

19 marzo 2007

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del presidente Valeria SIAS

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, dichiaro aperta la seduta. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge dal titolo "Disciplina del Microcredito solidale". Il relatore Senatore Pintori ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Ne ha facoltà.

PINTORI, relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, porto alla discussione in questa Assemblea un disegno di legge riguardante disposizioni in materia di microcredito solidale. Il suddetto disegno di legge nasce con l'intento di porre rimedio alla difficoltà di accedere al tradizionale prestito bancario, a causa dell'inadeguatezza o assenza di garanzie reali e delle dimensioni di talune attività, ritenute troppo ridotte dalle banche tradizionali, la quale difficoltà non consente alle imprese, specie quelle che vedono in veste di promotori dell'iniziativa i giovani che esordiscono nel mercato, di svilupparsi o di liberarsi dai forti vincoli dell'usura.

Con la disciplina del microcredito solidale ci si propone di realizzare un modello di intervento che vede lo Stato non protagonista diretto, ma fruitore delle attività poste in essere da persone giuridiche private in ambiti di interesse collettivo.

La scelta degli enti cui demandare la prestazione di servizi di microfinanza è stata sicuramente influenzata dalla necessità di rendere il microcredito riconoscibile rispetto ai mutui bancari, in quanto finalizzato a scopi di carattere sociale. L'istituzione che è apparsa più coerente a questo scopo è stata la fondazione, poiché da un lato ne è nota la vocazione altruistica, dall'altro l'esperienza italiana conosce, nell'ipotesi delle fondazioni bancarie, uno stretto collegamento tra lo scopo ideale e l'attività d'impresa nel settore finanziario. Nel nostro caso la fondazione non assume il controllo dell'ente che esercita concretamente l'attività d'impresa (c.d. fondazione holding), ma si fa carico in prima persona della suddetta attività.

Per garantire l'avvio proficuo del microcredito e al contempo consentire una operatività non precaria dell'ente si è stabilito di richiedere imperativamente come fondo iniziale un capitale pari a quello minimo che l'art. 2327 c.c. richiede per la s.p.a. (120.000 €). Inoltre, la denominazione "fondazione per il microcredito solidale" si pone, per il richiedente, come mezzo di riconoscibilità delle condizioni alle quali può essere richiesto il credito, stabilite dalla disciplina qui proposta, oltre che come elemento promozionale dell'attività della fondazione.

Nella predisposizione concreta delle condizioni per il rilascio e la restituzione del

microcredito si è voluto ribadire il collegamento con le caratteristiche che hanno fatto di questo strumento un unicum nel panorama finanziario internazionale. Così, anche al fine di agevolarne la competitività rispetto al prestito bancario, si è escluso che ne costituiscono condizioni necessarie la solvibilità del debitore e la connessa prestazione di garanzie reali e personali. L'accesso al finanziamento è stato poi collegato a requisiti formali (ossia il reddito ancorato ai parametri per la concessione del gratuito patrocinio ai non abbienti, che sono parsi sufficientemente identificativi dello stato di bisogno, e la presentazione, per le iniziative imprenditoriali, di un progetto che ne descriva la fattibilità e di un piano finanziario che ne quantifichi i costi); si è data comunque la possibilità di porre in essere indagini volte all'accertamento sostanziale dell'effettivo bisogno e dell'utilità del prestito.

Poiché la fiducia, al di là di logiche di mercato, risulta la componente essenziale della struttura del microcredito, essa vale a spiegare le soluzioni prescelte (peraltro tutte derogabili in via statutaria) per quanto concerne: a) l'ampliamento dei limiti massimi relativi ai prestiti, in caso di tempestiva e completa restituzione dei finanziamenti; b) l'impossibilità di concedere ulteriori somme nell'ipotesi della mancata restituzione dei medesimi; c) il ridotto importo dei prestiti successivi qualora vi sia stato un tardivo adempimento. In sintesi, il meccanismo congegnato si basa sulla progressiva evoluzione qualitativa e quantitativa delle condizioni del microcredito qualora il destinatario abbia dimostrato affidabilità e serietà in ordine all'adempimento dell'impegno assunto.

Sulla base delle caratteristiche che ho illustrato, chiedo che l'Assemblea approvi il disegno di legge da me presentato.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale. È iscritto a parlare il senatore Delussu. Ne ha facoltà.

