dei requisiti formali e sostanziali richiesti dalla legge (tra cui forma giuridica, ammontare di capitale versato, oggetto sociale specifico e presentazione di un programma di attività).

L'inciso, così come altri passaggi poco chiari che si rinvengono nella disciplina in commento, rischia però di rendere di difficile individuazione i caratteri peculiari di ciascun soggetto erogatore e nel contempo di creare distorsioni in termini di concorrenza tra operatori dello stesso settore.

Perplessità che non si dissolvono, ma che anzi sembrano trovare nuova linfa allorché si guardi al contenuto del nuovo comma 5-*bis* (introdotto dall'art. 3 del d.lgs. 169/2012), ove si prevede che l'utilizzo, da parte dell'operatore, del sostantivo "microcredito" (nella ragione sociale, nell'insegna, nella documentazione, e così via) è subordinato al fatto che esso operi in

<sup>45</sup> Si tenga in debito conto, tuttavia, che l'iscrizione nell'Elenco del microcredito appare poco consona all'attività delle società finanziarie esistenti in quanto attività fortemente limitata, sia dal punto di vista degli importi, sia delle garanzie richieste, sia della clientela finanziabile. A fronte di questa eventualità, tenuto anche conto dei poteri regolamentari affidati dal comma 5 al Ministro dell'economia, sentita la Banca d'Italia, sarebbe risultato vantaggioso assicurare una più ampia operatività delle disposizioni in materia di microcredito apportando le necessarie modifiche al testo dell'art. 111.

entrambe queste attività di concessione di microcredito<sup>46</sup>.

Si tenga presente, altresì, che la crescita del mercato e lo sviluppo di una pluralità di soggetti impegnati nel settore della microfinanza pone diverse problematiche di coordinamento del contesto normativo, unitamente all'esigenza di trovare il giusto temperamento tra gli statuti normativi dei diversi operatori.

#### 5.1. *In particolare: il caso degli operatori di finanza mutualistica e solidale.*

La direttiva 2008/48/CE sul credito al consumo ha previsto norme di tutela per la finanza mutualistica e solidale, individuando per essa requisiti sostanzialmente analoghi a quelli presenti nelle MAG (acronimo di «Mutue di Auto Gestione») esistenti. A tal riguardo, l'art. 2, comma 5, stabilisce che gli Stati possano adottare norme di favore per organizzazioni istituite per il reciproco vantaggio dei suoi membri, che non realizzino profitto e che perseguano una finalità sociale.

Quando con il d.lgs. 141/2010 fu introdotta la disciplina sul microcredito, venne sollevato l'interrogativo se nel perimetro dei soggetti erogatori di microcredito potessero farsi rientrare anche gli enti con scopo mutualistico<sup>47</sup>.

Il d.lgs. 169/2012 ha poi sciolto questo nodo, rinnovando l'art. 112 t.u.l.b. e prevedendo nel nuovo settimo comma che: «<<i> i soggetti diversi dalle banche, già operanti alla data di entrata in vigore della presente disposizione (2 ottobre 2012), i quali, senza fine di lucro, raccolgono tradizionalmente in ambito locale somme di modesto ammontare ed erogano piccoli prestiti possono continuare a svolgere la propria attività, in considerazione del carattere marginale della stessa, nel rispetto delle modalità operative e dei limiti quantitativi determinati dal CICR>>».

La nuova disposizione si riferisce tanto alle società cooperative quanto alle associazioni, fondazioni o comitati, che concedono microcrediti e altri prestiti di ammontare superiore, purché di importo non eccessivo. Il legislatore ha inteso in tal guisa legittimare l'attività delle MAG<sup>48</sup>, a condizione che tali operatori, a partire dal 3 ottobre 2012, si riconfigurino come organismi erogatori di microcredito ai sensi dell'art. 111 ovvero, se di dimensioni maggiori,

<sup>46</sup> Alla luce di quanto disposto dalla legge ci si potrebbe spingere sino ad affermare che, qualora si sia in presenza di un utilizzo abusivo della denominazione di “microcredito” ma, al contempo, ricorrano chiari indicatori della natura solidale del rapporto e si accerti che il beneficiario abbia fondato il suo convincimento proprio su quella tipologia contrattuale, coerente con il suo stato di bisogno, si possa stabilire un adeguamento della disciplina concreta al *nomen iuris*.

<sup>47</sup> Cfr. MACCHIAVELLO, *La regolazione della microfinanza tra equità ed efficienza*, cit., 355. Tale inserimento veniva auspicato anche dalla VI Commissione finanze della Camera dei Deputati nel resoconto del 2 luglio 2010.

<sup>48</sup> Le MAG, riconosciute realtà nell'ambito finanziario, sono società cooperative finanziarie, cui è consentito il prestito a persone fisiche (a condizione che il capitale sociale corrisponda ad almeno 600.000 Euro, e che non venga remunerato da soci). Il fulcro delle attività riguarda forme di finanza autogestita solidale, che intendono rimarcare gli «<<intenti sociali>>» (le persone e la società sono poste al centro del contesto operativo della finanziaria, e non il capitale), e l'importanza valoriale dei «<<beni relazionali fondamentali>>» e delle loro contestualizzazioni nell'ambito della comunità (qualità della vita, forme di lavoro associate -cooperazione, associazionismo dal basso).

come banche di credito cooperativo<sup>49</sup>.

