



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Inclusione finanziaria le iniziative del G20 e il ruolo della Banca d'Italia

di Giorgio Gomel (coordinatore), Fabio Bernasconi, Margherita Laura Cartechini, Veronica Fucile, Riccardo Settimo e Roberto Staiano

Luglio 2011

Numero

96



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Inclusione finanziaria le iniziative del G20
e il ruolo della Banca d'Italia

di Giorgio Gomel (coordinatore), Fabio Bernasconi, Margherita Laura Cartechini,
Veronica Fucile, Riccardo Settimo e Roberto Staiano

Numero 96 – Luglio 2011

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

INCLUSIONE FINANZIARIA LE INIZIATIVE DEL G20 E IL RUOLO DELLA BANCA D'ITALIA

di Giorgio Gomel* (coordinatore), Fabio Bernasconi†, Margherita Laura Cartechini†,
Veronica Fucile§, Riccardo Settimo*, Roberto Staiano†.

Sommario

L'esclusione finanziaria riguarda circa 2,5 miliardi di individui e oltre 450 milioni di imprese. I paesi del G20 hanno deciso di impegnarsi per ridurre il fenomeno. La Banca d'Italia svolge un ruolo fondamentale nell'inclusione finanziaria, in ambito nazionale (stimolo all'educazione finanziaria, supervisione su intermediari, mercati e sistema dei pagamenti) e internazionale (assistenza tecnica ad altre banche centrali). La Banca è stata tra i primi a portare all'attenzione l'importanza dell'alfabetizzazione sui fenomeni economici e finanziari al fine di consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli. Ha assistito istituzioni di Paesi in via di sviluppo nel promuovere intermediari di minori dimensioni al fine di favorire l'inclusione di soggetti deboli. Servizi di pagamento innovativi migliorano l'inclusione finanziaria. In Italia la riforma del quadro normativo apre il mercato a operatori commerciali consentendo l'abbinamento di un'attività finanziaria – i servizi di pagamento – a una non finanziaria. Gli operatori della telefonia, attraverso strumenti di accesso al sistema dei pagamenti capillarmente diffusi, possono aggredire il segmento dei micro-pagamenti oggi dominato dal contante. Importanti sono anche le carte pre-pagate.

JEL Classification: G1, G2, G29, I22, O1, O16, P13, P34

Keywords: G20, inclusione finanziaria, assistenza tecnica, banche di credito cooperativo, microfinanza, microcredito, supervisione, vigilanza, sistemi di pagamento, educazione finanziaria, protezione consumatori, scuola.

*Servizio Studi e Relazioni Internazionali, †Unità di Coordinamento d'Area e Collegamento Filiali §Servizio Supervisione sui Mercati e sul Sistema dei Pagamenti. Carmela Sorrenti ha fornito supporto editoriale. Le opinioni sono espresse a titolo personale e non impegnano in alcun modo la Banca d'Italia. Eventuali errori e imprecisioni sono attribuibili unicamente agli autori.

Indice

Introduzione	7
1. Le iniziative del G20 in materia di inclusione finanziaria	9
1.1 Premessa.....	11
1.2 L'esclusione finanziaria a livello globale: dimensioni del fenomeno e fattori determinanti.....	12
1.3 Inclusione finanziaria, crescita economica e riduzione della povertà.....	16
1.4 Le iniziative del Gruppo dei Venti.....	19
1.4.1 Risultati dell'Access Through Innovation Sub-Group (ATISG)	20
1.4.2 Risultati dell'SME Finance Sub-Group (SMEFSG).....	22
1.5 L'agenda per il 2011	24
2. L'educazione finanziaria.....	27
2.1 L'educazione finanziaria e l'esclusione finanziaria.....	29
2.1.1. Le ragioni dello sviluppo	29
2.1.2. I benefici attesi.....	30
2.1.3. Gli obiettivi. L'importanza dei comportamenti	32
2.1.4. Gli studenti. Il target più diffuso.....	33
2.1.5 Il caso italiano: il ruolo e l'impegno della Banca d'Italia.....	34
3. Iniziative della Banca d'Italia in materia di inclusione finanziaria e credito cooperativo.....	39
3.1 Premessa	41
3.2 La tradizione mutualistica italiana.....	42
3.3 Il ruolo della Banca d'Italia nello sviluppo della finanza solidale	43
3.4 L'assistenza tecnica alle Autorità di Vigilanza del Sud America: Ecuador, Argentina, Perù...	45
3.5 Le collaborazioni con la Cina e la Russia.....	51
3.6 Altre iniziative: la Palestina e l'India	53
4. Innovazione e concorrenza nell'ambito dei servizi di pagamento.....	57
4.1 Premessa	59
4.2 La riforma del quadro normativo.....	60
4.3 La fiducia e la tutela dell'utilizzatore di servizi di pagamento.....	63
4.4 Contrasto al riciclaggio proporzionale al rischio.....	65
Bibliografia	67

