

NORMATIVA SUL MICROCREDITO

Profili di comparazione
della disciplina giuridica

di GIOVANNI PUOTI*

La nozione di microcredito rientra nel novero dei concetti economici con valenza giuridica, nel senso che il sostrato economico, vale a dire il finanziamento di modesto ammontare non assistito da garanzie reali e finalizzato alla realizzazione di una attività lavorativa (vuoi come lavoro autonomo che come piccola impresa) deve essere poi definito giuridicamente ed inserito nel contesto dell'ordinamento giuridico nazionale.

Nonostante le differenze tra microcredito e credito il settore normativo nel quale la disciplina del microcredito deve inserirsi è quello delle attività finanziarie.

Il mercato europeo della finanza è caratterizzato da una eterogeneità di legislazioni e regolamenti nazionali, frutto di un'eterogeneità delle realtà economiche, degli approcci politici in materia di attività economica e sociale, nonché della specificità delle strutture e della storia del settore finanziario di ciascun Paese.

Anche il quadro giuridico relativo al microcredito presenta differenze marcate tra gli Stati europei, con la presenza di atti eterogenei (leggi, regolamenti, decreti ministeriali) che possono essere rivolti al settore bancario, agli istituti non bancari, al settore microfinanziario o a quello microcreditizio. La natura tipica del microcredito non è, generalmente, tenuta in considerazione nella legislazione europea o a livello nazionale dai singoli Stati membri. Solamente alcuni Paesi hanno introdot-

to una specifica regolamentazione in materia di microcredito e di istituzioni non bancarie, in particolare, la Francia, la Romania e di recente l'Italia. Altri Paesi, pur riconoscendo la rilevanza che il microcredito sta assumendo a livello internazionale e nazionale, non dispongono di un quadro legislativo ad hoc, ma ricorrono a norme particolari che regolano le operazioni di enti che si occupano di microcredito o, come nel caso della Germania, sussidiano un sistema basato sulla collaborazione fra le banche e le associazioni di microcredito. In alcuni Paesi, infine, sono in atto processi volti a definire proposte di ordinamento degli operatori di microcredito. Un chiaro, stabile e comprensivo quadro regolamentare ha il vantaggio di ridurre l'incertezza degli operatori che intendono svolgere la propria attività nel settore e, contemporaneamente, facilitarne il funding. A livello generale è possibile rilevare l'esistenza di una differenza di fondo che caratterizza la legislazione dell'Europa Orientale, attenta alla dimensione commerciale e alla sostenibilità degli intermediari microfinanziari, da quella dell'Europa Occidentale, dove resta prioritario il tema dell'inclusione sociale e del sostegno finanziario pubblico ai progetti di microfinanza. In altri termini, mentre nell'Europa orientale si tende a configurare, anche sotto il profilo normativo, il microcredito come uno strumento avente una autonoma sostenibilità, e come tale non derogatorio rispetto alla disciplina generale del credito, nell'Europa occidentale si lega lo stesso fenomeno agli obiettivi di intervento pubblico nel sociale e ai principi di solidarietà. In particolare, in Francia >

*Il mercato europeo
della finanza è
caratterizzato da una
eterogeneità di
legislazioni e
regolamenti nazionali*

la legislazione bancaria concede in via esclusiva alle banche la possibilità di erogare crediti. Tuttavia, alle associazioni senza fini di lucro, secondo l'articolo L.511-6 del Codice monetario e finanziario, modificato nel 2001, è concessa la possibilità di erogare microcrediti, purché le associazioni soddisfino una serie di condizioni, tra cui una certa esperienza nel supporto di progetti start-up e opportune norme prudenziali. Il quadro legislativo francese non fornisce una definizione ufficiale di "microcredito", ma, sulla base del Rapporto sul microcredito della Inspection Générale des Finances (IGF) del 20091, che riconosce, sulla spinta anche della

microcrediti finanziano le proprie risorse tramite diversi canali: linee bancarie, fondi propri, risparmi solidarity-based, risorse pubbliche e, dal 2010, tramite prestiti a titolo gratuito, superiori a 2 anni, da parte di soggetti privati. Inoltre, l'eliminazione del tasso di usura permette alle stesse associazioni di praticare tassi di interesse che consentano una copertura maggiore dei costi sostenuti. In Italia si è ancora in attesa dell'emanazione dei decreti attuativi che sono deputati a definire alcuni aspetti essenziali della normativa – tra i quali i requisiti di capitalizzazione minima degli operatori di microcredito, i requisiti dei beneficiari, le forme tecniche di fi-



Legge Borloo del 2005, il microcredito è considerato come strumento fondamentale per l'integrazione professionale e di lotta all'esclusione finanziaria e, questo viene definito come microcredito professionale e microcredito personale. Il primo è un credito a titolo oneroso finalizzato alla creazione e allo sviluppo di attività lavorative e di autoimpiego a favore di disoccupati e persone in difficoltà economica; i secondi, anch'essi a titolo oneroso, sono caratterizzati da importi minori e finalizzati a progetti di integrazione sociale ed economica. Il condizionamento dell'erogazione del prestito a soggetti che versano in situazione di particolare disagio allontana il problema di una possibile concorrenza con il settore bancario determinando, al contrario, una complementarità tra finanza e microfinanza. Dal rapporto dell'IGF, inoltre, emerge l'essenzialità dell'attività di accompagnamento e dei servizi di consulenza, i quali consentono di migliorare il tasso di sopravvivenza delle nuove imprese e la capacità di rimborso dei beneficiari. Le associazioni autorizzate all'erogazione dei