Gli operatori di finanza mutualistica e solidale, cioè le nuove MAG, possono concedere sia i microcrediti per le attività imprenditoriali che quelli volti a favorire l'inclusione sociale e finanziaria di persone fisiche<sup>50</sup>.

È utile segnalare che nella bozza iniziale di riforma del Titolo V il riferimento alla finanza mutualistica e solidale (citato, come si è detto, anche dalla direttiva 2008/48) era stato completamente omissivo<sup>51</sup>. L'assenza di un quadro minimo di tutele a sostegno di realtà "storiche" della finanza etica aveva spinto gli operatori del settore a richiedere due modifiche al testo posto in consultazione. La prima riguardava la previsione di un richiamo alla finanza mutualistica e solidale, da inserire all'interno di uno specifico comma, con l'istituzione di una sezione distinta dall'Elenco di cui all'art. 111, comma 1, nel quale iscrivere gli operatori di finanza "etica"<sup>52</sup>. La seconda proposta verteva sulla opportunità di inserire la finanza mutualistica e solidale tra le condizioni di cui all'art. 107, con la previsione di parametri di vigilanza semplificati, che prendessero in considerazione gli scopi sociali, e conseguenti

<sup>49</sup> L'art. 16 della bozza di decreto identifica come <<operatori di finanza mutualistica e solidale>> quei soggetti, iscritti nell'Elenco dell'art. 111 t.u.l.b. e costituiti in forma di società cooperativa a mutualità prevalente, il cui statuto preveda che:

- a) i partecipanti al capitale, dipendenti e collaboratori siano esclusivamente soci;
- b) l'assemblea dei soci abbia la competenza esclusiva di deliberare in ordine alle scelte strategiche e gestionali;
- c) siano resi pubblici i nominativi dei partecipanti al capitali e i finanziamenti (cioè i microcrediti) concessi e quindi, riteniamo, i nominativi dei beneficiari;
- d) la società non abbia scopo di lucro (ma questo è normale in una cooperativa), nel senso che non possano essere distribuiti dividendi in misura superiore al tasso di inflazione dell'anno (esercizio) di riferimento. Restano validi tutti gli altri requisiti previsti per gli statuti delle cooperative a mutualità prevalente dall'art. 2514 c.c. e quelli che gli operatori di microcredito devono rispettare per potersi iscrivere all'Elenco nonché quelli dell'attività di microcredito che si sono illustrati nei paragrafi precedenti;
- e) per ogni finanziamento sia condotta una istruttoria socio – ambientale alla quale deve essere attribuito lo stesso valore di quella economica ai fini dell'erogazione (comma 1).

<sup>50</sup> Come puntualizzato nell'art. 16 della bozza di decreto, le MAG possono concedere **microcrediti a favore delle attività imprenditoriali per un importo massimo di 75.000 euro; il tasso di interesse effettivo globale (TAEG) non può eccedere la somma dei costi di gestione della struttura e del costo di remunerazione del capitale** che, a sua volta, non deve essere **superiore al tasso di inflazione** (commi 2 e 3).

Tali microcrediti possono essere concessi anche a lavoratori autonomi e ad imprese titolari di partita Iva da più di tre anni, ove si tratti della loro prima domanda di finanziamento nella forma di microcredito, ed a lavoratori autonomi e imprese titolari di partita Iva da più di cinque anni, nel caso in cui abbiano già beneficiato di un microcredito per iniziative imprenditoriali, in deroga alle lettere *a)* e *b)* del comma 2 dell'art. 1 della bozza di decreto.

<sup>51</sup> Nel recepire la direttiva, il provvedimento sul credito al consumo (allora in consultazione) prevedeva solo il riferimento al «microcredito», discostandosi dalla direttiva stessa (ad esempio il credito non era rivolto ai membri della organizzazione *no profit*, ma a terzi), giacché il riferimento alla finanza mutualistica e solidale citato dalla direttiva veniva del tutto omissivo.

<sup>52</sup> Nel maggio del 2010 il Dipartimento del Tesoro presso il Ministero dell'economia aveva redatto un documento di consultazione sulla trasposizione della direttiva 2008/48/CE. La Rete Ritmi sosteneva, nel documento di risposta alla bozza del testo di riforma, l'importanza del ruolo svolto dalle organizzazioni *no profit* nell'erogazione dei prestiti, proponendo l'iscrizione dei soggetti senza scopo di lucro, che svolgono servizi di tutoraggio alle imprese e alle persone nelle attività di microcredito, in un apposito elenco, diverso da quello di cui all'art. 111, comma 1; proponeva, altresì, la costituzione di una sezione differenziata dall'Elenco di cui all'art. 128-*quater* per le organizzazioni che svolgono attività di mediazione creditizia riconducibili al microcredito.

requisiti patrimoniali di lieve entità (in particolare, si indicava un capitale sociale minimo non superiore a 300.000 euro)<sup>53</sup>.

Prima delle modifiche intervenute ad opera del d.lgs. 169/2012, i soggetti giuridici *no profit* dovevano essere iscritti in una sezione separata dell'Elenco degli operatori di microcredito<sup>54</sup>. L'iscrizione era subordinata al possesso dei requisiti previsti dalle lett. c) ed e) del comma 2 dell'art. 111. Tali soggetti dovevano, pertanto, rispettare i requisiti di onorabilità dei soci di controllo o rilevanti nonché di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali fissati dalle stesse norme di attuazione, e, requisito venuto meno nel testo novellato dell'art. 111, ottemperare all'obbligo di presentazione di un programma di attività<sup>55</sup>.