Introduzione

L'esclusione finanziaria, in un'accezione molto generica, può essere definita come l'impossibilità o la riluttanza per alcuni soggetti – individui o imprese – di accedere a servizi finanziari basilari, quali conti correnti e di deposito, prestiti, servizi assicurativi e di pagamento*. Nel mondo il fenomeno riguarda circa 2,5 miliardi di individui e oltre 450 milioni di micro, piccole e medie imprese. I fattori determinanti sono molteplici e spesso complessi, e variano sensibilmente da paese a paese.

Riconoscendone i meriti sia in termini di stimolo della crescita, riduzione della povertà e della disuguaglianza, sia di contributo alla stabilità e al ripristino della fiducia nei sistemi bancari e finanziari a seguito della crisi globale, i paesi del Gruppo dei Ventì (G20) hanno deciso di impegnarsi concretamente a sostegno dell'inclusione finanziaria a livello globale.

Nel primo capitolo si delineano i principali fatti stilizzati del fenomeno e se ne descrivono i fattori determinanti (sez. I.1), si traccia una sintetica rassegna della letteratura economica sul legame tra inclusione finanziaria, sviluppo e riduzione della povertà (sez. I.2) e si descrivono le iniziative di recente avviate dal G20 (sez. I.3 e I.4).

Il secondo capitolo enuclea ragioni e modi in cui l'educazione finanziaria può prevenire o rimuovere le cause che alimentano l'esclusione finanziaria; illustra poi l'impegno della Banca d'Italia nel promuovere tali finalità educative.

Nel terzo capitolo si illustrano l'esperienza italiana nella finanza mutualistica e solidale e le iniziative della Banca d'Italia nel promuovere in paesi in via di sviluppo principi e pratiche del credito cooperativo al fine di consentire l'accesso di categorie svantaggiate a circuiti finanziari alternativi atti a sostenere lo sviluppo economico di quei soggetti.

Il quarto capitolo descrive la funzione del sistema dei pagamenti in quanto canale privilegiato per l'inclusione finanziaria di soggetti prima esclusi e argomenta come ai vantaggi

* Dare una definizione coerente di "esclusione finanziaria" non è facile. Questa richiederebbe, infatti, l'individuazione dei servizi finanziari "basilari" cui si fa riferimento, che verosimilmente dipende dal grado di finanziarizzazione di ciascun paese (Anderloni e Carluccio, 2006). Possono poi esistere diversi gradi di esclusione finanziaria, secondo il livello di complessità dei servizi utilizzati e/o del ricorso a fornitori non ufficiali; la Banca Mondiale (2005), per esempio, distingue tra "*formally served*" e "*financially served*", e considera "finanziariamente escluso" solo chi non ha alcun tipo di accesso.

di una maggiore inclusione finanziaria si uniscano i benefici di una migliore efficienza complessiva del sistema dei pagamenti stesso.

1. LE INIZIATIVE DEL G20 IN MATERIA DI INCLUSIONE FINANZIARIA[†]

[†] A cura di R. Settimo, Servizio Studi e Relazioni Internazionali.

1.1. Premessa

Nel mondo circa 2,5 miliardi di individui e oltre 450 milioni di micro, piccole e medie imprese non hanno accesso a servizi finanziari di base (crediti, assicurativi, di deposito e di pagamento). I fattori determinanti sono molteplici e spesso complessi, e variano sensibilmente da paese a paese.

L'inclusione finanziaria può apportare benefici molto rilevanti, in termini sia di stimolo della crescita, riduzione della povertà e della disuguaglianza, sia di contributo alla stabilità e al ripristino della fiducia nei sistemi bancari e finanziari a seguito della crisi globale. Per tale ragione, in occasione del Vertice post-crisi di Pittsburgh (25 settembre 2009) i paesi del G20 hanno deciso di impegnarsi concretamente a sostegno dell'inclusione finanziaria.

