



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

ISSN 2421-0730

NUMERO 1 – GIUGNO 2020

FEDERICA NANCI

Immigrazione e inclusione sociale: l'accesso ai servizi bancari e finanziari

ABSTRACT – The work focuses the problem of the social and financial exclusion of the most vulnerable groups, particularly of the immigrant people, in order to identify the most appropriate protection instruments. The work analyses the provisions about the payment account with basic features and microcredit, in so far as they appear to be inclusive oriented. The relative systemic impact is also considered.

KEYWORDS – Immigration, social exclusion, financial exclusion, social and financial inclusion, payment accounts with basic features, microcredit



Immigrazione e inclusione sociale: l'accesso ai servizi bancari e finanziari**

SOMMARIO: 1. *Premessa e delimitazione dell'oggetto d'indagine: l'accesso delle persone immigrate ai servizi bancari e finanziari, dall'esclusione all'inclusione. La disciplina del conto di base* – 2. *Segue. Il rifiuto del conto* – 3. *Inclusione sociale e accesso al credito: le questioni poste dalla «sana e prudente gestione»* – 4. *Il microcredito come risposta all'esclusione dei soggetti vulnerabili* – 5. *Considerazioni conclusive.*

1. Premessa e delimitazione dell'oggetto d'indagine: l'accesso delle persone immigrate ai servizi bancari e finanziari, dall'esclusione all'inclusione. La disciplina del conto di base.

Il ricorso ai servizi bancari e finanziari è divenuto ormai indispensabile per lo svolgimento di numerose attività quotidiane. Basti pensare all'importanza assunta dall'apertura di un conto di pagamento, anche in considerazione della normativa antiriciclaggio, ovvero dall'accesso al credito, tenuto conto che quest'ultimo, in particolare nelle forme del credito al consumo, può ben essere considerato un ordinario mezzo per soddisfare i propri bisogni.

Sta di fatto che spesso i prestatori si mostrano riluttanti ad accogliere le richieste di alcuni clienti, in maniera particolare di coloro che rientrano nelle fasce economicamente e socialmente più vulnerabili; condizione, questa, che sembra accomunare gran parte delle persone straniere¹

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'economia presso l'Università degli studi «Magna Græcia» di Catanzaro.

** Contributo sottoposto a valutazione anonima.

¹ Sulla nozione di straniero, le notazioni di E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV (1999), 159, il quale invero rileva che la molteplicità e varietà

attualmente soggiornanti nel territorio². Tutt'altro che agevole può risultare, per costoro, fruire finanche di quei servizi che possono essere riguardati come basilari.

Sì fatta preclusione è suscettibile di rappresentare, in molti casi, un viatico verso l'esclusione sociale, intesa come insieme di processi complessi atti a pregiudicare l'accesso allo stile di vita che, in un dato momento storico, risulta essere predominante all'interno di una data società³.

di fonti, che si intersecano e si sovrappongono nella disciplina dello straniero, impediscono di identificare elementi comuni, dai quali partire per tracciarne una definizione. Il solo tratto unificante risiederebbe, per l'autore citato, nell'assenza, in capo al soggetto, della qualità di «cittadino italiano» così come definita dalla l. 5 febbraio 1992, n. 91 (legge sulla cittadinanza). L'autore specifica il significato della locuzione «non-cittadini», riferendola a quattro gruppi di soggetti: a) i cittadini europei; b) i cittadini extra-comunitari; c) gli apolidi; d) i non-cittadini ai quali è accordata una speciale protezione. Pare opportuno richiamare, a tal proposito, le osservazioni di MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrato*, in *Dig. disc., priv.*, VI Agg. (2011), 451 ss. L'autore giunge a concludere che, nell'ottica del legislatore nazionale, la definizione di straniero sia divenuta un «concetto "a geometria variabile"», il significato del quale andrebbe esattamente inteso non per ciò che la parola in se stessa esprime bensì in rapporto al *corpus* normativo, ove essa viene di volta in volta impiegata. Per esempio, ai sensi del diritto dell'immigrazione, la nozione di straniero risulta espressamente riferita, dall'art. 1, comma 1, del relativo Testo unico, ai «cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi».

² Per un quadro aggiornato sulla condizione degli stranieri in Italia, cfr. *Dossier Statistico immigrazione*, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con il Centro Studi Confronti, Roma 2019.

³ Cfr. M. BARRY, *Social Exclusion and Social Work: An Introduction*, in M. BARRY, C. HALLETT (eds), *Social Exclusion and Social Work*, Russell House Publishing, Dorset 1998, 1 ss.; S. EBERSOLD, *Exclusion and Disability*, in *www.oecd.org*. Nei documenti ufficiali si discorre spesso di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, avuto riguardo alle situazioni nelle quali le persone non possono partecipare pienamente alla vita economica, sociale e civile, e/o alle situazioni in cui il reddito e le altre risorse (personali, familiari, sociali e culturali) sono talmente inadeguati da escludere le medesime persone dalla fruizione di condizioni e qualità di vita reputate accettabili dalla società nella quale vivono (cfr. F. BANO, *Povertà*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Agg. (2004), 746). In argomento, A. SEN, *Development as freedom*, Alfred Knopf, New York 1999, *passim*, in part. 87 ss.

La circostanza non sembra essere sfuggita al legislatore, il quale – anche grazie agli input provenienti dall’Unione europea – è intervenuto al fine di contrastare il fenomeno dell’esclusione sociale⁴, introducendo previsioni che si mostrano improntate all’inclusione finanziaria⁵. Si tratta,

⁴ Sulla rilevanza costituzionale di un sì fatto obiettivo appare quasi superfluo indugiare. Evidente appare il suo nesso con l’art. 2 Cost., ai sensi del quale la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, come singolo ed altresì nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, al contempo richiedendo l’adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale. Ancora più manifesto sembra essere il suo legame con l’art. 3, comma 2, Cost., a tenore del quale la Repubblica è chiamata a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la sua effettiva partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La medesima finalità è perseguita a livello sovranazionale ed a questo proposito potrebbe essere sufficiente richiamare l’art. 1 bis del Trattato di Lisbona, il quale annovera, tra i valori comuni agli Stati membri sui quali si fonda l’Unione, la tutela della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, in una società contraddistinta da pluralismo, non discriminazione, tolleranza, giustizia, solidarietà e parità tra donne e uomini. Giova infine ricordare che sui valori indivisibili e universali della dignità umana si fonda l’Unione stessa, come affermato nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000 (Carta di Nizza), la quale all’art. 1 proclama l’invulnerabilità della dignità umana, che deve pertanto essere tutelata e rispettata.

⁵ Il tema dell’inclusione finanziaria non sembra essere stato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina italiana. La letteratura scientifica sul punto pare ancora esigua, sebbene interventi autorevoli non siano mancati. Si segnalano: A.A. DOLMETTA, *Trasparenza dei prodotti bancari. Regole*, Zanichelli, Bologna 2013, 273 ss.; V. MELI, *Il conto corrente di base tra inclusione finanziaria e controllo della circolazione della ricchezza*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1/2014, 56 ss. Ulteriori riferimenti si rintracciano viepiù nell’ambito di trattazioni dedicate al problema dell’accesso al credito: cfr. E. PELLECCIA, *Dall’insolvenza al sovraindebitamento*, Giappichelli, Torino 2012, 112; G. FALCONE, *Microcredito*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Agg. (2012), 497 ss.; F. LONGOBUCCO e S. DEPLANO, *Finanza etica*, *ivi*, 380; S. COTTERLI, *Credito e debito dopo la crisi: strumenti per famiglie e microimprese*, in *Banca, impresa società*, 3/2016, 469 ss. Con specifico riferimento all’immigrazione, l’importanza del tema sembra essere testimoniata dall’istituzione di un apposito Osservatorio nazionale sull’inclusione finanziaria dei migranti, nell’ambito di un progetto pluriennale, nato dalla collaborazione fra il Ministero

più precisamente, di norme dirette a realizzare l'inclusione sociale, nell'ambito dei servizi bancari e finanziari, agendo – principalmente, ma non soltanto – sul fronte dell'accesso ai medesimi servizi⁶.

Preme tuttavia evidenziare che, in dottrina, non è possibile riscontrare unanimità di vedute circa l'individuazione di quelli che possono essere considerati come servizi bancari basilari, indispensabili ai fini dell'inclusione; incertezza, questa, che peraltro si riflette sulla stessa nozione di esclusione finanziaria, la quale può essere appunto definita – in via di approssimazione – come l'impossibilità o riluttanza⁷ di taluni soggetti a fruire dei servizi bancari e finanziari di base, quali conti correnti e di deposito, prestiti, servizi assicurativi e di pagamento⁸.

dell'Interno e l'Associazione Bancaria Italiana (ABI). Sul punto pare utile rinviare al sito www.migrantiefinanza.it, ove si rinvergono numerosi documenti che fotografano l'attuale situazione, in ordine al livello di bancarizzazione raggiunto dalle persone immigrate.

⁶ Cfr. A.A. DOLMETTA, *op. ult. cit.*, 273 ss., il quale pone in evidenza che, quando si discorre d'inclusione finanziaria, il fine sembra essere rappresentato pur sempre dall'inclusione sociale, là dove il «finanziario» si presta invece a fungere da mezzo. Il medesimo autore puntualizza che, sebbene la parola «finanziario» sembri riferita, nel lessico corrente, al solo bancario, l'inclusione riguarda anche il settore assicurativo e, ancor più, i servizi finanziari.

⁷ Sarebbero i soggetti stessi, in alcuni casi, ad autoescludersi, pensando di non possedere i requisiti necessari per accedere a sì fatti servizi. In questo senso, cfr. D. MCKILLOP, J.O.S. WILSON, *op. cit.*, 9, i quali sottolineano come l'esclusione finanziaria possa essere altresì alimentata da un senso di sfiducia, riluttanza o pregiudizio degli individui verso l'utilizzo dei servizi finanziari.

⁸ La definizione di esclusione finanziaria riportata nel testo si richiama alla nozione tracciata dalla Banca d'Italia (cfr. Banca d'Italia, *Inclusione finanziaria le iniziative del G20 e il ruolo della Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza*, 96, 2011). L'individuazione di una definizione esauriente è apparsa, in verità, ardua, giacché – è stato osservato in dottrina – la stessa presupporrebbe di individuare in maniera univoca i servizi finanziari basilari, che dipendono tuttavia dal grado di finanziarizzazione raggiunto da ciascun Paese (in questo senso, L. ANDERLONI e E. CARLUCCIO, *Access to Bank Accounts and Payment Services*, in L. ANDERLONI, E. CARLUCCIO e M. BRAGA, *New Frontiers in Banking Services: Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*, cit.).

La difficoltà riferita sembra destinata ineluttabilmente a influenzare le soluzioni che possono essere approntate per contrastare l'esclusione stessa. Nondimeno, anche alla luce delle considerazioni che precedono, alcuni servizi bancari e finanziari appaiono qualificabili, in maniera nitida, come basilari, essendo di fatto indispensabili per il compimento di determinate attività.

Partendo da tale presupposto, queste riflessioni intendono soffermarsi sulla disciplina del conto di base e sul problema dell'accesso al credito, con particolare riferimento al regime giuridico del microcredito. Entrambe le normative, come si tenterà di dimostrare, sembrano essere orientate all'inclusione. Che le stesse appaiano adeguate, poi, a risolvere i conflitti di interessi che possono in concreto scaturire, resta invece da verificare.