DELUSSU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la disciplina del microcredito che si propone in questa sede si inserisce in una prassi che il nostro Paese ha sperimentato in passato e sperimenta tutt'ora nella forma del microcredito al consumo, del microcredito cooperativo e del microcredito connesso ad istituzioni di carità e beneficenza, ed è volta a proporre soluzioni alternative per attività economiche di ridotte dimensioni (specie nel settore dell'agricoltura, dell'allevamento, della produzione e del commercio, nonché dei servizi), pianificando l'erogazione di piccoli prestiti a imprenditori o gruppi di questi che hanno forte necessità di risorse finanziarie, per avviare o sviluppare progetti di auto-impiego. L'incremento di reddito che ne deriva porta a migliorare le condizioni di vita dei loro nuclei familiari, determinando contemporaneamente un impatto significativo a livello comunitario.

Ciò premesso, mi pare meriti una positiva valutazione il fatto di limitare l'accesso al microcredito sia sotto il profilo degli scopi per i quali si richiede il finanziamento, ossia l'assistenza a soggetti in difficoltà economiche e l'avvio di iniziative imprendi-

toriali, sia, in ordine a quest'ultimo fine, per quanto concerne la tipologia dei richiedenti, che sono individuati tra gli infratrentenni, nell'ottica dello sviluppo dell'iniziativa economica per le fasce giovanili. Comprendo e apprezzo, inoltre, la fissazione di una soglia che prevede in questa logica per le iniziative imprenditoriali un limite massimo pari al doppio di quanto indicato per i finanziamenti ai bisognosi. Stanti queste premesse, preannuncio senz'altro il voto favorevole del mio Gruppo, visto che le finalità sociali sono lo scopo esclusivo cui la disciplina in esame è preordinata.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Carta. Ne ha facoltà.

CARTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, molte perplessità derivano da un'attenta lettura della normativa che ci si chiede di approvare in questa sede.

Anzitutto, mi pare tecnicamente assai discutibile impiantare nel nostro sistema un istituto che è sorto e si è sviluppato in un contesto giuridico ed economico del tutto diverso da quello italiano. Purtroppo, e lo dico senza voler fare facili ironie, non abbiamo l'affidabilità che i mutuatari del Bangladesh hanno dimostrato nei confronti della Grameen Bank del Professor Yunus. Per i nostri parametri il meccanismo di fiducia su cui il cosiddetto microcredito si basa, seppur lodevole nelle intenzioni, è alquanto ingenuo. La dimensione etica del nostro Paese non è, in sintesi, tale da consentire di ritenere realisticamente attuabile una simile tipologia di mutui.

Inoltre, per provvedere alle esigenze dei più bisognosi esistono le fondazioni di erogazione che vi attendono unitamente ad altre istituzioni, così che il modello che si tende ad implementare è inutile in quanto duplica strumenti già attualmente disponibili.

Sotto il profilo tecnico mi pare poi gravemente censurabile la previsione imperativa di tassi di interesse calmierati rispetto a quelli di mercato, e di nullità delle clausole volte a superarne i limiti massimi. Riprodurre in questa sede la disposizione di cui all'art. 1815, comma 2°, c.c., in tema di mutui usurari, e conseguentemente sancire l'inesigibilità di interessi per il prestito che la fondazione eroga a tassi superiori rispetto a quelli ritenuti sostenibili per i mutuatari, mi sembra che riproponga una logica di tutela dello Stato nei confronti di questi ultimi che, se è giustificabile per l'usura, in quanto piaga che desta un particolare allarme sociale, è assolutamente priva di fondamento in un prestito che permanga nei confini della liceità.

Il mio Gruppo ritiene pertanto il disegno di legge non opportuno, ragion per cui il voto sarà contrario.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Fadda. Ne ha facoltà.

FADDA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il problema principale che a mio avviso il disegno di legge in discussione pone concerne la collocazione intermedia che le fondazioni disegnate nella presente proposta di legge occupano tra le fondazioni

altruistiche propriamente dette e la recente disciplina dell'impresa sociale di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006 n. 155. Il mio gruppo saluta allora con viva soddisfazione il congegno normativo che è stato prescelto dal Governo, il quale ha optato per una soluzione articolata in base alle differenti tipologie di finanziamenti. Se interpretato bene, la fondazione per il microcredito è stata collegata, nella sua attività di sostegno ai non abbienti, alla disciplina tributaria sulle fondazioni altruistiche, mentre, in ordine all'incentivo per le attività imprenditoriali, si è utilizzato lo stesso criterio di non agevolazione valido per l'impresa sociale.