Rispetto alla versione originaria, nel documento di consultazione sulle <<Ulteriori modifiche ed integrazioni al d.lgs. 141/2010>>, predisposto dal Dipartimento del Tesoro, per i soggetti senza fine di lucro veniva eliminato l'obbligo di iscriversi in una sezione separata dell'Elenco tenuto dall'Organismo di cui all'art. 113. È di tutta evidenza che l'esonero di siffatti operatori da tale incombenza avrebbe accentuato il problema della robustezza della base associativa dell'Organismo, oltre che andare in contrasto con l'obiettivo di *upscaling* delle istituzioni di microcredito che il legislatore ha, invece, inteso perseguire normando l'attività microcreditizia. La disposizione, pertanto, sembrava facilitare la realizzazione di una volontà per certi versi antagonista a quella del legislatore: sviluppare un mercato del microcredito ordinato e autonomo, anche stimolando uno sforzo di adeguamento delle organizzazioni e delle istituzioni attive nel comparto.

Detto regime, più favorevole rispetto a quello dei soggetti iscritti all'Elenco, avrebbe consentito ad un numero non facilmente quantificabile di operatori di offrire prodotti di microcredito – o altri ad esso assimilabili per natura e finalità – senza essere soggetti ad alcuna vigilanza di settore<sup>56</sup>. Si sarebbe dato vita, di conseguenza, ad un doppio mercato del

<sup>53</sup> Per ciò che riguarda i requisiti patrimoniali, si affermava che la previsione di un capitale sociale eccessivamente ridotto per i soggetti iscritti all'Elenco di cui all'art. 111, avrebbe rischiato di pregiudicare la stabilità dell'istituto e anche la serietà del progetto. Oltrepassare il limite dei 300.000 euro avrebbe, invece, ostacolato la realizzazione e la crescita di strutture più piccole che operano su base territoriale.

<sup>54</sup> Non sono finanziabili, inoltre, le s.r.l. a capitale ridotto introdotte dall'art. 44 del d.l. n. 83 del 2012, pressoché identiche alle s.r.l. semplificate ma riservate, tendenzialmente, a soci con più di 35 anni, mentre le seconde possono essere costituite solo da soci con meno di 35 anni. È d'obbligo segnalare che il d.l. 76/2013 ha nei fatti abolito la **società a responsabilità limitata a capitale ridotto**, (rimasta dunque in vita solo pochi mesi) ed unificato la disciplina delle società semplificate. Con il suddetto decreto l'unica forma di società semplificata resta quella della <<**società a responsabilità limitata semplificata**>> estendendo la possibilità di costituzione a tutte le persone che abbiano o meno i 35 anni di età.

<sup>55</sup> Era stato previsto, inoltre, che, per il microcredito sociale, gli enti *no profit* potessero erogare prestiti a tassi adeguati a consentire il mero recupero delle spese sostenute dal creditore. Per di più il documento prevedeva l'eliminazione del riferimento alle <<condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato>>, precisando che i tassi erogati devono essere tali da coprire i costi sostenuti senza alcuna remunerazione. Soltanto le prime due modifiche sono state recepite nel d.lgs. 169/2012.

<sup>56</sup> I soggetti senza fine di lucro avrebbero potuto, in tal guisa, tra le loro attività, continuare ad erogare prodotti creditizi assimilabili al microcredito con un vantaggio competitivo rispetto agli operatori iscritti all'Elenco; tale vantaggio sarebbe derivato, in larga misura, da un differente peso dei <<costi da vigilanza>>.

microcredito: uno regolamentato e l'altro parallelo non regolamentato, o regolamentato secondo regole tipiche di altre attività finanziarie.

Allo stato attuale si conferma il compito per il legislatore di <<livellare>>, in futuro, con maggior cura il campo delle regole tra le due diverse realtà societarie, onde evitare trattamenti discriminatori e disparitari che, se dovessero persistere, potrebbero ritorcersi a danno della professionalità dei soggetti già operanti e della tutela dei potenziali fruitori del microcredito. La definizione di regole certe ed omogenee consentirà di concorrere <<ad armi pari>> ed evitare che il sistema dei controlli, cui sono sottoposti gli intermediari non bancari, possa incrinarsi concedendo «sconti regolamentari» e vantaggi competitivi ai nuovi adepti del microcredito.

#### 6. I controlli sui soggetti iscritti nell'Elenco dell'art. 111 t.u.l.b.

L'Elenco in cui devono iscriversi i soggetti erogatori del microcredito è tenuto dalla Banca d'Italia, secondo quanto prescritto dall'art. 113 t.u.l.b. (come da ultimo riscritto dalla lett. *n*) dell'art. 3 del d.lgs. 169/2012)<sup>57</sup>. La Banca d'Italia vigila sulla gestione dei soggetti iscritti, può richiedere ad essi la trasmissione di atti e documenti, entro i termini dalla medesima fissati, nonché svolgere attività ispettiva (comma 1).

Può altresì disporre la cancellazione dall'Elenco se il soggetto iscritto non possiede 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 in presenza di violazioni di norme legislative od amministrative, la Banca d'Italia può imporre agli iscritti nel suddetto Elenco il divieto di effettuare nuove operazioni o di ridurre forme e volumi dell'attività posta in essere (comma 2 e 3).