finanziamenti; è, tuttavia, possibile già allo stato attuale, riscontrare alcune similitudini ed alcune divergenze con la legislazione francese in materia di microcredito. Gli art. 111 e 113 del TUB, che disciplinano il microcredito, infatti, prevedono la possibilità di costituire, in deroga all'art. 106 del TUB, specifici intermediari finanziari, iscritti in un apposito albo, autorizzati alla sola erogazione di microcrediti (non sono autorizzate, quindi, a raccogliere risparmi di alcun genere, come invece è permesso alle associazioni francesi) per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa e per l'erogazione, in via non prevalente, di finanziamenti a persone fisiche in condizioni di vulnerabilità economica o sociale. Si individuano, così come in Francia, due diverse tipologie di microcredito, distinte in base a determinate categorie di beneficiari e specifiche caratteristiche dei finanziamenti in oggetto. Inoltre, il microcredito deve essere accompagnato, obbligatoriamente, dalla prestazione di servizi ausiliari di assistenza e accompagnamento dei soggetti finanziati. Anche le istitu-

zioni di microcredito francesi, come accennato precedentemente, offrono questo genere di servizi, ma, a differenza di quanto avviene in Italia, l'offerta di questi non è prevista dalla normativa ma è frutto dell'approccio altamente sociale attribuito al microcredito. L'art.111 definisce in maniera chiara il concetto di "microcredito" e solo la sussistenza delle condizioni previste consente l'utilizzo del termine. A differenza di quanto avviene in Francia, la legge anti-usura non consente alle MFI di praticare tassi di interesse che, allo stato attuale, ne garantiscano la sostenibilità. Anzi, l'offerta di microcrediti "sociali", secondo il comma 3 dell'art. 111, deve dovrebbe avvenire a tassi inferiori a quelli di mercato. Inoltre, per le organizzazioni not profit i tassi praticati devono essere tali da consentire esclusivamente il mero recupero delle spese sostenute dal creditore. L'art. 113 TUB individua nella Banca d'Italia l'Istituto con il compito di verificare il rispetto, da parte degli iscritti all'elenco di cui all'art. 111, della disciplina a cui sono sottoposti. L'obiettivo principale è quello di monitorare e vigilare sul mercato e, al tempo stesso, quello di stimolarne uno sviluppo ordinato e continuo. L'individuazione della Banca d'Italia come Istituto di vigilanza è limitato fino al momento in cui si avrà la possibilità di costituire un Organismo di vigilanza in ragione di un significativo sviluppo del mercato: la nascita di questo nuovo Organismo di vigilanza è subordinata al raggiungimento di un numero di iscritti tale da consentirne, grazie al versamento di contributi annuali, la sostenibilità. La Romania, pur godendo di una normativa specifica sulla microfinanza, si è caratterizzata per uno sviluppo diverso delle MFI e del settore microfinanziario. La mancanza di riferimenti ad obiettivi sociali, infatti, ha incentivato l'esistenza di istituzioni microfinanziarie con puro scopo commerciale, operanti con un approccio che, spesso, non sostiene lo sviluppo imprenditoriale e sociale, ma è finalizzato a realizzare l'attività creditizia alla stregua delle banche commerciali. Parziale spiegazione di questo orientamento specifico delle MFI rumene deriva, sia dagli alti costi di supervisione a cui queste sono sottoposte, sia dalla attività realizzata dalle credit unions e da alcune banche tradizionali, le quali hanno allargato la propria attività al settore del microcredito e hanno sviluppato propri prodotti microfinanziari, spingendo molte istituzioni "socially oriented" a sparire. La legge n. 93/2009 è il quadro re-

golamentare attualmente vigente in Romania che disciplina tutte le attività finanziarie sviluppate dalle istituzioni non bancarie ed ha abrogato la legge n. 240/2005 con la quale si era introdotto un primo framework legislativo sulla microfinanza. Tale legge individua la Banca Nazionale di Romania come l'autorità di vigilanza di tutte le istituzioni finanziarie non bancarie e stabilisce, per queste, un capitale minimo regolamentare di 200.000 euro, nessun tetto ai tassi di interesse, nessuna possibilità di raccogliere depositi, massima trasparenza nei costi imputati al cliente, protezione dei dati di questi ultimi². Le indicazioni che precedono, mentre da un lato dimostrano l'attenzione del legislatore dei diversi Paesi europei al meccanismo del microcredito sono però anche sintomo della difficoltà di riuscire a formulare una disciplina unitaria. A ben vedere il microcredito è, prioritariamente, uno strumento politico e, dunque, a seconda degli obiettivi che si intendono perseguire in un determinato Paese e con un determinato "clima" politico, la fisionomia del finanziamento, le condizioni e la stessa disciplina giuridica potrà di volta in volta variare, ed anche in maniera sensibile. In Italia, quanto meno sulla base dei primi esempi di formazione in materia, si punta essenzialmente ad una disciplina formale idonea a settorializzare il microcredito rispetto alla disciplina generale delle attività finanziarie, creando anche delle distinzioni di carattere soggettivo con riferimento agli enti abilitati a svolgere tale attività.

* Rettore dell'Università Niccolò Cusano e Cda Enm

OBIETTIVO

Tramite un confronto tra le specificità delle vigenti normative dei diversi Paesi europei in materia di microcredito, il workshop si pone come momento di riflessione in merito all'attuale quadro legislativo italiano e/o europeo e mira ad individuare nuove proposte volte a rafforzarlo, alla luce, anche, della rinviata produzione dei decreti attuativi di natura non regolamentare da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

NOTE:

¹http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Le_microcredit.pdf

² EUROM, "Benchmarking microfinance in Romania 2008-2009".