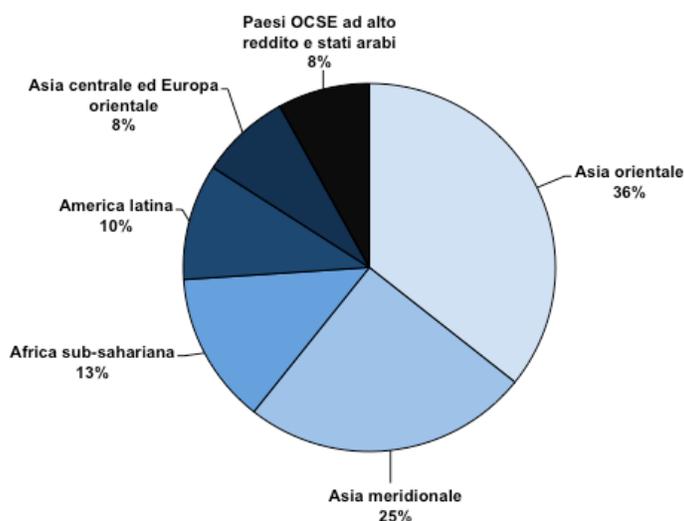
A differenza di altri argomenti nell'agenda del G20, di certo più controversi, i lavori in materia di inclusione finanziaria hanno registrato progressi significativi, in un periodo di tempo relativamente breve. A un imponente lavoro di rassegna delle esperienze di successo a livello internazionale, sono seguite alcune importanti iniziative, tra cui spiccano: la redazione di principi comuni (*Principles for Innovative Financial Inclusion*), la selezione e il finanziamento di alcuni progetti per il sostegno finanziario alle piccole e medie imprese, l'avvio di lavori per migliorare la qualità e l'omogeneità dei dati statistici, la redazione di un piano d'azione per l'implementazione dei *Principles* da parte di ciascun paese membro.

Questo lavoro è organizzato come segue. Il paragrafo 2 delinea i principali fatti stilizzati del fenomeno e ne descrive i maggiori fattori determinanti. Il terzo paragrafo traccia una sintetica rassegna della letteratura economica sul legame tra inclusione finanziaria, sviluppo e riduzione della povertà. Gli ultimi due paragrafi descrivono i risultati finora ottenuti dal G20 (par. 4) e le iniziative in corso per il 2011 (par. 5).

1.2. L'esclusione finanziaria a livello globale: dimensioni del fenomeno e fattori determinanti

L'esclusione finanziaria, in un'accezione molto generica, può essere definita come l'impossibilità o la riluttanza per alcuni soggetti – individui o imprese – di accedere a servizi finanziari basilari, quali conti correnti e di deposito, prestiti, servizi assicurativi e di pagamento¹. Secondo stime recenti, oltre la metà della popolazione mondiale adulta – circa 2,5 miliardi di persone – non utilizza servizi finanziari ufficiali. Di questi, oltre il 90 per cento vive in paesi emergenti e in via di sviluppo² (cfr. Fig.1). I dati si riferiscono al numero di individui che non detengono alcun conto di deposito presso un'istituzione finanziaria appartenente al settore formale; ne consegue che il numero di persone che non hanno

Fig. 1 - L'esclusione finanziaria nel mondo
(in percentuale del totale della popolazione esclusa)



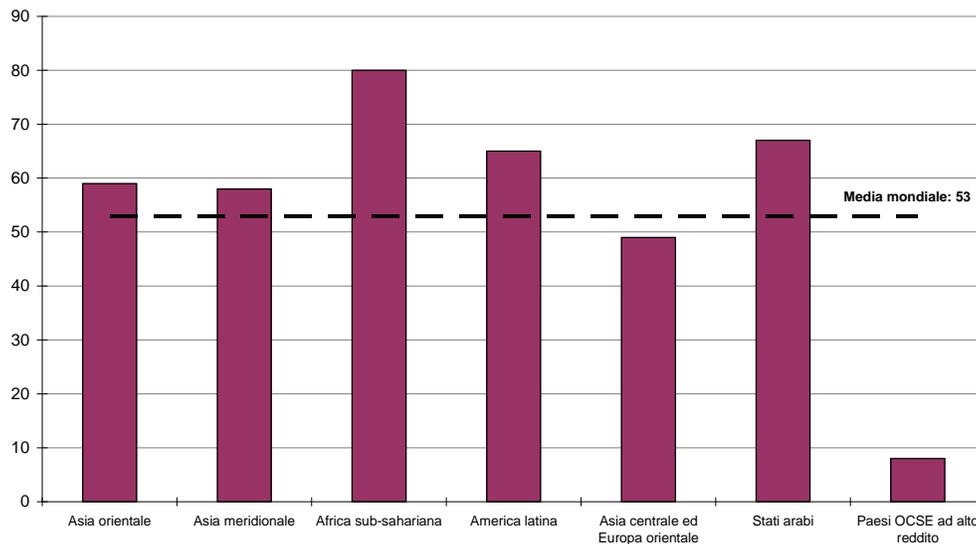
¹ Dare una definizione coerente di “esclusione finanziaria” non è facile. Questa richiederebbe, infatti, l’individuazione dei servizi finanziari “basilari” cui si fa riferimento, che verosimilmente dipende dal grado di finanziarizzazione di ciascun paese (Anderloni e Carluccio, 2006). Possono poi esistere diversi gradi di esclusione finanziaria, secondo il livello di complessità dei servizi utilizzati e/o del ricorso a fornitori non ufficiali; la Banca Mondiale (2005), per esempio, distingue tra “*formally served*” e “*financially served*”, e considera “finanziariamente escluso” solo chi non ha alcun tipo di accesso.