Quando il numero degli iscritti – recita il quarto comma dell'art. 113 – sarà sufficiente (ma la norma non specifica qual è il numero adeguato, introducendo una sorta di condicio *sine die*) 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. L'Organismo si finanzia grazie ad un contributo a carico degli iscritti non superiore al cinque per mille dell'ammontare dei prestiti concessi. Rispetto alla formulazione originaria non viene più menzionata la forma giuridica di associazione riconosciuta.

Ricalcando in larga parte la struttura di controlli e poteri riconosciuti in capo alla Banca d'Italia, la sorveglianza di cui è investito l'Organismo non si limita all'amministrazione dell'Elenco ma si arricchisce di poteri informativi e ispettivi (art. 113, comma 2). Questo

---

Inoltre, sarebbe risultato oltremodo complesso per l'Autorità di vigilanza preposta riuscire ad ottenere un quadro esaustivo, sistematico e veritiero del mercato, nei suoi caratteri tipici dell'offerta e della domanda.

<sup>57</sup> Come si evince dall'art. 15 della bozza di decreto, la procedura di iscrizione nell'Elenco e la gestione di questa è disciplinata dalla Banca d'Italia che regola, altresì, gli obblighi informativi periodici che gli operatori di microcredito devono assolvere nei suoi confronti.

articolato apparato di strumenti consentirà all'Organismo di graduare gli interventi sui soggetti iscritti, al fine di assicurare una corretta ed efficace gestione nel continuo dell'Elenco, innalzando presidi non meramente formali sugli operatori vigilati.

Il raggio d'azione delle suddette prerogative si spinge, infatti, fin'anche a ricomprendere il potere di cancellazione degli operatori dall'Elenco al ricorrere di ipotesi tassativamente previste dalla legge: per il venire meno dei requisiti per l'iscrizione, per gravi violazioni di norme di legge e delle disposizioni di attuazione dell'art. 111 t.u.l.b., per il mancato pagamento del contributo e per inattività superiore ad un anno. Si aggiunga che, al ricorrere di gravi violazioni di disposizioni legislative od amministrative, l'Organismo potrà vietare ad un soggetto iscritto di effettuare nuove operazioni di concessione di microcredito od imporre ad esso la riduzione del volume dei prestiti (comma 4).

*6.1. L'Organismo di vigilanza per gli operatori del microcredito. Profili strutturali e regole di funzionamento.*

A fronte della sopraggiunta ridefinizione delle competenze in materia di controlli, la Banca d'Italia è chiamata a verificare – secondo modalità, dalla stessa stabilite, improntate a criteri di proporzionalità ed economicità dell'azione di controllo – l'adeguatezza delle procedure interne adottate dall'Organismo per lo svolgimento della propria attività (si veda comma 6 dell'art. 112-*bis*). È possibile ritenere che si tratti di controlli periodici e non capillari, effettuati a campione, con l'obiettivo di verificare non tanto l'esattezza e la correttezza dei rilievi e dei controlli posti in essere dall'Organismo nelle singole fattispecie, quanto la conferenza dei meccanismi adottati rispetto agli obiettivi di tutela prefigurati dalla legge.

Per effetto del rinvio operato dal nuovo comma 5 al comma 7 dell'art. 112-*bis*, il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia, può sciogliere gli organi di gestione e di controllo dell'Organismo qualora vengano riscontrate gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività dello stesso. In tal caso, la Banca d'Italia provvederà agli adempimenti necessari alla ricostituzione degli organi di gestione e controllo dell'Organismo, assicurandone la continuità operativa, se necessario anche attraverso la nomina di un commissario.

Completano il quadro i poteri assegnati alla Banca d'Italia in merito alla rimozione di uno o più componenti degli organi di gestione e controllo in caso di grave inosservanza dei doveri ad essi assegnati dalla legge, dallo statuto o dalle disposizioni di vigilanza, nonché dei provvedimenti specifici e di altre istruzioni impartite dalla stessa autorità, ovvero in caso di comprovata inadeguatezza, accertata dalla stessa Autorità, all'espletamento delle funzioni cui sono preposti.

La disciplina concernente i caratteri che devono connotare nello specifico struttura ed *agere*



del nuovo Organismo è al momento estremamente laconica ed è rimessa sostanzialmente alla emananda regolamentazione secondaria. Come già ricordato, è il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, deputato a disciplinare la struttura, i poteri e le modalità di funzionamento dell'Organismo, a specificare i requisiti di professionalità e di onorabilità dei suoi componenti ed i criteri e le modalità per la loro nomina e sostituzione (si veda comma 8 dell'art. 112-*bis*).

L'impatto dell'azione di vigilanza sarà dunque strettamente correlato alla definizione dei regolamenti di attuazione della norma primaria. Sono questi a dettare la specificità dei tradizionali compiti di vigilanza informativa ed ispettiva. Per le caratteristiche tipiche del mercato microcredizio, è presumibile che l'azione di vigilanza sia fortemente orientata in favore di obblighi di trasparenza e di tutela del cliente, piuttosto che di obblighi riconducibili a indici di bilancio. Sul piano sistematico non sembra azzardato attendersi, che il Ministro dell'economia possa, entro i confini della delega ricevuta dal legislatore, spingersi a favore di un ampliamento dei poteri di controllo dell'Organismo attribuendo, ad esempio, allo stesso anche la vigilanza sull'atto costitutivo e sullo statuto societario, sulla struttura organizzativa prescelta dai soggetti erogatori nonché sulla loro eventuale partecipazione a gruppi societari.