Ciò premesso, pare opportuno soffermarsi, in prima battuta, sulla disciplina del conto di base, contemplata negli artt. 126 *noviesdecies* ss., d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (t.u.b.), introdotti dal d.lgs. 15 marzo 2017, n. 37, con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base (conosciuta anche come *Payment Account Directive*, c.d. PAD)⁹. In virtù della riferita normativa, le

⁹ L'emanazione della direttiva sui conti di pagamento è stata preceduta da una intensa elaborazione delle istituzioni europee, la quale ha preso avvio nella seconda metà degli anni Duemila, segnatamente con la comunicazione della Commissione, COM (2007) 724 final, del 20 novembre 2007, «*A single market for 21st century Europe*». A tale produzione l'ordinamento interno non sembra essere rimasto indifferente. Già nel 2009, difatti, la Banca d'Italia aveva introdotto il c.d. «conto corrente semplice», ossia un contratto avente caratteristiche standard che consentiva al cliente di usufruire, a fronte di un canone annuo fisso, di un numero determinato di operazioni e di servizi, stabilito dalla Banca d'Italia sulla base di un accordo tra l'ABI e la maggioranza delle associazioni dei consumatori facenti parte del CNCU (cfr. provv. Banca d'Italia del 27 novembre 2009). Due anni dopo, sulla

banche, la Società Poste Italiane S.p.a. e gli altri prestatori di servizi abilitati, sono tenuti a offrire un conto di pagamento con caratteristiche di base, ossia un contratto che include, a fronte di un canone annuale onnicomprensivo, un numero di operazioni annue effettuabili senza addebito di ulteriori spese¹⁰.

Se per un verso si fatta disciplina può essere intesa come naturale conseguenza della normativa «antiriciclaggio», tenuto conto che quest'ultima, puntando a limitare la circolazione del denaro contante, ha praticamente reso indispensabile, in talune fattispecie, l'utilizzo di un conto

scia della raccomandazione n. 2011/442/UE della Commissione, del 18 luglio 2011, con il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, è stato contemplato un conto corrente di base. L'art. 12, comma 3, d.l. citato, ha demandato il compito di specificare le caratteristiche di sì fatto conto, in aderenza alla predetta raccomandazione, ad un'apposita Convenzione tra Ministero dell'economia e delle finanze, Banca d'Italia, Associazione Bancaria italiana, Poste italiane S.p.a. ed Associazione Italiana Istituti di pagamento e di moneta elettronica. Il conto semplice e quello di base non sono perfettamente sovrapponibili, presentando invece alcune differenze. In particolare, il secondo sembra essere caratterizzato un grado inferiore di standardizzazione, in quanto rispetto ad esso ogni istituto di credito ha avuto la possibilità di scegliere se applicare o meno un canone, la tipologia di operazioni comprese e quelle invece a pagamento. Soprattutto, l'art. 12 d.l. n. 201 del 2011, comma 4, prevede che le banche «siano tenute» ad offrire il conto corrente di cui al comma precedente, ossia il conto di base, mentre la scelta se offrire o meno un conto semplice era stata affidata ai medesimi istituti di credito.

¹⁰ L'individuazione di tali operazioni è stata demandata ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia. La previsione ha trovato attuazione con d.m. 3 maggio 2018, n. 70, Regolamento recante attuazione degli articoli 126 *vicies semel*, 126 *vicies bis* e 126 *vicies quater* del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico bancario), introdotti dal decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 37, recante attuazione della direttiva 2014/92/UE, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

corrente o di pagamento¹¹; per altro verso, le medesime norme si mostrano marcatamente orientate all'inclusione¹². Spingono in questa direzione diversi riferimenti disseminati nella *Payment Account Directive* ed ancor più nel d.l. n. 37 del 2017, per mezzo del quale gli stessi sono transitati, poi,

¹¹ Cfr. G. FALCONE, *op. cit.*, 497, il quale si riferisce, in particolare, al comma 4 *ter* dell'art. 2, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni in l. 14 settembre 2011, n. 148, là dove si prevede che le operazioni di pagamento delle spese delle pubbliche amministrazioni centrali e locali e dei loro enti siano effettuati «in via ordinaria mediante accredito sui conti correnti o di pagamento dei creditori ovvero con altri strumenti di pagamento elettronici prescelti dal beneficiario», e che il pagamento di stipendio, pensione o compensi comunque corrisposti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e dai loro enti, in via continuativa a prestatori d'opera e ogni altro tipo di emolumento a chiunque destinato, di importo superiore a mille euro debba essere effettuato «con strumenti di pagamento elettronici bancari o postali». Nella medesima direzione, a proposito della prima disciplina del conto di base, risalente all'art. 12, comma 3, d.l. n. 201 del 2011, A. DOLMETTA, *Trasparenza dei prodotti bancari*, cit., 279, attribuisce altresì risalto alla rubrica di detto articolo, la quale recita appunto «riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti a 1.000 euro e contrasto all'uso del contante». L'autore fa notare che uno Stato tendente a vietare «pesantemente» l'uso del contante, è portato necessariamente ad assicurare un accesso «agevole e assai mite» agli strumenti bancari di regolazione dei crediti e debiti pecuniari, essendo in gioco «la stessa "sopravvivenza sociale" delle persone», avuto riguardo, per esempio, alla riscossione delle pensioni.

¹² Cfr. ABF Napoli, 5 settembre 2017, in www.arbitrobancariofinanziario.it, ove si discorre di un «dovere di inclusione finanziaria [...] (recentemente ribadito dal legislatore nel d.lgs. 15/3/2017, n. 37 in tema di conto di base, pur non applicabile nel caso di specie)». Sembra riconoscere una duplice *ratio* alla disciplina del conto di base, V. MELI, *op. cit.*, 75, il quale, a proposito della normativa introdotta nel 2011, osserva, da un lato, che l'introduzione del conto corrente di base intende perseguire una finalità di tipo sociale, consistente nell'incrementare le possibilità di accesso ai servizi bancari di taluni strati della popolazione disagiati economicamente; dall'altro, essa sarebbe concepita quale strumento per ridurre i costi della pubblica amministrazione e per agevolare la riuscita di politiche le quali perseguono la tracciabilità della circolazione della ricchezza. Nel primo senso, il conto di base si porrebbe – per l'autore citato – come mezzo per promuovere la realizzazione di un diritto; nell'altro, quale modalità per rendere meno gravose le conseguenze di una «compressione della libertà dei privati».

nel Testo unico bancario.

Anzitutto, merita di essere considerato l'art. 15 PAD, rubricato «non discriminazione», con il quale gli Stati membri sono stati chiamati ad assicurare che gli enti creditizi non abbiano a discriminare i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione¹³ in ragione della cittadinanza o del luogo di residenza o per qualsiasi altro motivo di cui all'articolo 21 della Carta di Nizza in relazione alla domanda di conto di pagamento¹⁴. Autorevole dottrina non ha mancato di porre l'accento sul nesso intercorrente tra discriminazione ed esclusione, al contempo rimarcando come la realizzazione dell'inclusione passi anche attraverso l'«eliminazione di ogni discriminazione» e di qualsivoglia distinzione che risulti ingiustificata¹⁵. Invero, all'integrazione dei soggetti più vulnerabili – e tra

¹³ La disposizione riecheggia il Considerando n. 35 della medesima direttiva.

¹⁴ Il legislatore europeo è intervenuto in più occasioni per contrastare le discriminazioni in ambito contrattuale. Si ricordano, in particolare, la direttiva 2000/43/Ce del Consiglio che attua la parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla «razza» e dalla «origine etnica», e la direttiva 2004/113/Ce del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura. Le direttive richiamate sono state recepite rispettivamente con d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 e d.lgs. 6 novembre 2007, n. 196. Tale legislazione antidiscriminatoria, alludendo testualmente a beni e servizi offerti al pubblico, ha dato adito a un dibattito sulla possibilità di applicare la medesima disciplina anche alla contrattazione che si svolga mediante una trattativa individuale. Sul punto: D. MAFFEIS, *Offerta al pubblico e divieto di discriminazione*, Giuffrè, Milano 2007; ID., *Discriminazione (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, Annali, IV (2011); A. GENTILI, *Il principio di non discriminazione nei rapporti civili*, in *Riv. crit. Dir. priv.*, 2009, 207 ss.; L. SITZIA, *Pari dignità e discriminazione*, Jovene, Napoli 2011; E. NAVARRETTA, *Principio di uguaglianza, principio di non discriminazione e contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 3/2014, 547 ss.; G. CASTELLANI, *Discriminazione (divieto di)*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, IX Agg. (2014), 236 ss.; B. CHECCHINI, *Discriminazione contrattuale e dignità della persona*, Giappichelli, Torino 2019.

¹⁵ Il riferimento è ad A.A. DOLMETTA, *Trasparenza dei prodotti bancari*, cit., 274, ad avviso del quale, sebbene possa apparire «scontato», nei fatti potrebbe non rivelarsi superfluo ricordare che la nozione di inclusione sociale sia in grado di comprendere al proprio interno l'eliminazione di ogni discriminazione.

questi, in maniera particolare, gli stranieri – possono essere d'intralcio condotte discriminatorie, realizzate dagli enti creditizi, quali il rifiuto di contrarre o l'applicazione di condizioni diverse e peggiori, facendo leva soltanto sulle qualità personali della controparte¹⁶.

In attuazione dell'art. 15 PAD, al fine di evitare discriminazioni, l'art. 126 *noviesdecies* t.u.b. prevede che l'accesso ad un conto di pagamento con caratteristiche di base debba essere garantito a tutti i consumatori soggiornanti nell'Unione (comma 2), ovvero sia a chiunque abbia il diritto di stazionare in uno Stato membro dell'Unione europea, in virtù della normativa interna e/o sovranazionale, comprese le persone senza fissa dimora e i richiedenti asilo ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, sullo status dei rifugiati¹⁷, del relativo protocollo del 31 gennaio 1967, nonché ai sensi degli altri trattati internazionali che regolano la materia (comma 3).

La disposizione richiamata consente di tracciare l'ambito soggettivo della disciplina del conto di base, la quale pare riferibile non soltanto ai

¹⁶ Cfr. D. MAFFEIS, *Molteplicità delle forme e pluralità di statuti del credito bancario nel mercato globale e nella società plurale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 4/2012, 748.

¹⁷ L'art. 1-A, n. 2, par. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, definisce rifugiato colui il quale, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure colui il quale, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il predetto timore. Ai fini di una corretta applicazione dei riferiti presupposti, l'Alto Commissariato della Nazioni Unite per i Rifugiati ha elaborato linee guida interpretative nel Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato, c.d. UNHCR Handbook (*UN High Commissioner for Refugees, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1979/1992). Per un approfondimento si rinvia a *La tutela della protezione internazionale e altre forme di protezione. Manuale giuridico per l'operatore*, a cura dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, in www.sprar.it.

soggetti che necessitano di protezione internazionale¹⁸, ma – più ampiamente – a tutti coloro che soggiornano legalmente sul territorio, siano essi cittadini comunitari o extracomunitari.

Stando al testo della disposizione, dovrebbero invece essere esclusi dalla sfera applicativa della disciplina le persone che si trovano sul territorio in maniera irregolare. La PAD non ha mancato tuttavia di riservare attenzione a costoro, seppure in sede di considerando¹⁹, invitando gli Stati membri a individuare meccanismi per consentire di trarre pieno vantaggio dalla direttiva stessa anche ai consumatori che, pur non avendo ottenuto il permesso di soggiorno, non possano essere espulsi per motivi di fatto o di diritto. In sede di recepimento, il legislatore italiano non sembra aver previsto alcun meccanismo riconducibile a tale previsione, così che risulta demandato all'interprete il compito di individuare soluzioni che di volta in volta consentano di realizzare, in concreto, la finalità d'integrazione sottesa dalla normativa in esame.