² Honohan (2008). Occorre qui precisare che i dati disponibili riguardano l’“utilizzo” di servizi finanziari, e non l’“accesso” in senso stretto, che è più difficile da misurare. I dati sull’utilizzo, ovviamente, sottostimano l’accesso, nel senso che una parte di coloro che non utilizzano servizi finanziari ufficiali hanno in realtà la possibilità di accedervi e non lo fanno per scelta (perché non ne hanno l’esigenza o perché non li trovano convenienti rispetto a quelli informali). Per semplicità in questo lavoro i termini “utilizzo” e “accesso” verranno adoperati come sinonimi.

accesso a una gamma più ampia di servizi finanziari di base (crediti, assicurativi, di deposito e/o di pagamento) è ancora più elevato.

I tre quarti degli esclusi vivono in Asia o Africa sub-sahariana. Le percentuali di esclusione maggiori si registrano nei paesi africani (80 per cento in media, con punte del 95 per cento). Nei paesi ad alto reddito, invece, l'esclusione riguarda in media poco meno del 10 per cento della popolazione (cfr. Fig. 2).

Fig. 2 - Popolazione finanziariamente esclusa
(in percentuale della popolazione adulta)



L'Italia presenta un livello di esclusione finanziaria lievemente superiore rispetto alla media dei paesi OCSE. Secondo l'ultima Indagine campionaria sui bilanci delle famiglie italiane, infatti, l'11 per cento delle famiglie ha dichiarato di non possedere alcun conto bancario o postale³. Tale dato probabilmente sottostima il fenomeno dell'esclusione finanziaria nel nostro Paese, poiché l'Indagine è basata sui soggetti appartenenti alle liste anagrafiche e non considera la popolazione immigrata non residente, verosimilmente caratterizzata da un'elevata percentuale di esclusione finanziaria. Se si utilizzano i dati del sondaggio *Eurobarometer 60.2*, condotto alla fine del 2003, la percentuale di esclusi in Italia risulta pari al 16 per cento, contro una media UE15 pari al 10 per cento⁴.

³ Banca d'Italia (2010)

⁴ Tale sondaggio differisce sensibilmente dall'Indagine della Banca D'Italia sia per dimensione del campione, sia per i metodi di campionamento. La Commissione Europea ha dichiarato che i dati di fonte *Eurobarometer* non sono particolarmente accurati e devono essere interpretati con cautela; le domande, infatti, rilevano le opinioni dei cittadini sull'importanza dei servizi finanziari in generale e non sono

Le motivazioni alla base del mancato accesso ai servizi finanziari sono prevalentemente riconducibili alle condizioni di indigenza dei soggetti esclusi, come testimoniato dalla correlazione esistente tra percentuale di inclusione finanziaria e reddito pro-capite medio nelle analisi tra paesi. Ciononostante, si calcola che oltre 800 milioni di individui adulti con un reddito inferiore ai 5 dollari al giorno utilizzano già servizi finanziari del settore formale⁵; ciò dimostra che l'inclusione finanziaria dei meno abbienti non solo è possibile, ma è già un fatto di dimensioni non trascurabili.

Limitando l'analisi econometrica a un campione di paesi poveri ed emergenti, Chaia et al. (2009) mostrano che, anche dopo aver controllato per i livelli di reddito pro-capite e il grado di urbanizzazione, il livello di inclusione finanziaria continua a presentare una forte variabilità: per esempio, paesi come l'India e la Thailandia, entrambi caratterizzati da livelli di reddito pro-capite modesti e da un'elevata percentuale di popolazione residente in aree rurali, mostrano livelli di accesso ai servizi finanziari ben superiori a quelli attesi. Questi risultati suggeriscono che, all'interno dei paesi meno sviluppati, i soli fattori reddituali e geografici non bastano a spiegare l'esclusione finanziaria. Altrettanto importanti appaiono le variabili demografiche (per esempio l'indice di dipendenza strutturale⁶) e il grado di diffusione dei telefoni cellulari⁷. Altri fattori determinanti, spesso indipendenti dalle caratteristiche socio-economiche dei paesi, sono la qualità dei contesti istituzionali e regolamentari, nonché la struttura dei prodotti e servizi offerti (cfr. infra).