Le Autorità di vigilanza e l'Organismo, nel rispetto ciascuna delle proprie competenze, collaborano anche mediante lo scambio di informazioni necessarie per l'espletamento delle rispettive funzioni e in particolare per consentire all'Organismo l'esercizio dei poteri ad esso conferiti nei confronti dei soggetti iscritti nell'Elenco. La trasmissione di informazioni all'Organismo per le suddette finalità non costituisce violazione del segreto d'ufficio da parte delle Autorità di vigilanza (si veda il comma 8-*bis* dell'art. 112-*bis*).

## 6.2. Elementi di criticità della nuova disciplina dell'Organismo di vigilanza

La previsione di un Organismo, cui affidare la gestione dell'Elenco per i soggetti erogatori di microcredito, consente di accomunare il sistema di vigilanza su taluni intermediari (microcredito e confidi minori) a quello su agenti e mediatori, che svolgono un ruolo strumentale rispetto ai primi. Siffatto elemento di omogeneità tra intermediari minori e agenti-mediatori era già presente nel precedente impianto disciplinare che, a fronte di requisiti minimi per l'accesso alla professione, si caratterizzava per la carenza di strumenti di vigilanza e ipertrofia degli Elenchi. Più in generale, la previsione di un Organismo di vigilanza dedicato al microcredito esprime la volontà di stimolare una crescita ordinata e monitorata del comparto<sup>58</sup>.

L'affidamento alla Banca d'Italia dell'Elenco di cui all'art. 111 sembra essere giustificato da una legittima preoccupazione relativa alla sostenibilità economica dell'Organismo stesso. La previsione che riconsegna la tenuta dell'Elenco all'Organismo, solo quando la base dei

<sup>58</sup> Cfr. BANI, sub art. 113, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., 1488.

soggetti iscritti dovesse risultare sufficiente a giustificare la costituzione, sembra avvalorare tale interpretazione.

Il nuovo assetto dei presidi di vigilanza fin qui delineato desta tuttavia alcune significative perplessità. In primo luogo, si può rilevare che l'opera di <<catalizzatore normativo>>, l'Organismo per il microcredito, di un istituto meritevole di tutela e di incoraggiamento da parte dell'ordinamento giuridico rischia di essere indebolita dalla scelta di ricondurre le funzioni di vigilanza nell'alveo della Banca d'Italia.

In secondo luogo, la volontà di attribuire alla Banca d'Italia la tenuta dell'Elenco rischia di risolversi, da misura temporanea, in una disposizione permanente. Appare chiaro che se la base associativa non raggiungerà la dimensione quantitativa che assicura la sostenibilità, l'Organismo di vigilanza del microcredito non vedrà mai la luce. A poco servirà la previsione – peraltro non condivisibile in linea di principio, in ragione dello spirito etico dell'attività di microcredito – di coprire i costi di struttura dell'Organismo ricorrendo ad un prelievo più elevato sui finanziamenti concessi dagli iscritti all'Elenco.

Si aggiunga che anche la soluzione di ridurre la “tassa sul microcredito” al 5 per mille dell'erogato, rispetto all'1 per cento previsto dalla normativa previgente, se da un lato riduce l'onere a carico degli operatori del settore, non sembra agevolare il raggiungimento del *break even point* dell'Organismo. Di conseguenza, anche tale previsione potrebbe contribuire a ritardare, o addirittura ostacolare, la nascita di un organismo di vigilanza di settore.

Risulta dunque evidente come la strada intrapresa dal legislatore, ed ancor di più le modifiche introdotte con il d.lgs. 169/2012, non possano rappresentare la soluzione per uno sviluppo autonomo e dignitoso di un mercato del microcredito, risolvendosi, in un caso, nella non sostenibilità economica dell'assetto di vigilanza, nell'altro, in una vigilanza dedicata ad un numero di soggetti ridotto e non rappresentativo del fenomeno reale.

Configurare l'ipotesi di mantenimento dell'Elenco di cui all'art. 111 da parte della Banca d'Italia come una misura effettivamente temporanea comporta la necessità di ricercare una soluzione alternativa concretamente realizzabile, che assegna al comparto del microcredito un proprio, autonomo e sostenibile Organismo di vigilanza, in tempi rapidi e utili ad assecondare quel processo di sviluppo del settore che ha ispirato la normativa primaria.

Diviene allora elemento utile all'analisi delle disposizioni in commento ricordare che l'art. 113, nella versione originaria introdotta dal d.lgs. 141/2010, prevedeva l'istituzione di un Organismo associativo (avente personalità giuridica) per la gestione dell'Elenco di cui al nuovo art. 111 e delle relative sezioni separate. All'Organismo spettava, pertanto, la vigilanza sull'attività svolta dagli operatori, che si esplicava attraverso l'esercizio di un potere di controllo sulla liceità e correttezza delle condotte tenute dagli iscritti all'Elenco; controllo di legittimità avente ad oggetto i singoli atti e comportamenti, anche prescindendo dallo *status* di soggetto erogatore di microcredito.

La vigilanza era strutturata su un sistema a due livelli, contraddistinto, sulla falsa riga del modello riproposto nell'art. 112-*bis* anche per i Confidi, da una puntuale ripartizione degli ambiti di controllo. La divisione di competenze trovava infatti un necessario coordinamento ed un punto di incontro nell'attribuzione alla Banca d'Italia di un potere di vigilanza sull'Organismo.