Ulteriore motivo di consenso al presente disegno di legge trovo nel divieto posto agli enti a scopo lucrativo di detenerne il controllo, al fine di escludere qualunque uso distorto dello strumento in oggetto per finalità egoistiche. Mi pare inoltre assai opportuno l'incentivo fornito agli oblatori, persone fisiche e giuridiche, che godono della deducibilità fiscale, in quanto le somme da essi versate alla fondazione non costituiscono investimenti, bensì sono qualificabili come donazioni, ancorché finalizzate a supportare un'attività d'impresa. Sono poi d'accordo con il sancire la perdita degli incentivi fiscali qualora la fondazione decidesse di agire in giudizio per il recupero del capitale erogato (mentre detti incentivi sarebbero conservati in caso di azione volta al recupero dei soli interessi sul capitale suddetto).

Per queste ragioni, annuncio senz'altro il voto favorevole del mio Gruppo al presente disegno di legge.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Mulas. Ne ha facoltà.

MULAS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la contestazione che rivolgo alla normativa in esame concerne la sua inutilità, ma per un motivo opposto a quello già evidenziato dalla senatrice Carta. Difatti, non mi preoccupa del fatto che già esistano le fondazioni per scopi di beneficenza, ma sottolineo che per i mutui agevolati vi sono gli istituti bancari che provvedono alla relativa erogazione, con l'intervento dell'ente pubblico che provvede all'abbattimento del tasso di interesse. Se allora gli attuali mutui bancari di per sé sono esaustivi delle esigenze dei meno abbienti, in connessione con l'intervento dello Stato, non vedo la ragione per disperdere risorse (fiscali) con l'attuazione di questa disciplina. Faccio notare, ad ulteriore conferma di quanto ho esposto, che anche per l'imprenditoria giovanile abbiamo già formulato tutta una serie di iniziative che forniscono ai neoimprenditori validi supporti, ad iniziare dal prestito d'onore.

Inoltre, ciò che mi pare particolarmente grave, anche se non è stato fissato un divieto esplicito di ricorrere in giudizio per il recupero del capitale dato in prestito, a mio parere si profilano comunque delicati problemi di compatibilità con il dettato costituzionale (in particolare il riferimento è all'art. 24, comma 1°, Cost.); optare per meccanismi disincentivanti di natura fiscale altro non è, difatti, che mascherare un limite all'azione giudiziaria, costituzionalmente illegittimo.

Per questi motivi il mio Gruppo esprime voto contrario.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cosseddu. Ne ha facoltà.

COSSEDDU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la maggioranza ritiene che le argomentazioni finora addotte siano di per sé sufficienti a dimostrare la bontà del disegno di legge in discussione. Vorrei tuttavia operare alcune puntualizzazioni: anzitutto ribadisco che la differenziazione del microcredito rispetto ai mutui ordinari va senz'altro salutata con favore. In quest'ottica appare particolarmente apprezzabile l'inapplicabilità a questa tipologia di prestiti degli art. 1819 c.c. (per cui, in caso di mancato pagamento di una sola rata del prestito, la fondazione non potrà esigere l'immediata restituzione dell'intero) e 1820 c.c. (all'ente sarà perciò preclusa l'azione di risoluzione del contratto nel caso di mancato pagamento degli interessi).

Volendo in sintesi descrivere qual è il valore aggiunto della disciplina proposta, mi pare che essa si caratterizzi per la prevalenza degli incentivi sulle prescrizioni inderogabili, in tal modo cercando di armonizzare la tutela legale dei beneficiari del microcredito con l'autonomia statutaria dell'ente che esercita la relativa attività.

Poiché il presente disegno di legge costituisce una sintesi di tutte le posizioni emerse dal tavolo di concertazione tra i Ministri competenti, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro, il Ministro per lo sviluppo economico, tutte le associazioni di categoria degli imprenditori e le forze sindacali, e risponde a tutte le esigenze richiamate dal Governo, la maggioranza che rappresento ne chiede l'approvazione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ruggiu. Ne ha facoltà.