Mentre nei paesi poveri ed emergenti è più normale parlare di ampliamento dell'accesso, giacché è la maggior parte della popolazione a restare fuori dall'orbita delle banche e della finanza, nei paesi avanzati appare più corretto parlare di lotta all'esclusione finanziaria. In questi ultimi, infatti, il fenomeno riguarda solitamente una fascia minoritaria di individui discriminati o a rischio di esclusione sociale ed economica, appartenenti sia alla popolazione autoctona, che a quella immigrata; quest'ultima è spesso costretta a un difficile

strutturate con il fine specifico di misurare il grado di accesso. Più volte, in passato, si sono rilevate divergenze significative tra i risultati dell'Eurobarometro e quelli di indagini campionarie condotte a livello nazionale, non unicamente riconducibili alle diverse tecniche di campionamento.

⁵ Chaia et al. (2009). Di questi, quasi 400 milioni vivono in India, e il resto negli altri paesi dell'Asia, in Africa e nel Medio Oriente.

⁶ Rapporto tra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e la popolazione in età attiva (15-64 anni).

⁷ Honohan (2008).

percorso per integrarsi e conquistare condizioni di vita equivalenti a quelle di confrontabili cittadini del paese ospitante⁸.

Con l'intensificarsi dei processi di finanziarizzazione, la piena partecipazione alla vita economica richiede in misura sempre maggiore la disponibilità di un conto corrente; coloro che non ne possiedono uno, infatti, sono costretti a sostenere costi aggiuntivi rilevanti. Proprio sulla base di queste osservazioni, di recente l'Unione Europea ha avviato due processi di consultazione per valutare l'opportunità di interventi normativi volti a garantire l'accesso universale a un conto bancario o di pagamento⁹.

Alcuni studi riguardanti i casi di Gran Bretagna e Stati Uniti¹⁰ hanno messo in luce come alcune tendenze in atto nell'industria finanziaria – per esempio la deregolamentazione e l'intensificarsi del ricorso a politiche di massimizzazione del valore dell'impresa finanziaria, collegate alle crescenti pressioni competitive della globalizzazione – siano positivamente correlate con l'incidenza dell'esclusione finanziaria. Boyce (2000) dimostra come l'adozione di politiche commerciali di *'customer valuation'* se da un lato hanno avuto l'effetto di accrescere il valore per gli azionisti, dall'altro hanno finito per ridurre ulteriormente le possibilità di accesso ai servizi finanziari per i più disagiati.

Vi sono infine altri fattori di esclusione più “sottili” ma altrettanto rilevanti – alcuni dei quali potrebbero essere definiti di “auto-esclusione” in quanto relativi alla percezione soggettiva da parte degli individui – collegati a barriere psicologiche, sfiducia, errate convinzioni, disinformazione, insufficiente livello istruzione finanziaria.

In estrema sintesi, l'esclusione finanziaria è il risultato di un complesso insieme di fattori, spesso tra loro interconnessi, e collegati alle caratteristiche socio-economiche, istituzionali, regolamentari, culturali e attinenti al grado di sviluppo e alla struttura dell'offerta dei servizi finanziari in ciascun paese¹¹. La Commissione Europea, per esempio, tripartisce le possibili cause di esclusione finanziaria in “sociali”, “di domanda” e di “offerta”. Pertanto, affrontare il problema non è agevole e richiede l'adozione di un insieme articolato di misure di *policy*, accuratamente selezionate sulla base delle specificità di ciascun paese.

⁸ Anderloni (2003).

⁹ CE (2009, 2010).

¹⁰ Carbò et al. (2005).

¹¹ Per una rassegna delle possibili cause di esclusione si veda il recente studio della Commissione *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion* (2008).

Le difficoltà di accesso alla finanza riguardano, oltre che gli individui, anche le piccole e medie imprese (PMI). Un articolo recente¹² stima per le PMI (circa 465 milioni di imprese a livello globale) un gap finanziario – ossia un eccesso di domanda di finanziamento esterno – compreso tra i 3,1 e i 3,8 trilioni di dollari; quasi il 70 per cento di questo gap riguarda imprese localizzate nei paesi poveri ed emergenti, in gran parte appartenenti all'economia informale¹³. Come nel caso dell'accesso ai servizi finanziari al dettaglio, si osservano ampie differenze tra aree geografiche: le percentuali di esclusione variano dal 40 per cento dell'America latina all'85 per cento dell'Asia e dell'Africa sub-sahariana.