Nell'espletamento delle suddette funzioni, la Banca d'Italia era sottoposta ad obblighi informativi nei confronti del Ministero dell'economia circa eventuali carenze riscontrate nell'attività dell'Organismo ovvero riguardanti casi di grave inerzia o di malfunzionamento dello stesso. Al ricorrere di queste ultime due ipotesi la Banca d'Italia poteva sin'anche proporre lo scioglimento dell'Organismo.

#### 7. Osservazioni conclusive.

Il legislatore, per porre parziale rimedio ad un imbarazzante vuoto normativo, si è trovato, dietro sollecitazione europea, a disciplinare un'attività economica che non solo è caratterizzata da modalità, forme e strumenti diversi tra loro e dalla compartecipazione di diversi soggetti, ma che soprattutto è in forte e rapida evoluzione (è del tutto evidente che non si è di fronte ad una fattispecie statica)<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Cfr. STEFANELLI, *L'inadeguatezza della regolamentazione giuridica del microcredito a livello globale e le mancate sfide del sistema creditizio*, cit., 673 ss.; ID., *Considerazioni in tema di regolamentazione giuridica del microcredito e le mancate sfide del sistema creditizio*, in *Innovazione e diritto*, 2012, 6, 11 ss. L'analisi delle esperienze più rilevanti nel panorama continentale rileva che, oltre all'Italia, solo altri due paesi, Francia e Romania, presentano all'interno del proprio ordinamento legislazioni *ad hoc* per il microcredito.

In Francia la concessione di prestiti di tale specie è stata tradizionalmente prerogativa delle banche e delle altre istituzioni soggette alla stessa disciplina. A partire dal 2001 anche le associazioni senza scopo di lucro sono autorizzate a porre in essere operazioni di prestito a titolo oneroso per la creazione e lo sviluppo dell'impresa da parte di soggetti appartenenti alle fasce meno abbienti della società. Alla base di tale svolta vi è la legge bancaria 2001-420 - *Nuove norme economiche* (<<Nouvelles Régulations Economiques>>), che aggiunge il comma 5 all'art. L.511-6 del Codice monetario e finanziario. Secondo il comma in questione, tra le istituzioni a cui il divieto relativo alle operazioni di credito non si applica, ci sono le <<le associazioni senza scopo di lucro che elargiscono prestiti per la creazione e lo sviluppo dell'impresa da parte di soggetti disoccupati o titolari di aiuti economici facendo uso di fondi propri o prestiti bancari...>>. Al perfezionamento dell'articolo hanno fatto seguito i decreti di attuazione n. 2002-652 del 30 aprile 2002 e, in applicazione dello stesso, il decreto del 3 luglio 2002, che pongono le associazioni di microcredito al di fuori della supervisione bancaria, previa autorizzazione e sotto la sorveglianza di un Comitato pluridisciplinare e pluriministeriale. Al fine di poter vedere riconosciuta l'autorizzazione ad operare, le associazioni devono soddisfare una serie di condizioni, tra cui l'esperienza nel supporto di progetti *start up* e specifiche norme prudenziali.

La legge sulla coesione sociale del 2005, o <<legge Borloo>>, individua nella promozione del microcredito una delle priorità delle politiche economiche e sociali del Paese, da attuarsi in particolare attraverso il Programma di supporto per lo sviluppo della microfinanza (<<Soutenir le développement de la micro finance>>). La <<legge Borloo>>, nel riconoscere l'impresa quale strumento per combattere le piaghe sociali, favorisce l'auto-impiego e facilita l'accesso ai contributi per la creazione dello stesso. Tale legge ha anche portato alla creazione del Fondo di coesione sociale (FCS), gestito dalla <<Caisse des Dépôts et Consignations>>. Il Fondo promuove il microcredito attraverso il finanziamento di società che forniscono garanzie per attività di microcredito. Tale legge crea, dunque, una nuova tipologia di microcredito in Francia: il c.d. microcredito sociale, ossia riservato al <<consumo sociale>>. Inoltre, il condizionamento dell'elargizione del prestito a soggetti che versano in situazione di particolare disagio allontana il problema di una possibile concorrenza tra con il settore bancario determinando, al contrario, una complementarità tra finanza e microfinanza.

L'art. 111 del testo unico non offre una compiuta regolamentazione delle attività di microcredito e lascia nel *vacuum* normativo aspetti salienti della nuova disciplina. La scarsa chiarezza normativa fa sì che il quadro risulti <<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 si possa parlare per molti aspetti di una sorta di <<norma in bianco>> che rinvia la disciplina effettiva dell'attività di microcredito ai successivi regolamenti attuativi del Ministero dell'Economia, da emanare sentita la Banca d'Italia<sup>60</sup>.

Non a caso la disciplina recata dal d.lgs. 141/2010 presenta un carattere in prevalenza difensivo, nel senso che è una regolazione tesa, in buona sostanza, ad evitare situazioni di abuso. Si rivela, inoltre, largamente insufficiente se valutata sul piano degli strumenti applicativi. Lo sforzo compiuto in sede legislativa, seppur encomiabile, lascia pertanto irrisolti alcuni nodi critici:

- 1) in primo luogo, la sostenibilità del modello, che comporta la necessità di capire in che condizioni un investimento può dare un risultato economico-finanziario positivo per creare degli operatori<<permanenti>> nel contesto italiano<sup>61</sup>;
- 2) in secondo luogo, l'integrazione (*rectius* intima interrelazione) tra politiche sociali e del lavoro e microcredito, che si fonda sul <<dialogo>> tra culture e ambiti di responsabilità diversi;
- 3) in terzo luogo, la frammentazione del settore, che impedisce la costruzione di un contesto organico e omogeneo;
- 4) in ultimo, l'esatta delimitazione dei confini tra microcredito, finanza sociale e mutualismo.