Che la disciplina del conto di base sia improntata all'inclusione sembra trovare conferma, poi, in ulteriori previsioni. Segnatamente, nell'ammettere la possibilità di prevedere operazioni aggiuntive, l'art. 126 *viciesbis* puntualizza che i costi delle stesse, come il canone annuo onnicomprensivo, devono essere «ragionevoli» e «coerenti con finalità di inclusione finanziaria»²⁰, avuto riguardo al livello di reddito nazionale e ai

¹⁸ Tali soggetti sono destinatari di un particolare regime giuridico, tanto che taluno ha parlato al riguardo di un «trattamento giuridico “privilegiato”» (il riferimento è a C. HEIN, *L'integrazione dei rifugiati tra fallimento e buone prassi*, in *Dossier statistico*, cit., 188 ss.). La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale è disciplinata, attualmente, dalla direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013, attuata con d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142.

¹⁹ Cfr. considerando n. 39.

²⁰ Devono essere seguiti, al riguardo, i criteri contemplati nell'art. 3, d.m. n. 70 del 2018, il quale specifica che l'importo del canone annuo onnicomprensivo si considera ragionevole e coerente con finalità di inclusione finanziaria quando risulta essere uguale ovvero superiore ai costi sostenuti dal prestatore di servizi di pagamento per l'effettuazione delle

costi mediamente addebitati dai prestatori di servizi di pagamento per i servizi collegati al conto di pagamento, tenendo anche conto delle condizioni dei «soggetti socialmente svantaggiati».

Ancora, cogliendo l'input lanciato dal considerando n. 46 PAD, nel quale si legge che per incoraggiare la partecipazione dei «consumatori vulnerabili» al mercato dei servizi bancari al dettaglio, gli Stati membri dovrebbero poter prevedere che i conti di pagamento con caratteristiche di base siano offerti ad essi a condizioni particolarmente vantaggiose, ad esempio a titolo gratuito, l'art. 126 *vicies quater* t.u.b. prescrive che il conto di base sia offerto senza spese per le fasce di clientela socialmente svantaggiate²¹. La norma si mostra quindi tesa ad agevolare l'accesso ai servizi bancari e finanziari, da parte di soggetti vulnerabili sul piano economico e sociale, consentendo loro di aprire e utilizzare un conto di pagamento, senza dover sostenere alcun esborso.

Riconducibile all'inclusione appare, infine, l'art. 126 *vicies sexies* t.u.b., per la connessione che sussiste tra la stessa e l'educazione finanziaria²², alla quale risulta appunto dedicata la disposizione richiamata,

operazioni e servizi di cui all'articolo 2, comma 1, e non eccede in ogni caso l'importo mediano delle spese applicate nel semestre precedente ai consumatori dal medesimo prestatore di servizi di pagamento per l'effettuazione delle operazioni e dei servizi di cui all'articolo 2, comma 1, nel numero stabilito nell'allegato A del medesimo d.m. Quanto al costo delle operazioni aggiuntive o delle operazioni in numero superiore, ai sensi dello stesso art. 3 d.m. citato, esso si reputa ragionevole e coerente con finalità di inclusione finanziaria quando risulta essere uguale o superiore ai costi sostenuti dal prestatore di servizi di pagamento per l'effettuazione di dette operazioni e non eccede, in ogni caso, l'importo mediano delle spese applicate nel semestre precedente ai consumatori dallo stesso prestatore di servizi di pagamento per l'effettuazione delle medesime operazioni e degli stessi servizi.

²¹ Necessario è richiamare, sul punto, l'art. 4, d.m. n. 70 del 2018, in base al quale rientrano nelle fasce socialmente svantaggiate quei soggetti che abbiano un Isee in corso di validità inferiore ad euro 11.600,00.

²² Il ruolo dell'educazione finanziaria nel contrasto alla marginalità e all'esclusione sociale è stato di recente posto in evidenza da E. RIGHINI, *Educazione finanziaria. Uno strumento*

come segnalato dalla rubrica della medesima²³.

Intesa come acquisizione delle conoscenze, della consapevolezza e delle capacità di gestione delle proprie risorse e di utilizzo dei prodotti finanziari, l'educazione finanziaria sembra rappresentare infatti una componente essenziale dell'inclusione, la quale punta a consentire l'accesso a (nonché l'utilizzo di) servizi e prodotti bancari e finanziari presenti sul mercato, mediante scelte consapevoli ed efficaci²⁴.

Sì fatta esigenza risulta essere ancor più avvertita al tempo attuale, nel quale la comprensione degli strumenti per la gestione e l'investimento del patrimonio, la conoscenza dei diritti e la capacità di esercitarli da parte degli individui si mostrano limitati, anche a fronte del progresso tecnologico e dell'innovazione finanziaria, nonché dello sviluppo stesso dei mercati, i quali hanno contribuito a rendere sempre più complesse le scelte finanziarie.

per cittadini, risparmiatori e mercati, FrancoAngeli, Milano 2019, 234 ss. Sull'educazione finanziaria, più in generale, E. PELLECCIA, *op. cit.*, 144 ss.; U. MORERA, *Nuove prospettive per l'educazione finanziaria*, in *Foro it.*, V, 2/2015, 125 ss. Ancora, il tema è stato ampiamente indagato da: G. ZADRA, *L'educazione finanziaria come motore di sviluppo*, in *Bancaria*, 10/2007, 18 ss.; M.T. PARACAMPO, *Educazione Finanziaria e Protezione dei Risparmiatori: Miti e Realtà*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2/2010; EAD., *Il Ruolo dell'Educazione Finanziaria nella Recente Disciplina del Mercato Finanziario*, in *Riv. dir. banc.*, Giugno 2011; M. NOVARESE, *Educazione Finanziaria e Regolamentazione: Riflessioni di Economia Cognitiva*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1/2012.

²³ L'art. 126 *vicies sexies* t.u.b. è difatti rubricato «educazione finanziaria».

²⁴ Utile appare, al riguardo, richiamare la definizione data dall'OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD, *Organization for Economic Cooperation and Development*): «*Financial education is the process by which financial consumers/investors improve their understanding of financial products and concepts and through information, instruction and/or objective advice develop the skills and confidence to become more aware of financial risks and opportunities, to make informed choices, to know where to go for help, and to take other effective actions to improve their financial wellbeing*» (crf. OECD, *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*, 2005, consultabile su www.oecd-ilibrary.org).

Le istituzioni europee hanno dato un impulso ai legislatori nazionali, segnalando l'opportunità di favorire misure a sostegno dell'educazione dei «consumatori più vulnerabili» fornendo loro orientamento e assistenza ai fini di una gestione responsabile delle rispettive finanze²⁵; ed ancora, di incoraggiare le iniziative degli enti creditizi dirette a combinare la fornitura di un conto di pagamento con caratteristiche di base con «servizi indipendenti di educazione finanziaria»²⁶.

Tale stimolo è stato colto, a livello interno, in sede di attuazione della direttiva sui conti di pagamento, con l'introduzione dell'art. 126 *vicies sexies* t.u.b. La disposizione, posta a chiusura della disciplina del conto di base, assegna alla Banca d'Italia il compito di promuovere iniziative indirizzate a fornire ai consumatori, in particolare a quelli individuati ai sensi dell'articolo 126 *vicies quater*, informazioni chiare e comprensibili sul conto di base, sulle relative condizioni generali di prezzo, sulle procedure per accedervi e sulla possibilità di ricorso a procedure alternative di risoluzione delle controversie.

Alla luce di tale previsione, strumenti adeguati di informazione e formazione appaiono dunque mezzi capaci di contribuire in maniera decisiva all'inclusione, consacrandone il legame con la componente educativa nel campo dei servizi bancari e finanziari.

Per quanto riguarda nello specifico la condizione dello straniero, l'esigenza di un'educazione finanziaria appare ancora più stringente ed in questo contesto l'alfabetizzazione sembra assumere coloriture ulteriori. Certamente nel periodo immediatamente successivo all'arrivo, là dove il processo di integrazione prende avvio, i bisogni formativi si presentano basilari, veicolabili tramite strumenti semplici. In questa fase, uno degli ostacoli principali può essere rappresentato dalle difficoltà di carattere linguistico, sicché un'informazione in lingua potrebbe rivelarsi determinante. A ciascuno stadio corrispondono dunque bisogni e obiettivi

²⁵ Cfr. considerando n. 49 PAD.

²⁶ *Ibidem*.

formativi, nonché strumenti differenti. Se i bisogni iniziali sono assai basilari, ad uno stadio evoluto emergono esigenze più avanzate, le quali richiedono strumenti elaborati, per giungere alla piena integrazione.

2. *Segue. Il rifiuto del conto.*

Un diritto all'apertura del conto era apparso già enucleabile, all'interno dell'ordinamento, sul presupposto che il compimento di molte transazioni economiche essenziali richiede ormai un ricorso al sistema finanziario, di guisa che, l'esclusione dal medesimo può sfociare nell'isolamento di chi abbia domandato di accedere ad esso e tale possibilità si sia visto negare²⁷.

L'art. 126 *noviesdecies* t.u.b. sembra aver fugato ogni dubbio, là dove discorre in maniera espressa di un «diritto al conto di base» in attuazione dell'art. 16 PAD, del quale ha mutuato la rubrica («diritto di accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base»). E merita di essere altresì considerato l'art. 2 della medesima direttiva, nel quale si discorre apertamente di un «diritto dei consumatori di aprire e usare un conto di pagamento con caratteristiche di base».

Il riferimento testuale al diritto di accedere al conto conduce a interrogarsi sulla configurabilità di un vero e proprio diritto soggettivo in capo al cliente, al quale corrisponda un obbligo legale della banca alla conclusione del contratto.

La sussistenza di un obbligo si fatto appare invero argomentabile a partire dall'art. 126 *vicies* t.u.b., il quale, nel disciplinare appunto l'apertura del conto, prevede che, fermo restando l'obbligo di osservare le disposizioni

²⁷ Cfr. G. FAUCEGLIA, «Diritto al conto» ed operazioni di social banking nell'ordinamento italiano, in L. ANDERLONI (a cura di), *Il social banking in Italia: un fenomeno da esplorare*, Giuffrè, Milano 2003, 281 s.; e M. PORZIO, *Riflessioni sui profili giuridici del social banking*, *ivi*, 385 ss.

in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo²⁸, il prestatore può rifiutare la richiesta di apertura «solo» in mancanza dei requisiti previsti dall'articolo 126 *noviesdecies* t.u.b. ovvero se il consumatore sia già titolare in Italia di un conto di pagamento con caratteristiche di base, salvo che il richiedente abbia ricevuto comunicazione dell'imminente chiusura del medesimo oppure intenda trasferirlo²⁹.

Da una lettura *a contrario* della disposizione, sembra che il prestatore dei servizi di pagamento non possa negare l'apertura del conto di base, quando il richiedente sia un consumatore soggiornante legalmente sul territorio dell'Unione, ai sensi dell'art. 126 *noviesdecies*³⁰. Suggerisce tale interpretazione, l'avverbio «solo», che compare nel testo dell'art. 126 *vicies*, comma 1, a voler significare che, al di fuori dei casi in esso contemplati, il

²⁸ Precisamente, la disposizione in esame richiama la direttiva 2005/60/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, attuata con d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e successivamente abrogata dalla direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, alla quale è stata data attuazione con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90. Modifiche alla direttiva 2015/849/UE sono state apportate dalla direttiva 2018/843/UE del 30 maggio 2018, attuata con d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125. Sulla direttiva 2015/849/UE, ancora, è intervenuto il regolamento delegato 2019/758/UE della Commissione del 31 gennaio 2019, apportando integrazioni per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione per l'azione minima e il tipo di misure supplementari che gli enti creditizi e gli istituti finanziari devono intraprendere per mitigare il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in taluni paesi terzi.