Rispetto alle imprese più grandi, le PMI sono penalizzate nel reperimento di capitale di debito a causa di una molteplicità di fattori. Vi contribuiscono, da un lato, le lacune dei modelli di allocazione dei finanziamenti prevalentemente utilizzati dagli intermediari finanziari e, dall'altro, le carenze riguardanti il contesto economico, giuridico e istituzionale di riferimento. Sono cruciali, per esempio, i sistemi di produzione e diffusione delle informazioni sulle esposizioni dei soggetti finanziati, gli standard contabili e di trasparenza, gli strumenti di acquisizione delle garanzie, i regimi fallimentari, la regolamentazione finanziaria.

1.3. Inclusione finanziaria, crescita economica e riduzione della povertà

L'inclusione finanziaria contribuisce alla riduzione della povertà attraverso due canali. Da un lato, la disponibilità di servizi finanziari adeguati e a costi accessibili ha un impatto positivo diretto sul benessere dei meno abbienti¹⁴; dall'altro, migliorando il funzionamento del settore finanziario nel suo complesso, essa stimola la crescita economica e quindi indirettamente riduce i livelli di povertà e disuguaglianza.

Oltre ad essere quantitativamente modesti, i flussi di reddito dei soggetti più poveri sono spesso caratterizzati da elevata incertezza e irregolarità. La gestione di questi flussi diventa fondamentale al fine di stabilizzare i livelli di consumo e finanziare eventi cruciali e/o inattesi nella vita degli individui, come emergenze sanitarie, spese per l'istruzione, investimenti produttivi. Per chi vive in condizioni di indigenza (probabilmente molto più di

¹² Stein et al (2010).

¹³ Lo studio include le imprese individuali.

¹⁴ Beck, Demirgüç-Kunt e Honohan (2009).

quanto accada per gli appartenenti alle classi di reddito più elevate) assume rilevanza critica la possibilità di accedere, a costi contenuti, a una gamma appropriata di servizi di finanziamento, risparmio, assicurativi, di pagamento e di trasferimento fondi (rimesse), come dimostrato dall'ampio ricorso di questi soggetti ai fornitori di servizi finanziari appartenenti al settore informale¹⁵. Questi ultimi, che sono spesso gli unici disponibili per i poveri, presentano solitamente livelli di flessibilità elevati, ma comportano anche rischi di affidabilità, equità, sicurezza.

Mercati finanziari sviluppati e ben funzionanti sono essenziali per la crescita economica nella misura in cui consentono un'allocazione delle risorse finanziarie efficace ed efficiente; fondamentali appaiono l'adeguatezza delle infrastrutture e la qualità del contesto istituzionale, nella misura in cui facilitano lo scambio delle informazioni e contribuiscono a ridurre i costi di transazione. Per questa ragione la maggior parte della ricerca sulla performance dei sistemi finanziari si è concentrata finora sulle loro caratteristiche di profondità, efficienza e stabilità. Risultati econometrici dimostrano, inoltre, che il grado di sviluppo finanziario favorisce in misura più che proporzionale la crescita dei redditi del quintile più basso della popolazione e riduce il numero di persone che vivono sotto la soglia di sussistenza (Honohan 2004; Beck, Demirguc-Kunt e Levine 2007).

Attraverso l'attenuazione delle condizioni di indigenza, l'inclusione finanziaria ha anche un impatto indiretto sullo sviluppo economico, nella misura in cui consente a un numero maggiore di individui di sostenere la domanda aggregata¹⁶. Lavori svolti a livello micro – seguendo nel tempo i “diari finanziari” individuali in alcune comunità di Bangladesh, India e Sudafrica – mostrano come la possibilità di accedere a una gamma appropriata di servizi finanziari riduca la vulnerabilità agli shock, migliori il benessere e, in alcuni casi, accresca il reddito personale¹⁷. Altri lavori mostrano come la disponibilità di strumenti di micro-deposito e micro-credito sia associata a riduzioni del lavoro minorile e a incrementi della produttività nel settore primario.

In definitiva, è coerente che sistemi finanziari “inclusivi” siano collegati, non solo a livelli di disuguaglianza più contenuti, ma anche a sistemi economici più dinamici¹⁸; pertanto,

¹⁵ Rutherford e Arora (2009); Collins et al. (2009).

¹⁶ Anche semplicemente attraverso maggiori consumi.

¹⁷ Collins et al. (2009).

¹⁸ Rajan e Zingales (2003)

combattere l'esclusione finanziaria assume particolare rilevanza anche nelle economie avanzate caratterizzate da livelli di disuguaglianza crescenti e tassi di crescita deboli¹⁹.