RUGGIU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei che l'Assemblea soffermasse la sua attenzione sulle condizioni di restituzione del microcredito previste nel presente disegno di legge: pur se esse riflettono le finalità sociali cui l'istituto presiede, mi pare destino perplessità sia la non esigibilità della restituzione prima di un anno dalla concessione del mutuo, sia la possibilità, sancita imperativamente a favore del mutuatario, di restituire il finanziamento senza penalità prima della scadenza del prestito (il che sovverte l'ordinaria qualificazione del termine per la restituzione della somma, che si considera stabilito esclusivamente a favore del debitore, quando invece di norma esso è posto a favore anche del creditore). In tal modo si trasforma sostanzialmente la fondazione per il microcredito solidale in una fondazione di mera erogazione, poiché le agevolazioni anzidette preludono ad una ulteriore concessione di credito al mutuatario (concedere tempo per la restituzione senza remunerazione significa concedere ulteriore credito, così come consentire di restituire senza penalità significa rinunciare ad un guadagno, l'interesse, senza corrispettivo).

Allora mi chiedo, pur apprezzando l'intento che ha ispirato la redazione del disegno di legge in esame, se esso non sia sostanzialmente riprodotto di un meccanismo già

esistente. A differenza delle precedenti obiezioni, non intendo però trarre da queste riflessioni la motivazione per un voto contrario, proprio perché la finalità sociale mi pare comunque da considerarsi positivamente. Preannuncio pertanto l'astensione del mio Gruppo nella votazione finale.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il relatore.

PINTORI, relatore. Signor Presidente, in verità fatico a comprendere talune obiezioni che sono state formulate in questa sede, le quali, specie quelle relative alla supposta "incompatibilità etica" del microcredito con la nostra struttura sociale, denotano un pregiudizio di fondo che non può essere un valido argomento contro il disegno di legge in questione. Altre censure, di carattere maggiormente tecnico, esigono una breve replica. Anzitutto, in ordine alla sussistenza di strumenti che già assicurano le finalità del microcredito, così che una normativa sul medesimo sarebbe inutile, basta leggere la disciplina degli istituti citati (prestito d'onore in primo luogo) per rendersi conto che si tratta di modelli affatto diversi. Il microcredito, basandosi su incentivi e non su azioni coercitive, è uno schema fiduciario, e come tale svolge anche una funzione di promozione sociale che non va disattesa. A questo proposito, assimilare il disincentivo fiscale alla privazione totale del ricorso alla via giudiziaria è tecnicamente scorretto e politicamente pretestuoso. Nessun rilievo di incostituzionalità può essere mosso alle relative disposizioni, in quanto esse risultano perfettamente coerenti con l'art. 24 Cost.

Per quanto concerne la nullità degli interessi che superino il tasso imperativamente previsto nel presente disegno di legge, ciò si spiega nell'ottica delle particolari finalità sociali del microcredito, che giustificano l'autonomia della sanzione descritta rispetto all'integrazione del reato di usura (la quale, per i mutui ordinari, si pone invece come condizione necessaria per la nullità della clausola relativa agli interessi e per la eliminazione dei medesimi).

Tutto ciò premesso, invito l'Assemblea a votare a favore del disegno di legge in virtù delle ragioni precedentemente addotte.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli. Metto ai voti l'articolo 1.

Il Senato approva.

Metto ai voti l'articolo 2. Il Senato approva.

Passiamo all'esame dell'articolo 3, sul quale è stato presentato un emendamento che invito il presentatore ad illustrare.

GIOVANETTI. All'articolo 3, comma 3, come gli onorevoli colleghi hanno potuto constatare, propongo la sostituzione del termine "altresi" con "invece"; con ciò, intendo far sì che, per i finanziamenti alle iniziative neoimprenditoriali, basti la presentazione

di un'articolata progettazione che dimostri la bontà dell'iniziativa, non rendendosi necessaria la percezione di un reddito inferiore a quello previsto per la concessione del prestito ai non abbienti. In sintesi, la validità dello schema d'impresa deve di per sé essere apprezzata ai fini dell'erogazione del microcredito, a prescindere dai livelli di reddito del richiedente.

PRESIDENTE. Invito il relatore a pronunciarsi sull'emendamento in esame.