²⁹ A tal fine, prima di aprire un conto di base, il prestatore di servizi di pagamento può chiedere al consumatore di dichiarare per iscritto se lo stesso sia già titolare in Italia di un conto di pagamento che gli consente di utilizzare tutti i servizi indicati nell'allegato A al D.Lgs. n. 37 del 2017.

³⁰ In questa direzione sembra muovere ABF Napoli, 5 settembre 2017, cit., là dove si discorre di un «dovere di inclusione finanziaria [...] che impone alle banche come criterio generale di condotta quello di favorire l'accesso della clientela ai servizi creditizi e di pagamento»

diniego non sia ammissibile. Sembra lecito desumere da questa previsione la sussistenza di un obbligo dell'ente creditizio di concedere l'apertura, in linea con la finalità d'inclusione della normativa in esame. Tanto è vero che il rifiuto può essere opposto soltanto se il richiedente sia già titolare di un conto di pagamento, giacché in questo caso la finalità d'inclusione potrebbe essere soddisfatta mediante l'uso di quel conto³¹; ovvero, quando l'apertura comporti la violazione delle disposizioni in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e di lotta al finanziamento del terrorismo³².

Pare opportuno sottolineare, anzi, come in questo secondo caso sussista un obbligo, a carico dell'ente creditizio, di astenersi dal concludere il contratto, ai sensi del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231³³. Il diritto al conto

³¹ Cfr. art. 16, par. 5, PAD; art. 126 *vicies*, comma 1.

³² Cfr. art. 16, par. 4, PAD; art. 126 *vicies*, comma 1.

³³ In particolare, l'art. 42 del decreto citato prevede che i soggetti impossibilitati a effettuare l'adeguata verifica della clientela, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 1, lettere a), b) e c), del medesimo d.lgs., debbano astenersi dall'instaurare, eseguire ovvero proseguire il rapporto, la prestazione professionale e le operazioni e valutare se effettuare una segnalazione di operazione sospetta alla UIF a norma dell'articolo 35. Tra gli obblighi di adeguata verifica figura quello di identificazione del cliente. A tal proposito si segnala una questione sorta a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113. (c.d. decreto sicurezza), in virtù del quale non è più possibile, per la maggior parte dei richiedenti asilo, iscriversi all'anagrafe ed ottenere la carta d'identità. Di conseguenza, molte banche hanno rifiutato l'apertura di conto, reputando che l'esibizione del permesso di soggiorno per richiesta di asilo non fosse un documento idoneo a procedere all'identificazione. L'Associazione Bancaria Italiana è intervenuta con una nota indirizzata ai Direttori Generali e ai responsabili delle diverse aree delle banche associate, sostenendo, al contrario, che il permesso di soggiorno per i richiedenti asilo, se in corso di validità, costituisce documento idoneo per procedere all'apertura del rapporto. Le medesime considerazioni sono state estese alla ricevuta di cui all'art. 4, comma 3, del decreto sicurezza, là dove la ricevuta stessa, in corso di validità, sia munita di fotografia del titolare, rilasciata da un'amministrazione dello Stato e indichi il nome e la data di nascita del richiedente.

Si fatta soluzione appare condivisibile, consentendo di realizzare la finalità d'inclusione senza compromettere gli obiettivi avuti di mira dalla disciplina antiriciclaggio e

trova quindi un limite, là dove la finalità d'inclusione cede il passo alla lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Ad ogni modo, nell'uno e nell'altro caso il rifiuto risulta essere legittimo. In capo all'ente creditizio sussiste tuttavia l'obbligo di informare immediatamente il consumatore del diniego, indicandone le motivazioni specifiche. Ciò è quanto contemplato nel comma 2 dell'art. 126 *vicies* t.u.b., ai sensi del quale il prestatore di servizi di pagamento è altresì tenuto a rendere edotto il cliente delle procedure di reclamo disponibili e della sua facoltà di inviare un esposto alla Banca d'Italia, o di adire i sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie previsti dall'articolo 128 *bis* t.u.b. La comunicazione delle motivazioni non è tuttavia dovuta quando la stessa si pone in contrasto con obiettivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, individuati ai sensi dell'articolo 126, o sussistano altri giustificati motivi ostativi secondo le disposizioni in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

La previsione di un obbligo informativo si è fatto, in virtù del quale le ragioni del rifiuto devono essere comunicate, assume particolare importanza anche ad altri fini. Le motivazioni consentono infatti di accertare se il diniego sia legittimo oppure no. In tale seconda evenienza, stante il diritto all'apertura del conto ed avuto riguardo al corrispondente obbligo di concederlo, la valenza dell'inclusione spinge a riflettere sull'ammissibilità di una tutela reale e non soltanto risarcitoria, quest'ultima nelle forme della responsabilità per violazione di un obbligo posto dalla legge (quello, appunto, di concedere l'apertura del conto di

antiterrorismo. Tale normativa difatti allude all'identificazione del cliente, la quale può essere realizzata anche mediante un documento diverso dalla carta d'identità, come, in questo caso, il permesso soggiorno per richiesta d'asilo. Una interpretazione differente rischierebbe di depotenziare notevolmente la portata della direttiva sul conto di base, tenuto conto che le persone immigrate figurano proprio tra i soggetti più esposti al rischio di esclusione. D'altra parte, resta sempre salvo l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, del quale l'istituto di credito risulta comunque gravato nel corso dell'esecuzione del contratto, ai sensi dell'art. 35 d.lgs. n. 231 del 2007.

pagamento con caratteristiche di base).

Occorre domandarsi in definitiva se, dato per assunto un obbligo a contrarre di fonte legale a carico dell'ente creditizio, il cliente possa chiedere e ottenere l'esecuzione specifica ai sensi dell'art. 2932 c.c.³⁴. D'ostacolo a una risposta affermativa potrebbe essere il contenuto del negozio, dal momento che la natura costitutiva della sentenza emessa a seguito dell'azione *ex art. 2932 c.c.* presuppone che vi sia identità tra l'obbligazione inadempita e la pronuncia stessa. Il rimedio risulta di conseguenza invocabile solo là dove risultino predeterminati gli elementi del contratto da stipulare, non anche quando la definizione del contenuto sia demandata alla libera scelta delle parti. Si richiede, in buona sostanza, che l'assetto di interessi sia cristallizzato, non potendo il decidente intervenire sul contenuto. È necessario allora portare l'attenzione sul conto corrente con caratteristiche di base, al fine di verificare se lo stesso possa essere inteso come un contratto specifico, dal contenuto predeterminato.

Merita di essere rilevato, in proposito, che le caratteristiche del conto di base si trovano scolpite nell'art. 126 *vicies semel*, ai sensi del quale le operazioni e i servizi inclusi nel conto devono comprendere almeno quelli elencati nell'allegato A al d.lgs. n. 37 del 2017. Sebbene la disposizione lasci all'ente creditizio la facoltà di prevedere operazioni e servizi ulteriori, sembra possibile comunque individuare un nucleo, appunto, di base, rispetto al quale non sono ammesse variazioni.

In quest'ottica, l'esecuzione specifica dell'obbligo a contrarre appare prospettabile. Senonché, dubbi potrebbero porsi in ragione della norma

³⁴ Sull'applicabilità dell'art. 2932 c.c. anche alle ipotesi di obbligo a contrarre di fonte legale, S. MAZZAMUTO, *L'esecuzione specifica dell'obbligo di concludere un contratto*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, XX, Utet, Torino 1985, 313 ss.; F. ROSSELLI, *Esecuzione specifica dell'obbligo di concludere un contratto*, in N. LIPARI e P. RESCIGNO (diretto da), *Diritto civile*, II, *L'attuazione dei diritti*, Giuffrè, Milano 2009. In giurisprudenza, aderisce a tale orientamento Cass. 9 luglio 1997, n. 6206, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1/1998, 482.

sulle spese. L'art. 126 *vicies bis* ritiene difatti compatibile con il conto di base la previsione di un canone onnicomprensivo e degli oneri fiscali previsti per legge, ma non ne definisce l'ammontare, limitandosi a prevedere che il canone e il costo delle operazioni aggiuntive debbano essere ragionevoli e coerenti con finalità di inclusione finanziaria. Tale previsione è stata tuttavia specificata dall'art. 3 del d.m. n. 70 del 2018, il quale chiarisce cosa debba intendersi per ragionevolezza e coerenza con finalità di inclusione finanziaria, consentendo di individuare di volta in volta la misura del canone e delle operazioni aggiuntive, che deve essere uguale o superiore ai costi sostenuti dal prestatore per l'effettuazione delle operazioni e dei servizi di cui all'art. 2, comma 1, del medesimo d.m., e in ogni caso non eccedere l'importo mediano delle spese applicate nel semestre precedente ai consumatori dal medesimo prestatore per l'effettuazione delle operazioni e servizi di cui all'articolo 2, comma 1, nel numero stabilito nell'allegato A.

Sebbene il legislatore abbia preferito non procedere a una rigida schematizzazione, consentendo a ciascun ente creditizio di determinare un canone sulla base delle proprie specificità, appare pur vero che, per ogni singola banca alla quale venga di volta in volta richiesta l'apertura del conto, è possibile individuare un preciso contenuto, il quale si presta a essere reputato comunque predeterminato, in quanto esso dovrà coincidere con quello risultante dall'applicazione dei criteri stabiliti dagli artt. 126 *noviesdecies* ss. t.u.b. in combinato disposto con le disposizioni recate dal d.m. n. 70 del 2013

Perplessità sull'ammissibilità di una tutela reale possono sorgere – come si è visto – rispetto all'ipotesi generale, in quanto la determinazione del canone non risulta (ma soltanto all'apparenza) predeterminato dalla legge. Problemi non sembrano ad ogni modo porsi rispetto al conto di base per particolari categorie di consumatori: si tratta difatti di un conto senza spese, ai sensi dell'art. 126 *vicies quater*, il contenuto del quale risulta essere completamente tratteggiato dal legislatore.

Il rilievo non pare di poco momento rispetto al tema che ci occupa, se

si considera che i soggetti a rischio di esclusione sono proprio quelli in favore dei quali è posta la previsione richiamata, diretta ad agevolare l'accesso ai servizi bancari da parte dei consumatori marginali.

3. Inclusione sociale e accesso al credito: le questioni poste dalla «sana e prudente gestione».

Le norme passate in rassegna danno conto del progressivo emergere dell'inclusione nel settore dei servizi bancari e finanziari, la quale sembra interessare sia il lato della domanda, in termini di informazione, consapevolezza ed educazione finanziaria, sia l'offerta, favorendo l'accesso a prodotti e servizi adeguati al raggiungimento della medesima. La disciplina introdotta nel t.u.b., con d.l. n. 37 del 2017, consente a tutti l'apertura di un conto di pagamento con caratteristiche di base, giungendo a riconoscere un vero e proprio diritto a sì fatto conto, avuto riguardo all'importanza che lo stesso riveste nell'odierna società, ove risulta indispensabile per il compimento di molteplici operazioni³⁵. Ed in effetti, quanto ai cittadini immigrati, nell'ultimo biennio è stato riscontrato un generale miglioramento del livello di bancarizzazione³⁶.