Un'attenzione particolare, infine, merita l'accesso alla finanza da parte delle piccole imprese, in considerazione del loro ruolo cruciale per lo sviluppo economico. Alcune stime indicano che, nei paesi poveri ed emergenti, il settore delle PMI impiega fino al 45 per cento dell'occupazione e contribuisce al PIL per il 33 per cento²⁰. Questi numeri sottostimano ampiamente il contributo effettivo, in quanto escludono le imprese appartenenti all'economia informale.

Le imprese più piccole sono spesso quelle più dinamiche e innovative²¹, ma sono anche quelle che presentano le maggiori difficoltà di accesso a fonti esterne di finanziamento; queste difficoltà si manifestano sia in fase di entrata nel mercato, che successivamente, quando diventano un ostacolo alla crescita²². L'inclusione finanziaria consente anche una maggiore indipendenza da vincoli proprietari di tipo familiare o derivanti dall'appartenenza a gruppi economici; ne discendono conseguenze importanti sia per la composizione che per il grado di competitività all'interno del settore delle PMI, con effetti benefici per le potenzialità di crescita dell'intero sistema economico²³.

Nonostante le numerose e articolate implicazioni per lo sviluppo e la riduzione della povertà, gli aspetti riguardanti l'"accesso" sono stati spesso trascurati nelle analisi del settore finanziario. Vi hanno contribuito l'insufficienza di dati appropriati e omogenei sull'utilizzo dei servizi finanziari nonché sul tipo, la qualità e il prezzo degli stessi. Per questa ragione una delle principali direttrici di lavoro indicate dal G20 riguarda proprio il miglioramento e l'armonizzazione dei dati e dei metodi di misurazione attualmente in uso (cfr. *infra*).

¹⁹ La disuguaglianza può pregiudicare le prospettive di crescita di un paese nella misura in cui rallenta l'accumulazione di capitale umano (Galor e Zeira, 1993) e scoraggia le scelte occupazionali più innovative (Banerjee e Newman, 1993). Le disfunzioni dei mercati finanziari alla base dell'esclusione finanziaria finiscono per alimentare un meccanismo critico di perpetuazione delle condizioni di disuguaglianza, con effetti sfavorevoli sulla crescita.

²⁰ Ayyagari, Beck e Demirgüç-Kunt (2007).

²¹ Klapper, Laeven e Rajan (2006).

²² Beck, Demirgüç-Kunt, e Maximovic (2006).

²³ Rajan e Zingales (2003).

1.4. Le iniziative del Gruppo dei Venti

La persistenza di sacche di esclusione finanziaria, anche all'interno delle economie sviluppate, evidenzia la presenza di palesi fallimenti del mercato e giustifica l'intervento delle autorità di policy²⁴.

Le autorità possono intervenire a diversi livelli al fine di favorire condizioni sociali, di domanda e di offerta appropriate per l'inclusione finanziaria. Possono, per esempio, promuovere l'innovazione e la concorrenza sul mercato dei servizi finanziari, fornire direttamente (o incentivare gli investimenti privati in) infrastrutture, garantire un'adeguata protezione per gli utenti e sostenere iniziative di istruzione finanziaria, avviare indagini conoscitive per approfondire la conoscenza del fenomeno, disegnare un quadro regolamentare proporzionato ai rischi.

L'intervento pubblico, tuttavia, non sempre è efficace e, se non è basato su un'attenta analisi costi benefici, può risultare distorsivo o controproducente. Non tutti quelli che desiderano indebitarsi dovrebbero farlo; in più occasioni, in passato, l'allentamento eccessivo dei criteri per la concessione di finanziamenti ha finito per avere effetti disastrosi persino all'interno di sistemi finanziari ritenuti efficienti, dotati di infrastrutture avanzate per lo scambio di informazioni e inseriti in contesti istituzionali giudicati idonei²⁵.

All'indomani della crisi finanziaria globale e della recessione da essa innescata, i paesi del Gruppo dei Venti (G20) hanno deciso di impegnarsi concretamente a sostegno dell'inclusione finanziaria, riconoscendone i meriti sia in termini di stimolo della crescita, riduzione della povertà e della disuguaglianza, che di contributo alla stabilità e al ripristino della fiducia nei sistemi bancari e finanziari. Il comunicato del Vertice post-crisi di Pittsburgh (25 settembre 2009) afferma: *“We commit to improving access to financial services for the poor. We have agreed to support the safe and sound spread of new modes of financial service delivery capable of reaching the poor and, building on the example of micro finance, will scale up the successful models of small and medium-sized enterprise (SME) financing. Working with the Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), the International Finance Corporation (IFC) and other international organizations, we will launch a G20 Financial Inclusion Experts Group (FIEG). This group will identify lessons learned on*

²⁴ Beck e De La Torre (2007).