Orbene, questo elenco di criticità costituisce una prima e concreta indicazione della incapacità dell'attuale disegno legislativo di disciplinare compiutamente la materia<sup>62</sup>.

---

In Romania il settore del microcredito è regolato dalla legge n. 93/2009, che ha abrogato la legge n. 240/2005, attraverso la quale era stato creato il primo *framework* legislativo sulla microfinanza. La legge in questione consente alle NBFSS (*Non-Bank Financial Institutions*), ossia alle istituzioni di microfinanza non-banche, di erogare credito e fornire servizi e prodotti microfinanziari. Tutte le istituzioni che operano nel settore della microfinanza sono sottoposte alla vigilanza della Banca centrale romena, anche se in forme differenti. A tal proposito si richiede che le istituzioni di microfinanza siano registrate presso la Banca centrale e debbano avere un capitale minimo di 200 mila euro.

<sup>60</sup> Così FALCONE, *Microcredito*, cit., 495, che riconosce all'art. 111 <<carattere meramente programmatico e categoriale>>, essendo il contenuto concreto della disciplina regolatrice del microcredito <<sostanzialmente rimesso alla normativa secondaria>>.

<sup>61</sup> Tra le disposizioni finali della bozza di regolamento del MEF si segnala all'art. 14 una sorta di *leverage ratio*, nella misura in cui si dispone che <<gli operatori iscritti nell'Elenco di cui all'art. 111, comma 1, del t.u.l.b. possano acquisire risorse a titolo di finanziamento per un ammontare non superiore a sedici volte il patrimonio netto>>. Si vuole in tal modo evitare che le istituzioni di microcredito facciano un eccessivo ricorso alla leva finanziaria.

<sup>62</sup> Altre problematiche sono state evidenziate da MACCHIAVELLO, *La regolazione della microfinanza tra equità ed efficienza*, cit., 354, che ha, in primo luogo, criticato l'attenzione per il solo microcredito e l'esclusione di altri tipi di servizi, che comunque rientrano nell'ambito della microfinanza (v. *supra* nt. 3); sottolineando poi che <<non

Andrebbero pertanto elaborate al più presto soluzioni diverse per creare confini normativi ed operativi chiari e certi, nel solco di una riforma di più ampio respiro. Nello specifico si reputa opportuno:

a) *in primis*, compiere un intervento di ordine prettamente definitorio (in relazione sia al termine microcredito che alle diverse fattispecie ad esso riconducibili in concreto)<sup>63</sup>;

b) e, *in secundis*, dettare una disciplina specifica per ciascuna delle diverse modalità operative attraverso cui l'attività di microcredito può essere in concreto declinata.

Un compito non facile, visto e considerato che, come più volte sottolineato, non esiste una definizione univocamente accolta di microcredito, trattandosi di fenomeno non pienamente riconosciuto nella sua dignità di attività finanziaria e spesso interpretato persino come qualcosa di esotico, ai confini con la filantropia<sup>64</sup>. L'identificazione di un più adeguato ed efficace sistema di regolazione non può, infatti, prescindere da una riflessione attenta sulle ragioni di diritto e sulle motivazioni sociali che sono sottese all'istituto in questione. Attualmente, il microcredito costituisce una deroga all'ordinaria erogazione (*rectius* somministrazione) del credito, come si evince, per l'appunto, dall'impianto normativo esistente.

Dal punto di vista della tecnica normativa, per apportare <<migliorie>> significative al

---

viene identificato come tratto distintivo del microcredito il processo di valutazione del cliente (che si è visto essere generalmente distinto rispetto a quello tradizionale e concentrato sulla personalità e progetto del cliente)>>; e denunciando, infine, che <<il microcredito è visto come 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>>, come assenza di garanzie reali, presenza di servizi di supporto e condizioni contrattuali più convenienti rispetto a quelli praticati sul mercato; ci sono tutte le condizioni, secondo l'A., <<per allontanarsi dal concetto di microcredito (come si è visto, non sempre condiviso e fumoso specialmente in Europa) per costruire un settore di attività finanziaria a scopo etico-sociale>>. A tal fine è, tuttavia, necessario che i soggetti coinvolti nell'erogazione migliorino i criteri di **selezione dei beneficiari** dei finanziamenti. I parametri devono essere molto chiari, definiti in modo da ridurre al minimo il rischio di comportamenti opportunistici da imputare al **contagio** tra membri di uno stesso gruppo o al fenomeno dell'**insolvenza strategica**, nonché di facile e rapida verifica. Questi elementi, uniti ai tassi di interesse particolarmente contenuti e all'elevato costo di gestione del ciclo di credito dovuto agli elevati costi di istruttoria, di accompagnamento e monitoraggio dei clienti impatta significativamente sul livello medio di sostenibilità economica del settore. Per tale ragione, le IMF (Istituzioni di Micro Finanza) europee sono spesso sostenute dalla erogazione di fondi pubblici per la copertura di parte dei costi operativi, come avviene ad esempio nel caso della francese ADIE (*Association pour le Droit à l'Initiative Economique*), uno dei rari esempi europei di programma di microfinanza a dimensione nazionale. In particolare, sull'opportunità di favorire la diffusione di programmi di **microassicurazione** collegati ai finanziamenti erogati dalle istituzioni di microcredito cfr. BECCHETTI e CASTRIOTA, *Does Microfinance Work as a Recovery Tool After Disasters? Evidence from the 2004 Tsunami*, in *World Development*, 2011, Vol. 39, No. 6, 898 ss.; BECCHETTI, CASTRIOTA e CONZO, *Bank Strategies in Catastrophe Settings: Empirical Evidence and Policy Suggestions*, CSEF Working Paper, 2012, No. 324; GURENKO, LESTER, MAHUL e OGUZ, *Earthquake Insurance in Turkey. History of the Turkish Catastrophe Insurance Pool*, World Bank, Washington D.C., 2006.