Le previsioni richiamate non si mostrano tuttavia idonee a risolvere il problema – di estrema importanza – concernente l'accesso al credito da

³⁵ Così G. FALCONE, *op. cit.*, 494 ss., il quale pone in evidenza come la constatata impossibilità di effettuare transazioni economiche essenziali, se non per il tramite del sistema finanziario, abbia spinto parte della dottrina a ritenere concepibile un «diritto al conto».

³⁶ Cfr. G. FRIGERI, *Inclusione finanziaria e disuguaglianze di genere*, in *Dossier statistico*, cit., 324, ove si riporta che la percentuale di persone immigrate adulte titolari di un conto corrente si attestava, nel dicembre 2017, al 72 %.

parte dei c.d. soggetti non bancabili³⁷, l'esclusione dei quali si sostanzia in un impedimento nelle pratiche bancarie e finanziarie tale da precludere loro di condurre una vita normale all'interno della società di appartenenza³⁸.

Per quanto riguarda, nello specifico, gli stranieri, nel settore del credito in misura maggiore che in altri è stata riscontrata una diffusa percezione di discriminazione³⁹. Le risposte degli operatori sono apparse distanti dalle richieste dei clienti, i quali si presentano come soggetti non bancabili, per l'impossibilità di offrire garanzie patrimoniali e l'incostanza che sovente ne caratterizza i redditi da lavoro⁴⁰. Difficoltà di accesso al credito sembrerebbero interessare, altresì, la c.d. imprenditoria migrante⁴¹, per la dimensione dei soggetti (perlopiù piccole o piccolissime imprese) e le caratteristiche dei titolari, che non possono fregiarsi di una relazione longeva con un istituto di credito e pertanto risultano penalizzati rispetto ad

³⁷ F. LONGOBUCCO e S. DEPLANO, *op. cit.*, 380, riferiscono la «categoria di soggetti» definiti «non bancabili» a coloro i quali sono reputati dal sistema finanziario tradizionale «non sufficientemente credibili per ottenere credito».

³⁸ La rilevanza della questione è ben segnalata da E. PELLECCIA, *op. cit.*, 111, nota 111, la quale definisce l'accesso al credito come «uno dei fondamenti della cittadinanza economica». L'autrice pone in evidenza come l'esclusione bancaria sia fonte, per chi la subisce, di isolamento economico e sociale, e sottolinea che per sfuggire ad esso spesso si finisce per scivolare sul terreno dell'usura. Sul punto, anche EAD., *Accesso al credito, cittadinanza economica e dignità della persona*, in F. RUSCELLO (a cura di), *Scritti in onore di Davide Messinetti*, Esi, Napoli 2008, 643 ss.; G. FALCONE, *op. cit.*, 494 ss., il quale rileva la tendenza ad individuare nell'accesso al credito il vero problema della «esclusione dei consumatori marginali».

³⁹ Tale è il dato segnalato dall'Osservatorio nazionale sull'inclusione finanziaria dei migranti, nel *III rapporto - 2014*, a cura di D. FRIGERI, direttore CeSPI, in *www.finanzaemigranti.it*.

⁴⁰ Secondo quanto rilevato dall'Osservatorio nazionale sull'inclusione finanziaria dei migranti la maggioranza di coloro i quali hanno dichiarato di aver fatto una richiesta di prestito alle banche riferisce di aver ottenuto un rifiuto per mancanza di garanzie (cfr. *VI Rapporto - 2017*, cit., in part., 117).

⁴¹ Sulle c.d. «imprese immigrate», M. NANNI, *Gli immigrati nel mondo del lavoro indipendente*, in *Dossier statistico*, cit., 299 ss.; *VI Rapporto - 2017*, cit., 157 ss.

un omologo italiano.

Il problema dell'accesso al credito, da parte dei soggetti «marginali», induce una riflessione sul c.d. diritto al credito, sollecitata dai fautori della finanza etica e solidale⁴², i quali reputano l'accesso al credito alla stregua di un «diritto umano», per il suo legame con la dignità della persona, in una prospettiva di emancipazione dal bisogno e dalla povertà⁴³. A tale diritto dovrebbe corrispondere un obbligo, specularmente, di far credito. Questa visione è destinata tuttavia a scontrarsi con l'opinione consolidata⁴⁴, secondo la quale l'obbligo di far credito sarebbe del tutto estraneo allo statuto dell'impresa bancaria⁴⁵, poiché si porrebbe in radicale contrasto con il ruolo

⁴² Il tema della finanza etica nell'ultimo ventennio ha suscitato particolare interesse. Tra i molti contributi: F. CAPRIGLIONE, *Cooperazione di credito e finanza etica*, in *Banca borsa e tit. cred.*, 1997, 36 ss.; ID., *Etica della finanza e finanza etica*, Bari, 1997; ID., *Etica della finanza, mercato, globalizzazione*, Bari, 2004; V. BUONOCORE, *Etica degli affari e impresa etica*, *Giur. Comm.*, 2004, 181; R. COSTI, *Banca etica e responsabilità sociale delle banche*, in *Banca borsa e tit. cred.*, 2011, 166 ss. Per una disamina più generale: M.G. BALDARELLI, *Finanza etica*, in L. BRUNI e S. ZAMAGNI (a cura di), *Dizionario di economia civile*, Roma 2009, 257 ss.

⁴³ Rappresentativo il Manifesto della finanza etica e solidale, predisposto dall'Associazione finanza etica, in E. BALDESSONE, M. GIBERTI, G. VIAGGI, *L'euro solidale. Una carta di intenti per la finanza etica in Italia*, Verona, 1998, 20 ss., consultabile anche su www.bancaetica.it, ove il credito viene riconosciuto, in tutte le sue forme, come «diritto umano». Medesima affermazione si rintraccia nello statuto di Banca etica, sull'esperienza della quale cfr. F. SALVIATI, *Ho sognato una banca*, Feltrinelli, Milano 2010. Di credito come diritto umano discorre M. YUNUS, *Il credito come diritto umano*, in *CNS-Ecologia politica*, 1-2, gennaio-giugno 2004.

⁴⁴ L'opinione è andata vieppiù rafforzandosi a partire da P. ABADESSA, *Obbligo di far credito*, in *Enc. dir.*, XXIX (1979), 529 ss.

⁴⁵ P. ABADESSA, *op. cit.*, 531. Al riguardo, G.B. PORTALE, *Tra responsabilità della banca e «ricommercializzazione» del diritto commerciale*, in S. MACCARONE e A. NIGRO (a cura di), *Funzione bancaria, rischio e responsabilità della banca*, Giuffrè, Milano 1981, 265 ss., aveva rilevato che, sebbene fosse stata evidenziata l'estraneità di un obbligo di far credito all'impresa bancaria, questa conclusione avrebbe dovuto restare ferma nella sua assolutezza solo per quanto concerne il momento dell'instaurazione del rapporto creditizio.

«tipico (selettivo)» che la banca è chiamata a svolgere, in un'economia di mercato, in ordine al processo di allocazione ottimale delle risorse⁴⁶.

L'Arbitro Bancario Finanziario (ABF) è stato chiamato in più occasioni a pronunciarsi sul punto ed ogni volta ha negato la configurabilità, nell'ordinamento, di un generale obbligo di contrarre in capo all'intermediario bancario⁴⁷. Ad avviso dell'ABF, un obbligo sì fatto non sarebbe desumibile dai principi generali ed anzi si porrebbe in contrasto con essi, ledendo la libertà di iniziativa economica dell'istituto erogante⁴⁸. Ma soprattutto, un obbligo generale di far credito è apparso al collegio certamente estraneo allo statuto delle imprese bancarie, l'attività delle quali

Più di recente, A.A. DOLMETTA, *Trasparenza dei prodotti bancari*, 94, nota 30, ha posto in evidenza che la formula dell'inesistenza generale di un obbligo legale di far credito aveva avuto alle origini il senso sostanziale di escludere l'applicabilità alle banche dell'art. 2597 c.c., concernente l'obbligo di contrarre in caso di monopolio. Nel sistema attuale, tale formula avrebbe invece perso di significato, in quanto sembrerebbe difettare di una fattispecie reale di riferimento. Di un obbligo di far credito – osserva l'autore – si potrebbe invece discorrere rispetto ad alcune ipotesi specifiche, come quella contemplata nell'art. 1845, comma 3, c.c., il quale difatti impone alla banca, che recede senza giusta causa dall'apertura di credito a tempo indeterminato, di far credito al cliente per tutto il periodo del preavviso. In definitiva, il problema di un obbligo legale di credito non dovrebbe essere posto «in generale» (corsivo dell'autore), ma «fattispecie tipo per fattispecie tipo».

⁴⁶ Cfr. P. SCHLESINGER, *Imprese insolventi e credito bancario: considerazioni introduttive*, in *Fall.*, 1985, 531.

⁴⁷ Cfr., *ex multis*, ABF Roma, 29 novembre 2013; ABF Roma, 27 marzo 2015; ABF Roma, 20 gennaio 2017; ABF Torino, 4 ottobre 2017; ABF Milano, 21 giugno 2018; ABF Milano, 9 maggio 2019, tutte in www.arbitrobancariofinanziario.it.

⁴⁸ G. FALCONE, *op. cit.*, 494 ss., osserva che l'affermazione del credito come «diritto umano», pur «suggestiva», non consentirebbe di configurare la concessione di un credito come l'oggetto di un diritto potestativo del richiedente: osterebbe a ciò «la perdurante valenza del principio di autonomia negoziale». Ritiene che non vi siano i margini per un diritto umano al credito anche F. PIRAINO, *Il microcredito*, in F. PIRAINO e S. CHERTI (a cura di), *I contratti bancari*, Giappichelli, Torino 2016, nota 7, 316 s.

deve essere improntata ad una «sana e prudente gestione»⁴⁹ ed esercitata avendo riguardo «alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario»⁵⁰.

Su tale rilievo non sembra in effetti dissentire neppure quella parte della dottrina che, in controtendenza con l'opinione maggioritaria, si esprime a favore della configurabilità di un obbligo di far credito, gravante sulla banca⁵¹, sul presupposto che l'attività di concessione del credito sia un «servizio pubblico essenziale», costituendo uno dei fattori principali dell'equilibrio economico. Seguendo un approccio funzionale, la dottrina citata ritiene che l'attività bancaria sia orientata a perseguire l'interesse della collettività ad un ordinato accesso al credito, il quale non si tradurrebbe tuttavia in un interesse «al credito facile», ossia incurante del merito creditizio⁵². Ciò che risulterebbe configurabile, dunque, sarebbe un diritto al credito in presenza di adeguato merito creditizio⁵³, atteso che

⁴⁹ Il rispetto della sana e prudente gestione è considerato un cardine della normativa in materia bancaria e creditizia. Prime riflessioni, al riguardo, in S. AMBROSINO, *La vigilanza sulle banche nel t.u. ed il ruolo della Banca d'Italia*, in *Bancaria*, 1994; S. DE ANGELI e M. ORIANI, *La sana e prudente gestione delle banche*, *ivi*, 1995; C. LAMANDA, *Le finalità della vigilanza*, in P. FERRO-LUZZI e C. CASTALDI (a cura di), *La nuova legge bancaria. Il t.u. delle leggi sull'intermediazione bancaria e creditizia e le disposizioni di attuazione*, Giuffrè, Milano 1996, 157 ss. Più di recente, R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Il Mulino, Bologna 2012.

⁵⁰ Così ABF Milano, 21 febbraio 2013, n. 995, in *www.arbitrobancariofinanziario.it*; il quale si richiama all'art. 5 t.u.b. Nello stesso senso, ABF Milano, 8 febbraio 2013, n. 756, *ivi*.