PINTORI, relatore. L'emendamento non è opportuno, perché nel disegno di legge si vuole privilegiare il ricorso al microcredito da parte di soggetti che non avrebbero la possibilità di ottenere finanziamenti in base ai normali canali di credito. Poiché i non abbienti sono gli interlocutori privilegiati della presente disciplina, ritengo sia preferibile correlare la concessione del prestito a chi dimostri l'effettiva necessità di avvalersene, anche per iniziative d'impresa.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 3.1. Il Senato non approva.

Metto ai voti l'articolo 3. Il Senato approva.

Metto ai voti l'articolo 4. Il Senato approva.

Passiamo all'esame dell'articolo 5, sul quale è stato presentato un emendamento che invito il presentatore ad illustrare.

MURRU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intendo modificare l'art. 5, comma 1, inserendo, dopo l'espressione "della presente legge", la dicitura "relativamente all'anno fiscale in cui l'azione viene esercitata". Mi pare, difatti, che sia necessario circoscrivere temporalmente la sanzione della perdita dei benefici fiscali in caso di azione giudiziaria per il recupero del capitale dato in prestito. L'attuale formulazione della norma lascia adito al dubbio della definitiva impossibilità di avvalersi per il futuro dei suddetti benefici, il che mi pare incongruo se riferito ad un singolo episodio.

PRESIDENTE. Invito il relatore a pronunciarsi sull'emendamento.

PINTORI, relatore. L'emendamento sembra opportuno, essendo ragionevole non privare la fondazione in via definitiva dei benefici fiscali, al contempo disincentivando in modo sufficientemente dissuasivo il ricorso all'azione giudiziaria.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 5.1. Il Senato approva.

Metto ai voti l'articolo 5, nel testo emendato. Il Senato approva.

Metto ai voti l'articolo 6. Il Senato approva.

Passiamo alla votazione del disegno di legge.

CADINU. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CADINU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, voterò a favore del provvedimento in quanto, pur facendo mie talune perplessità espresse in sede di discussione, specie quelle relative alla presenza di istituti funzionalmente equivalenti al cosiddetto microcredito, sono convinto della necessità che vi siano più strumenti a disposizione dei privati per la tutela dei propri interessi.

Sono altresì convinto che quanto sia funzionale ad un risparmio di spesa per lo Stato debba essere supportato con apposite forme legislative. Infine, motivazione principale del mio consenso sta nel fatto che, a prescindere dalla realizzazione di attività d'impresa, il microcredito si pone nella prospettiva qui adottata come mezzo per il miglioramento delle condizioni di vita di taluni soggetti che versano non solo in stato di vera e propria indigenza ma anche che aspirano ad esercitare pienamente i propri diritti all'istruzione e alla salute, ovvero che programmano di trascorrere una dignitosa vecchiaia.

FALCHI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FALCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nonostante le ragioni addotte dalla maggioranza, la nostra parte politica ritiene che la disciplina in esame costituisca una sostanziale abdicazione dello Stato al proprio ruolo. Stiamo assistendo ad un progressivo svuotamento delle pubbliche funzioni e ad una costante delega delle medesime ai privati. Ciò è inaccettabile, e la supposta motivazione a favore del provvedimento in esame basata sul risparmio di spesa non tiene conto sia delle perdite in termini fiscali che le agevolazioni concesse alle fondazioni produrrebbero, sia dei costi relativi ai controlli circa la coerenza dell'attività dei suddetti enti con quanto previsto nella disciplina in esame. Ragione per la quale il nostro voto sarà contrario.

FOGU. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FOGU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, preannuncio il voto favorevole del Gruppo che rappresento in quanto la disciplina oggetto di discussione si pone lodevolmente al di fuori delle consuete strategie pubbliche di assistenza ai non abbienti di carattere imperativo, con vincoli stringenti che impediscono di selezionare destinatari e condizioni del prestito in modo efficiente. La logica degli enti privati innesca a mio parere un circolo virtuoso, in quanto la fondazione qui delineata persegue un

interesse collettivo, solitamente demandato allo Stato, senza che vi sia dispersione di ricchezza ma in virtù di un accorto utilizzo della medesima.

L'aiuto ai bisognosi costituisce così occasione di crescita di questi, di sviluppo della fondazione, di ulteriore incremento delle possibilità di intervento degli enti erogatori, con risparmio di spesa per lo Stato, che largamente supera eventuali costi di monitoraggio o perdite fiscali.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso, nel testo emendato. Il Senato approva.