<sup>63</sup> Anche sotto questo profilo il dato normativo pare, infatti, limitato e non pienamente apprezzabile. Come puntualmente evidenziato da BANI, sub art. 111, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., 1458, <<non è facile ricondurre ad unità le diverse ipotesi di microcredito disciplinate dall'art. 111 se non la comune *ratio* di essere esercitabili in deroga a quanto disposto dall'art. 106>>. Sennonché, prosegue l'A., <<a una precisa tipologia di microcredito dovrebbe corrispondere un peculiare intermediario, che non necessariamente si deve considerare mosso da intenti filantropici>>.

<sup>64</sup> Per ulteriori spunti di analisi si rinvia a STEFANELLI, *Considerazioni in tema di regolamentazione giuridica del microcredito e le mancate sfide del sistema creditizio*, cit., 27 ss.

sistema dispositivo vigente (pur tenendo in debito conto che la legge già rimanda a provvedimenti successivi che dovranno fornire la disciplina di dettaglio), sarebbero percorribili due diverse strade.

Qualora si ritenga più congeniale seguire il sentiero già tracciato con il d.lgs. 141/2010 e poi con il d.lgs. 169/2012, sarebbe sufficiente intervenire sulle disposizioni di cui agli artt. 111 e 113. Si suggerirebbe, in tal caso, la scelta iniziale con cui si è ricondotta la disciplina in oggetto nel *corpus* normativo del testo unico bancario, lasciando però in piedi un edificio che sul piano esecutivo sembra già mostrare alcune crepe.

La soluzione alternativa sarebbe quella di espungere la regolamentazione del microcredito dal Titolo V del t.u.l.b. e definire per esso una legislazione per così dire <<dedicata>>. Si tratterebbe, in altre parole, di compiere una perentoria quanto coraggiosa inversione di rotta, più corrispondente ad una visione sistemica del microcredito e della microfinanza. Tale scelta ben si concilierebbe, peraltro, con l'esigenza di regolare l'attività di microcredito privilegiando la sua funzione sociale<sup>65</sup> a discapito della sua connotazione creditizia<sup>66</sup>.

Il microcredito è oggetto di svariate trattazioni non tutte convergenti tra loro, così come è oggetto di interessanti sperimentazioni (ma ancora sporadiche ed insufficienti) che presentano una tipologia di caratteri e di risultati assai variegata, confermando la convinzione che si è ancora distanti da un preciso modello di riferimento.

Il plurale è quindi d'obbligo. Soltanto una attenta e continuativa operazione di analisi e di confronto potrà consentire la riduzione delle differenze e la costruzione di modelli più omogenei di microcredito; perché forse di modelli e di modello bisognerà continuare a discutere, non pensando certo di ridurre la molteplicità delle situazioni che generano domanda di microcredito e la diversità delle risposte che costruiscono pratiche di microcredito.

---

<sup>65</sup> Come si accennato nelle battute iniziali del presente lavoro, l'approccio operativo del microcredito è quello tipico dell'economia di reciprocità che si avvicina al cliente con l'intenzione di coinvolgerlo in modo attivo nell'attività di scambio. Uno scambio non anonimo, ma personalizzato, perché non separabile dalla persona destinataria del prestito. Non si tratta di un trasferimento uni-direzionale (come nell'atto filantropico) o di uno scambio anonimo di utilità (come nel contratto standard), ma di un patto di reciprocità, di uno scambio bidirezionale che rende protagonisti i diversi soggetti coinvolti.

Si comprende, sotto altro profilo, come il microcredito non riguardi solo l'attività finanziaria di prestito e di debito, ma coinvolga aspetti della vita umana, sociale ed economica ben più complessi che attengono al rapporto positivo tra individuo e comunità, alla solidarietà e alla reciprocità. L'aspetto più innovativo sta nel riconoscimento del microcredito come strumento ed opportunità di emancipazione non imposto, ma sostenuto e partecipato <<dal basso>>, che individua nella fiducia e nel riscatto individuale elementi di promozione per il singolo e di costruzione di reti di sviluppo di capitale sociale.

<sup>66</sup> Che verrebbe comunque preservata all'interno della prima, seppure con un rapporto di forze invertito. L'ABI *Banche e inclusione finanziaria*, cit., 65, sebbene riconosca al microcredito lo *status* di <<strumento di inclusione finanziaria comune>>, è ferma nel ribadire il convincimento secondo cui <<il lato che sembra emergere maggiormente sottende ad una visione finanziaria, che nega in maniera sostenuta il valore sociale che è proprio del microcredito>>.