⁵¹ La tesi è sostenuta in particolare da F. SARTORI, *Deviazioni del bancario e dissociazione dei formanti*, in *Giust. civ.*, 3/2015, 585 ss., in part. 587 ss.

⁵² F. SARTORI, *op. cit.*, 589, il quale ricorda che la crisi del sistema creditizio degli anni più recenti debba essere ricercata proprio nel c.d. «credito facile». In questo senso, l'autore richiama G.M. FLICK, *Funzione e servizio pubblico del credito:... a volte ritornano*, in *La crisi finanziaria: banche, regolatori, sanzioni*, Giuffrè, Milano 2013, 241.

⁵³ Per una diversa prospettiva, L. MODICA, *Profili giuridici del sovraindebitamento*, Jovene, Napoli 2012, 280, la quale ritiene che non sia configurabile un obbligo di far credito al solo

l'attenzione al rischio sembrerebbe rappresentare il criterio essenziale che informa in tutte le sue fasi il «governo del credito»⁵⁴.

Il rifiuto di concedere un finanziamento al soggetto non bancabile, quale per esempio un cittadino immigrato appena giunto nel Paese di destinazione e sprovvisto di mezzi adeguati, potrebbe tuttavia non risultare discriminatorio, né contrario a correttezza, là dove fosse giustificato da un merito creditizio basso, correttamente valutato, e dalla mancanza di qualsivoglia garanzia⁵⁵. Lo scenario prospettato appare tutt'altro che inverosimile, tenuto conto che, all'arrivo, le persone immigrate versano spesso in una condizione di particolare vulnerabilità economica, che le rende esposte all'esclusione finanziaria, in particolare rispetto all'accesso al credito.

L'ABF non esclude che, in determinati casi, pur in mancanza di un obbligo di far credito, a carico degli enti creditizi, il rifiuto opposto dalla banca a fronte di una richiesta di credito non possa ad ogni modo far scaturire una responsabilità⁵⁶, derivante dalla lesione dell'affidamento

soggetto «meritevole» (virgolette dell'autrice), in quanto ciò risulterebbe estraneo allo statuto delle imprese bancarie, ancor prima che improbabile sul piano interpretativo.

⁵⁴ F. SARTORI, *op. cit.*, 585, il quale rinvia alla «Comunicazione del 30 dicembre 2008. Valutazione del merito di credito», in Bollettino di vigilanza, n. 12, dicembre 2008.

⁵⁵ Rileva in proposito G. FALCONE, *op. cit.*, 494 ss., che la dottrina italiana s'interroga già da tempo sull'incidenza del principio di non discriminazione sull'autonomia negoziale (cfr. *supra*, nota 16). L'autore rimarca, ad ogni modo, la peculiarità dei contratti di credito, riguardo all'intermediario bancario, ponendo in evidenza che tale soggetto utilizza, per la concessione dei finanziamenti, il denaro raccolto tra il pubblico, la protezione del quale risulta essere il riflesso della tutela del risparmio accordata dall'art. 47 Cost.

⁵⁶ ABF Roma, 6 settembre 2010, n. 886, in *www.arbitrobancariofinanziario.it*. La pronuncia sembra richiamarsi all'opinione espressa in dottrina, secondo la quale negare l'esistenza di un generale obbligo a contrarre non significherebbe tuttavia riconoscere alla banca la possibilità di rifiutare anche immotivatamente, richieste di contratti da parte di terzi, principalmente là dove il rifiuto si dimostra gravemente e ingiustificatamente lesivo della posizione del richiedente. In questo senso, F. GIORGIANNI e C.M. TARDIVO, *Diritto bancario. Banche, contratti e titoli bancari*, Giuffrè, Milano 2006, 491 s.

ingenerato nel cliente dal comportamento tenuto dalla banca nella fase antecedente al rifiuto, ovvero dall'omessa o insufficiente informazione resa dalla banca in ordine al diniego stesso⁵⁷. Tuttavia, ove la solvibilità del richiedente apparisse dubbia, il comportamento dell'operatore, consistente nel rifiuto di concedere il finanziamento, non potrebbe risultare contrario a correttezza. Si potrebbe anzi discutere, all'opposto, di un obbligo di astenersi dal concedere il finanziamento, a carico dell'istituto di credito, sul quale la dottrina da un po' di tempo a questa parte, per il vero, si interroga⁵⁸.

⁵⁷ Tali sono le vie principali che, secondo quanto rilevato da A.A. DOLMETTA, *op. ult. cit.*, 94 ss., l'ABF percorre per affermare la responsabilità della banca in caso di mancata concessione del credito.

⁵⁸ Non è certamente questa la sede per affrontare un problema tanto complesso, il quale si è imposto all'attenzione soprattutto a seguito dell'introduzione dell'art. 124 *bis* t.u.b., ad opera del d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141, attuativo della direttiva 2008/48/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, che ha profondamente rinnovato la disciplina del credito al consumo. Giova comunque riferire che, secondo parte della dottrina, un obbligo di astenersi dal concedere il finanziamento può essere argomentato a partire dalla valutazione del merito creditizio di cui alla disposizione menzionata. Taluno riconduce l'obbligo in parola al c.d. principio del prestito responsabile, contemplato nella prima proposta di direttiva sul credito al consumatore (COM/2002/0443 def.), un residuo del quale si anniderebbe appunto nell'art. 8 della direttiva 2008/48/Ce e nell'art. 124 *bis* t.u.b., concernente l'obbligo di verifica del merito creditizio. Il tema è comunque dibattuto. Ritengono che un obbligo sì fatto sia configurabile, in presenza di una valutazione negativa del merito creditizio: G. DE CRISTOFARO, *La nuova disciplina comunitaria del credito al consumo: la direttiva 2008/48/CE e l'armonizzazione «completa» delle disposizioni nazionali concernenti «taluni aspetti» dei «contratti di credito ai consumatori»*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, 274 ss.; S. LARocca, *L'obbligo di verifica del merito creditizio del consumatore*, in V. RIZZO, E. CATERINI, L. DI NELLA, L. MEZZASOMA (a cura di), *La tutela del consumatore nelle posizioni di debito e credito*, Esi, Napoli 2010, 233 ss. Si esprime in senso nettamente contrario: D. MAFFEIS, *Molteplicità delle forme e pluralità di statuti del credito bancario nel mercato globale e nella società plurale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 4/2012, 745. Con argomentazioni diverse esclude, allo stato, la sussistenza di un obbligo di astensione della banca, G. PIEPOLI, *Sovraindebitamento e credito responsabile*, in *Banca borsa e tit. cred.*, 1/2013, 59. Ritiene non configurabile un obbligo siffatto, altresì, L. MODICA, *op. cit.*, 239 ss., in part. 283.

Si affaccia dunque una questione, la soluzione della quale richiede l'individuazione di meccanismi capaci di conciliare, da un lato, l'inclusione di soggetti che, seguendo criteri tradizionali, sarebbero esclusi dall'accesso al credito; dall'altro, esigenze di stabilità del sistema creditizio⁵⁹.

Non si può negare infatti che il sistema di vigilanza circoscriva la libertà operativa degli enti creditizi e, nella prospettiva dell'attività, determini lo standard comportamentale del c.d. banchiere avveduto. Tale modello trascura tuttavia altri bisogni da soddisfare, ulteriori diritti da tutelare, non considerando appieno la «funzione sociale ultima» alla quale appare orientata l'erogazione del credito quale «funzione costituzionale»⁶⁰.

4. Il microcredito come risposta all'esclusione dei soggetti vulnerabili.

Una risposta sembrerebbe essere offerta dalla microfinanza⁶¹ ed in particolare dal microcredito⁶², quale concessione, da parte di enti o istituti bancari, di limitate somme di denaro a soggetti economicamente e/o

⁵⁹ Sul tema: E. PELLECCIA, *op. cit.*, 112 ss.

⁶⁰ In questi termini F. SARTORI, *op. loc. cit.*, ove un richiamo a F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Rapporti economici, III, Artt. 45-47*, Zanichelli, Bologna-Roma 1980, 153 ss.

⁶¹ Il vocabolo microfinanza ricomprende una serie di prodotti pensati per destinatari che abbiano una capacità di pagamento ridotta o non siano in grado di offrire garanzie. Vasto appare il suo campo, il quale va dall'erogazione del credito all'offerta di prodotti di accumulo risparmio di piccolo importo, estendendosi altresì a piani assicurativi che prevedono premi mensili o annuali ridotti. In argomento, B.A. DE AGHION, J. MORDUCH, *The Economics of Microfinance*, The MIT Press, Cambridge, 2005; L. BECCHETTI e R. MILANO, *Microfinanza*, in *Dizionario di Economia civile*, *cit.*

⁶² L'idoneità del microcredito a risolvere la questione dell'esclusione dei soggetti non bancabili è riconosciuta da L. NONNE, *Il microcredito sociale: profili tipologici e proposte disciplinari*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1/2011, 49 ss., in part. 50; parimenti, ritiene che tale forma di finanziamento sia l'unica risposta concepibile per contenere il fenomeno della marginalizzazione finanziaria, G. FALCONE, *op. cit.*, 494 ss.

socialmente vulnerabili, in modo tale da permettere loro di avviare piccole attività produttive o, in ogni caso, superare la soglia dell'indigenza⁶³. Questi tratti ricorrono nelle diverse esperienze storiche che – seppur con differenze legate al diverso contesto sociale ed economico – hanno contribuito alla diffusione di sì fatta forma di finanziamento⁶⁴, consentendo l'accesso al credito a soggetti che ne sono esclusi sulla base dei parametri usuali⁶⁵, oltre

⁶³ Studiosi e saggisti si sono interessati al microcredito, il quale ha catalizzato l'attenzione, in particolare, per le sue connessioni con la lotta all'emarginazione e alla povertà. Non si può non richiamare, in primo luogo, il lavoro di M. YUNUS, *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty*, PublicAffairs, New York 1999, tra. It. *Il banchiere dei poveri*, Feltrinelli, Milano 2003, il quale ha contribuito in maniera decisiva al suo diffondersi, spendendosi in prima persona con attività e progetti: si deve appunto al medesimo una prima individuazione teorica della nozione (allo stesso Yunus è stata dedicata un'apposita voce nel Dizionario di economia civile: cfr. T. REGGIANI, *Yunus Muhammad*, in *Dizionario di economia civile*, cit., 809 ss.). Si segnalano, altresì, M. NOWAK, *Non si presta solo ai ricchi. La rivoluzione del microcredito*, Einaudi, Torino 2005 e tra i molti: A. BERRINI, *Quattrini. Il romanzo del microcredito*, Dalai Editore, Milano 2009; C. BORGOMEIO (a cura di), *Microcredito. Dimensioni e prospettive del prestito sociale e imprenditoriale in Italia*, Roma 2012. Per una prima classificazione, su base storica, delle diverse esperienze e tipologie di microcredito, L. BECCHETTI, *Il microcredito*, Il Mulino, Bologna 2008, in part. pp. 18-27. Dal punto di vista giuridico, il tema è stato oggetto di approfondimento da parte di: L. NONNE, *op. cit.*, 49 ss.; E. PELLECCIA, *op. cit.*, 112; G. FALCONE, *op. cit.*, 494 ss.; F. PIRAINO, *Il microcredito*, cit., 311 ss.; S. COTTERLI, *op. cit.*, 472 ss.; E. BANI, *sub art.* 111, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Cedam, Padova 2018, 1635 ss.

⁶⁴ L'esperienza storica più celebre è quella bengalese, riassunta in M. YUNUS, *op. ult. cit.* A far data dal 1976, lo stesso Yunus aveva avviato la pratica di prestiti di piccolissima entità ai poveri dei villaggi circostanti l'Università di Chittagong, dove insegnava, senza richieste di garanzie, per consentire loro l'acquisto per lo più di materie prime o di strumenti necessari allo svolgimento dell'attività lavorativa, sottraendoli così alla morsa degli usurai. Negli anni Ottanta Yunus ha poi fondato la Grameen Bank con l'obiettivo di erogare finanziamenti a soggetti indigenti esclusi dal circuito bancario tradizionale. L'istituto opera, a tutt'oggi, nei paesi più poveri dell'Asia, dell'America latina, dell'Africa, ed altresì nel continente europeo, in America del Nord, Cina e Russia.

⁶⁵ S. COTTERLI, *op. cit.*, 473.

l'idea che si possa prestare soltanto ai «ricchi»⁶⁶.

Il legislatore ha mostrato interesse verso il microcredito a partire dagli anni Duemila⁶⁷, anche grazie alle iniziative promosse sul piano internazionale⁶⁸.

⁶⁶ Chiaro il riferimento a M. NOWAK, *op. cit.*, alla quale si riconosce il merito di aver contribuito attivamente alla diffusione del microcredito in Europa.

⁶⁷ In questa prospettiva anche D. CIRAVEGNA, *Il ruolo e le problematiche del microcredito e della microfinanza nell'economia moderna*, in D. CIRAVEGNA e A. LIMONE (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Il Mulino, Bologna 2006, 26; G. Falcone, *op. cit.*, 494 ss., secondo il quale, se da un lato sarebbe erroneo collocare soltanto in tempi recenti la sensibilità per il tema della «inclusione finanziaria» (virgolette dell'autore), dall'altro sarebbe storicamente e teoricamente scorretto accostare il microcredito a fenomeni eccessivamente risalenti nel tempo, come l'esperienza dei Monti di Pietà, o comunque la comparsa del credito su pegno, ad esso accomunabile esclusivamente per la sua attitudine ad arginare l'esclusione finanziaria. Anche le ulteriori esperienze storiche spesso ricondotte al microcredito, quali l'associativismo e il cooperativismo creditizio, sarebbero distanti dall'attuale proporsi del fenomeno, come pure il prestito disciplinato dal d.lgs. 21 aprile 2000, n. 185, «Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144. Ed in effetti, come posto in evidenza dall'autore, nel prestito contemplato dal d.lgs. citato, una percentuale importante viene erogata a fondo perduto; al contrario, il microcredito non sembra essere catalogabile come microbeneficienza (cfr. *ivi*, nota 28), poiché le somme concesse devono comunque essere interamente restituite dal sovvenuto.

⁶⁸ Il riferimento è alla risoluzione 15 dicembre 1998, n. 3, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la quale è stato indetto, per il 2005, l'Anno Internazionale del Microcredito, allo scopo di offrire un'occasione per dare slancio ai programmi di tale forma di credito in tutto il mondo, stante le sue potenzialità nel contrasto alla povertà e nella promozione dello sviluppo sociale. In Italia è stato costituito, per l'occasione, un Comitato nazionale per la promozione degli obiettivi dell'Anno internazionale. Successivamente, con l'art. 4 *bis*, comma 8, l. 11 marzo 2006, n.81, il Comitato nazionale italiano per il 2005 è stato trasformato nel Comitato nazionale italiano permanente per il microcredito, il quale è stato poi riconosciuto come Ente di diritto pubblico con l. 24 Dicembre 2007 n. 244 (cfr. art.2, commi 185-187).

Dopo una prima considerazione a livello regionale⁶⁹, tale forma di finanziamento ha trovato una sistemazione all'interno del t.u.b., con l'art. 111 del citato Testo unico⁷⁰, a seguito del d.lgs. n. 141 del 2010, attuativo della direttiva 2008/48/Ce. Quest'ultima non contemplava in verità l'introduzione di una normativa sul microcredito. Nondimeno, con la l. 7 luglio 2009, n. 88 (l. comunitaria del 2008) il governo era stato delegato non soltanto ad attuare la direttiva 2008/48/Ce, ma altresì a rimodulare la disciplina delle attività e dei soggetti operanti nel settore finanziario di cui al titolo V del t.u.b.⁷¹. Ed in effetti, le norme sul microcredito si presentano come «disciplina d'impresa»⁷², tenuto conto che l'art. 111 t.u.b. regola l'attività di soggetti (diversi dagli intermediari finanziari iscritti nell'albo della Banca d'Italia) autorizzati a concedere le tipologie di finanziamenti

⁶⁹ Un esempio è rappresentato dalla legge della Regione Lazio del 18 settembre 2006, n. 10, come modificata dalla l. reg. 28 dicembre 2007, n. 27, sulla quale si sofferma L. NONNE, *op. cit.*, 50.

⁷⁰ In argomento, E. BANI, *op. loc. ult. cit.*

⁷¹ Nel dettaglio, l'art. 33, lett. d), l. n. 88 del 2009, contemplava una rimodulazione della disciplina delle attività e dei soggetti operanti nel settore finanziario di cui al titolo V e all'articolo 155 del t.u.b., sulla base dei seguenti ulteriori criteri direttivi a tutela dei consumatori: «1) rideterminare i requisiti per l'iscrizione al fine di consentire l'operatività nei confronti del pubblico soltanto ai soggetti che assicurino affidabilità e correttezza dell'iniziativa imprenditoriale; 2) prevedere strumenti di controllo più efficaci, modulati anche sulla base delle attività svolte dall'intermediario; 3) garantire la semplificazione, la trasparenza, la celerità, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa e dei procedimenti sanzionatori, attribuendo i poteri sanzionatori e di intervento alla Banca d'Italia; 4) prevedere sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie e forme di intervento effettive, dissuasive e proporzionate, quali, tra l'altro, il divieto di intraprendere nuove operazioni e il potere di sospensione, rafforzando, nel contempo, il potere di cancellazione».

⁷² In questi termini, A.A. DOLMETTA, *Trasparenza dei prodotti bancari*, cit., 281, il quale, in nota 18, ritiene ancor più opportuno discorrere di «disciplina di soggetto», dacché sembrerebbe ricorrere, anche in tale contesto, la tradizionale impostazione delle leggi bancarie di «regolamentare le attività di impresa a mezzo di discipline "a soggetto"». Su tale ultimo punto, *ivi*, 15, nota 22.

descritti dai commi 1 e 3 dello stesso articolo. Appunto da tali commi può essere enucleata una definizione di microcredito, la quale risulta dal richiamo operato dal successivo comma 5 *bis*, là dove l'utilizzo di tale sostantivo viene subordinato in maniera esclusiva alla concessione dei finanziamenti descritti nei due commi menzionati. Per ricostruire la nozione di microcredito non si può quindi prescindere da un esame dei medesimi.

Procedendo con ordine, il comma 1 dell'art. 111 t.u.b. prevede che i soggetti iscritti in un apposito elenco tenuto dalla Banca d'Italia⁷³ possano concedere finanziamenti che siano di un ammontare non superiore a 25.000 euro, che non siano assistiti da garanzie reali, che siano finalizzati all'avvio o allo sviluppo di iniziative imprenditoriali o all'inserimento nel mercato del lavoro, e che siano accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari. Il comma 3 dell'articolo in esame permette ai soggetti già considerati dal comma 1 di erogare, in via non prevalente, finanziamenti a favore di persone fisiche in condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale, purché siano di importo massimo di euro 10.000, non siano assistiti da garanzie reali, siano accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di bilancio familiare, abbiano lo scopo di consentire l'inclusione sociale e finanziaria del beneficiario e siano prestati a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato.

L'art. 111 t.u.b. consegna dunque due distinte fattispecie: il microcredito c.d. «imprenditoriale, il quale si sostanzia nella concessione di finanziamenti per l'avvio ovvero l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa; il microcredito c.d. «sociale», consistente nella erogazione di finanziamenti a persone fisiche in condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale.

L'una e l'altra ipotesi appaiono accomunate dalla ragione stessa che ha portato storicamente alla diffusione di questa tipologia di finanziamento:

⁷³ Cfr. art. 113 t.u.b.

consentire l'accesso al credito ai soggetti più deboli che in base ai parametri usuali ne sarebbero esclusi⁷⁴.

In dottrina è stato rilevato che la disciplina del t.u.b. avrebbe una diversa – e duplice – *ratio*⁷⁵: da un lato, contenere i rischi impliciti nella concessione di questa forma di finanziamento⁷⁶, tracciando una cornice di vigilanza intorno alle imprese abilitate a compiere tale attività; dall'altro, evitare che il ricorso al microcredito funga da espediente per eludere l'applicazione di più penetranti regimi di controllo o vigilanza⁷⁷.

Nondimeno, è stato opportunamente rilevato che le disposizioni dedicate al microcredito si prestano altresì a essere ricondotte alla normativa d'inclusione⁷⁸.

Invero, di ciò non sembra si possa dubitare, quantomeno rispetto alla disciplina del microcredito sociale. Riferimenti testuali all'inclusione si rintracciano tanto nell'art. 111, comma 3, t.u.b., quanto nell'art. 5, comma 1, d.m. n. 176 del 2014. Ma anche la normativa del microcredito imprenditoriale, a ben vedere, seppur scevra di richiami testuali all'inclusione, sembra andare nella stessa direzione. Lo scopo che deve contraddistinguere tale forma di finanziamento, ai sensi dell'art. 111, comma 1, difatti, si mostra decisamente strumentale all'obiettivo dell'integrazione. Non a caso, negli ultimi anni, diversi progetti di microcredito imprenditoriale hanno consentito a persone a rischio di esclusione di trovare una fonte di reddito adeguata a consentire loro di inserirsi

⁷⁴ In questi termini, S. COTTERLI, *op. cit.*, 473.

⁷⁵ In tal senso, discorre di una «anima doppia», A.A. DOLMETTA, *Trasparenza dei prodotti bancari*, cit., 282.

⁷⁶ Si allude ai rischi derivanti dall'assenza di garanzie.

⁷⁷ Così A.A. DOLMETTA, *op. ult. cit.*, 282, il quale rinvia a E. BANI, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Cedam, Padova 2012, 1457 s.

⁷⁸ Cfr. A.A. DOLMETTA, *Efficienza del mercato e «favor naturalis» per le imprese bancarie*, in *Riv. dir. civ.*, 5/2018, 1234, nota 14, il quale ritiene appunto che la normativa sul conto di base e quella sul microcredito siano entrambe riconducibili alla «regola d'inclusione».

pienamente nel tessuto sociale e produttivo. Tra questi, appunto, alcuni progetti sono stati rivolti a cittadini extracomunitari, per consentire loro di avviare piccole attività imprenditoriali nel Paese di destinazione⁷⁹.

L'impressione che se ne trae, dunque, è che la disciplina del microcredito rappresenti un tassello in più, il quale concorre – con la normativa del conto di base – a comporre il quadro dell'inclusione sociale nel campo dei servizi finanziari bancari.

Chiara espressione della scelta sul piano dell'inclusione fatta dal legislatore sembrano essere, altresì, i criteri di erogazione del finanziamento: ai fini del microcredito non risulta centrale la solvibilità del sovrvenuto; sembra invece che maggiore importanza debba essere attribuita a diversi elementi, riconducibili a finalità sociali e/o promozionali⁸⁰: segnatamente, nel microcredito imprenditoriale occorre verificare che il finanziamento sia diretto a sostenere l'avvio o lo sviluppo di un'attività di lavoro autonomo o di microimpresa e che il richiedente non rientri in una delle categorie escluse dal d.m. n. 176 del 2014⁸¹; nel microcredito sociale, è necessario accertare che il beneficiario si trovi in una delle condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale specificate dal medesimo d.m. n. 176 del 2014, le quali alludono a condizioni di disagio riconducibili a

⁷⁹ Tra i molti, può essere richiamato il progetto M.I.C.R.O. (*Migrants Ideas Converted into Real Opportunities*), un'iniziativa europea alla quale ha aderito l'Ente nazionale per il microcredito, rivolto agli operatori di microcredito e di ONG che lavorano con i migranti interessati ad avviare un'attività imprenditoriale. Scopo generale del progetto è stato quello di creare una figura professionale capace di supportare il migrante in ogni fase dell'*iter* necessario per avviare un'attività imprenditoriale e gestirla, in particolare al fine di superare le criticità legate alla difficoltà di reperire informazioni e alla scarsa formazione imprenditoriale.

⁸⁰ Sul punto, calzanti le notazioni di F. PIRAINO, *op. cit.*, 312 s. L'autore fa presente che l'elemento «agglutinante» il quale dirige in senso promozionale le diverse manifestazioni di microcredito deve essere identificato ora con la fragilità economica del sovrvenuto, ora con lo stato di bisogno in cui tale soggetto versa.

⁸¹ Cfr. art. 1, d.m. n. 176 del 2014.

ragioni economiche finanziarie o di carattere personale⁸².

Giova tuttavia puntualizzare che, nonostante la scarsa solvibilità del soggetto finanziato, il microcredito non si presta ad essere appiattito sulla mera beneficenza, dal momento che le somme erogate devono essere pur sempre restituite, per giunta con la corresponsione di interessi. Ed al riguardo meritano di essere richiamate le notazioni di chi attribuisce il crescente successo del microcredito non alla ridotta quantità di denaro prestato – che pertanto renderebbe più agevole la restituzione – bensì al fatto che siano utilizzate particolari pratiche di gestione del finanziamento⁸³ che consentono di monitorare con costanza i flussi di rimborso e di riportare, in tal modo, percentuali molto basse d'insolvenza⁸⁴. L'importanza assegnata alla componente collaborativa rappresenta in effetti uno dei tratti che sono apparsi contraddistinguere in maniera peculiare tale forma di finanziamento⁸⁵, decretandone la buona riuscita.

⁸² Cfr. art. 5, d.m. n. 176 del 2014, il quale si riferisce precisamente a «a) stato di disoccupazione; b) sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per cause non dipendenti dalla propria volontà; c) sopraggiungere di condizioni di non autosufficienza propria o di un componente il nucleo familiare; d) significativa contrazione del reddito o aumento delle spese non derogabili per il nucleo familiare».

⁸³ Si allude, segnatamente, ai commi 1 e 3 dell'art. 111 t.u.b.

⁸⁴ Il riferimento è a E. PELLECCIA, *op. cit.*, 112.

⁸⁵ Cfr. F. PIRAINO, *op. cit.*, 347. Nell'esaltazione della componente collaborativa a carico del finanziatore, l'autore citato intravede un elemento idoneo a sostituire, all'interno della normativa italiana, quei meccanismi di responsabilizzazione del sovvenuto caratterizzanti il modello originario, i quali sono stati ridimensionati, se non del tutto espunti, a seguito dell'innesto in un diverso contesto sociale ed economico. Lo stesso autore pone in evidenza come nella versione primigenia il rispetto del vincolo contrattuale rappresentasse una «questione d'onore», tale da indurre il sovvenuto a rispettare gli impegni presi. Altra forma di responsabilizzazione è stata individuata nella c.d. tecnica delle garanzie collettive, in base alla quale i mutuatari vengono suddivisi in piccoli gruppi omogenei, ove ogni singolo componente si impegna anche per l'affidabilità degli altri. Tale tecnica parrebbe quindi far leva sull'elemento reputazionale all'interno del gruppo e sulla stigmatizzazione dell'inadempiente (*ivi*, 314).

Sulla scorta delle osservazioni che precedono, pare interessante interrogarsi sulle conseguenze del diniego, opposto dall'ente creditizio, pur in presenza dei requisiti previsti dall'art. 111 t.u.b., ulteriormente specificati dal d.m. n. 176 del 2014. Adottando un approccio funzionale, il comportamento della banca, consistente nel rifiuto di contrarre sulla base, per esempio, della scarsa solvibilità del richiedente, potrebbe apparire ingiustificato, là dove fossero in concreto sussistenti tutti i requisiti di legge. Si potrebbe allora ragionare su di un'eventuale responsabilità dell'operatore; il comportamento del quale potrebbe apparire contrario alla clausola di buona fede e correttezza⁸⁶.

5. Considerazioni conclusive.

L'indagine svolta ha messo in evidenza una serie di norme riferibili allo straniero, nell'ottica di una sua integrazione effettiva. Si tratta di previsioni che permettono di ovviare all'esclusione finanziaria, intesa come impossibilità o riluttanza di accedere a servizi bancari e finanziari basilari. Diversi ostacoli sembrano frapporsi, in questo campo, all'inclusione dei cittadini extracomunitari, spingendo loro verso l'isolamento sociale: dalla mancanza di reddito all'impossibilità di offrire garanzie. Al netto delle difficoltà linguistiche incontrate nel periodo immediatamente successivo all'arrivo, molti dei fattori di esclusione sembrano accomunare i soggetti economicamente vulnerabili, a prescindere dalla condizione di straniero. La ricerca sembra assumere, allora, un respiro più ampio.

Il problema della povertà e dell'esclusione figura ormai da tempo nell'agenda della politica europea, anche grazie agli stimoli provenienti

⁸⁶ Sulla tendenza dell'Arbitro bancario a riconoscere la responsabilità precontrattuale della banca, pur in mancanza di un obbligo di concedere credito, nel caso in cui il comportamento dell'ente creditizio sia qualificabile come un recesso ingiustificato dalle trattative, *supra*, par. 4, in part. nota 56.

dalle organizzazioni internazionali. Il legislatore interno non ha mancato di cogliere tali sollecitazioni, talvolta obbligato dagli impegni assunti a livello sovranazionale, altre volte mosso dalla caratura costituzionale dell'obiettivo, connesso ai principi fondamentali di dignità della persona, solidarietà e uguaglianza, consacrati altresì dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Il settore dei servizi bancari e finanziari non sembra essere rimasto estraneo alle finalità d'inclusione e ciò sembra essere avvenuto attraverso un'evoluzione prodottasi a partire dagli anni Duemila, favorita da una serie di fattori concomitanti, scaturiti tutti dal medesimo intento: la lotta alla povertà e all'esclusione. Una nitida testimonianza in questo senso è data dall'introduzione della disciplina del conto di pagamento con caratteristiche di base, un contratto che include, a fronte di un canone annuale onnicomprensivo, un numero di operazioni annue effettuabili senza l'addebito di ulteriori spese. Decisivo in questa direzione l'impulso del legislatore europeo. Sebbene una direttiva in materia sia stata emanata soltanto nel 2014, molti altri interventi si erano registrati nel tempo antecedente, i quali avevano portato, sul fronte nazionale, alla previsione del conto corrente semplice e del conto di base. Un vero e proprio diritto all'apertura di un conto con caratteristiche di base è stato però sancito, nell'ordinamento interno, soltanto in tempi recenti, in seguito al recepimento della direttiva 92/2014/UE, con d.lgs. n. 37 del 2017, mediante il quale sono stati introdotti nel Testo unico bancario gli artt. 126 *noviesdecies* ss.

Sarebbe però riduttivo circoscrivere la portata della c.d. inclusione finanziaria al solo ambito dell'accesso al conto di pagamento, senza prendere in considerazione la questione – assai rilevante – dell'accesso al credito dei c.d. soggetti non bancabili, non sufficientemente affidabili, cioè, per il sistema finanziario tradizionale. In questo campo anzi l'inclusione sembra incontrare ostacoli maggiori, scontrandosi con altri interessi, del pari meritevoli. Se per l'accesso al conto è stato tutto sommato agevole

configurare un vero e proprio diritto all'apertura, lo stesso non può essere detto per l'accesso al credito, ove la concessione di un finanziamento ad un soggetto non solvibile sembra destinata a scontrarsi con il rispetto della sana e prudente gestione.

Una soluzione alla questione dell'accesso al credito da parte dei soggetti vulnerabili può essere rappresentata dal microcredito, quale concessione di limitate somme di denaro a soggetti economicamente e/o socialmente vulnerabili, per consentire loro di avviare piccole attività produttive o, in ogni caso, superare la soglia dell'indigenza.

Tale forma di finanziamento ha iniziato a ricevere particolare attenzione proprio nello stesso periodo in cui andava maturando, in Europa, la disciplina del conto di base, nell'ambito della più generale azione di contrasto all'esclusione sociale e alla povertà. L'impulso più importante, su questo fronte, è stato dato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, la quale già sul finire degli anni Novanta aveva indetto per il 2005 l'anno del microcredito, allo scopo promuovere la diffusione di questa forma di finanziamento, avendone riconosciuto le potenzialità. Sono seguite diverse risoluzioni che hanno portato, sul fronte interno, all'istituzione di un Comitato nazionale italiano permanente per il microcredito. Una svolta si è avuta, poi, con il d.lgs. n. 141 del 2010, mediante il quale il microcredito ha trovato una sistemazione all'interno del t.u.b., in occasione di una rimodulazione della disciplina concernente le attività e i soggetti operanti nel settore finanziario di cui al titolo V dello stesso Testo unico.

La disciplina del microcredito, non meno di quella del conto di base, appare orientata a finalità d'inclusione, la quale sembra produrre non trascurabili riflessi sul contegno in concreto esigibile dai prestatori dei servizi. Una serie di obblighi vengono fatti gravare su tali soggetti, come l'obbligo di concedere l'apertura del conto di base e di informare il cliente in merito al rifiuto, con specificazione delle motivazioni del diniego stesso, ovvero, nel microcredito, gli obblighi di assistenza a carico del finanziatore, chiamato non soltanto a erogare il finanziamento ma altresì ad assistere il

sovvenuto, per garantire il successo dell'operazione, quindi in definitiva la sua integrazione nella società d'appartenenza.

L'inclusione introduce istanze sociali nel mondo dei servizi bancari e finanziari, le quali erano in passato sconosciute ad esso, non tanto mediante la previsione di strumenti che potremmo definire «nuovi», bensì con la configurazione di obblighi ulteriori, posti a carico degli operatori del settore.

Non sembra tuttavia che ciò sia avvenuto a discapito della stabilità del sistema del credito. Anzitutto, le banche non risultano obbligate a offrire microcredito. L'erogazione di sì fatta forma di finanziamento è consentita infatti anche a soggetti diversi da quelli iscritti nell'albo della Banca d'Italia, che difatti agiscono per finalità altre, perlopiù di stampo solidaristico. Non bisogna dimenticare, al riguardo, che la normativa sul microcredito risultante dal Testo unico bancario è prima di tutto una disciplina «di soggetto», diretta cioè a fissare i presupposti necessari per consentire l'erogazione di finanziamenti con determinate caratteristiche anche a enti diversi da quelli considerati nell'art. 116 t.u.b. In secondo luogo, vero è che la verifica della solvibilità del richiedente non risulta centrale, nel microcredito, perché differenti sono le logiche che ne sono alla base, ma è altresì vero che sussistono meccanismi diretti a garantire il buon esito dell'operazione, anche là dove a concedere il finanziamento sia una banca. Non pare, dunque, compromesso il rispetto della sana e prudente gestione alla quale deve essere improntata – imprescindibilmente – l'attività delle banche, in vista della realizzazione dei rilevanti interessi affidati alla loro cura.