²⁵ Gli abusi registrati negli Stati Uniti in occasione della crisi dei mutui *sub-prime* del 2007-08 evidenziano il pericolo di situazioni di sovra-indebitamento, dovute a comportamenti fraudolenti e/o strutture degli incentivi inappropriate.

innovative approaches to providing financial services to these groups, promote successful regulatory and policy approaches and elaborate standards on financial access, financial literacy, and consumer protection.”

Il ruolo che il G20 desidera avere è quello di favorire, a livello globale, la diffusione della conoscenza nel campo dell'inclusione finanziaria, produrre principi e standard condivisi, fornire sostegno tecnico, politico, finanziario.

Il *Financial Inclusion Experts Group* (FIEG), composto da esperti delle Banche Centrali e dei Ministeri delle Finanze dei paesi del G20, ha avviato i propri lavori nel dicembre 2009. Si è avvalso di due sotto gruppi tecnici: l'*Access Through Innovation Sub-Group* (ATISG) – occupatosi dell'accesso ai servizi finanziari e di pagamento al dettaglio attraverso canali innovativi – e l'*SME Finance Sub-Group* (SMEFSG), con lo scopo di studiare i modelli efficaci per il finanziamento privato delle piccole e medie imprese.

1.4.1. Risultati dell'Access Through Innovation Sub-Group (ATISG)

Come descritto nelle sezioni precedenti, la causa principale alla base dell'esclusione finanziaria è rappresentata dagli elevati costi di accesso. Di regola la produzione di servizi finanziari è caratterizzata da costi fissi, che possono risultare proibitivi se posti in relazione a importi unitari molto contenuti, come tipicamente accade nel caso della clientela meno abbiente.

Il progresso tecnologico ha il pregio di abbattere sensibilmente i costi unitari, e consente così a banche, istituti di pagamento e altri operatori di servire in modo conveniente e sostenibile i clienti più poveri. La vasta diffusione dei telefoni cellulari anche nei paesi più poveri, per esempio, rappresenta un'opportunità senza precedenti per l'inclusione finanziaria dei meno abbienti e di coloro che vivono in zone rurali e remote. Ne è una prova il successo della c.d. *mobile finance* in molti paesi dell'Africa Subsahariana e, più di recente, del sistema MPesa in Kenia²⁶.

L'utilizzo della tecnologia e, in genere, di canali non tradizionali per promuovere l'inclusione finanziaria esige politiche e assetti regolamentari appropriati. Sono sempre più numerosi nel mondo i paesi che, caratterizzati da elevate percentuali di popolazione esclusa, stanno adottando approcci regolamentari innovativi. La rapidità di sviluppo di nuovi canali e la limitata esperienza finora accumulata pongono nuove sfide per le autorità di

²⁶ Porteous (2006).

regolamentazione e supervisione. L'obiettivo è quello di individuare approcci il più possibile flessibili, in grado di massimizzare l'impatto dell'innovazione sull'inclusione finanziaria, minimizzandone nel contempo i potenziali rischi.

Pertanto, l'*Access Through Innovation Sub-Group* (ATISG) si è preliminarmente concentrato sulla raccolta e sull'analisi delle esperienze innovative di maggiore successo nel ridurre i costi di transazione e nel raggiungimento degli esclusi. Il Gruppo ha poi esplorato i diversi approcci regolamentari volti a promuovere modelli innovativi inclusivi in grado di garantire: la disponibilità di una gamma di servizi finanziari soddisfacente (sia in termini quantitativi che qualitativi), la sicurezza delle transazioni, la sostenibilità economica per gli operatori e un adeguato livello di concorrenza nel mercato.

I risultati di questo vasto lavoro sono contenuti nel Rapporto "*Innovative Financial Inclusion*"²⁷ e sono condensati nei "*Principles for Innovative Financial Inclusion*" (cfr. il riqu. 1), un insieme di principi generali per l'inclusione finanziaria dei più poveri attraverso la diffusione di canali di accesso innovativi, sicuri, sostenibili. I principi sono stati redatti a seguito di un ampio processo di consultazione, che ha coinvolto *policymakers*, autorità di supervisione, operatori privati, istituzioni finanziarie internazionali, *standard setting bodies*, istituti di ricerca e di consulenza specializzati; fondati su esperienze concrete (*case studies*), essi costituiscono sostanzialmente delle linee guida molto generali e sono dotati della flessibilità necessaria per essere adattati ai diversi contesti nazionali.

²⁷ G20 FIEG (2010a).

Riquadro 1 - Principles for Innovative Financial Inclusion

1. **Leadership:** *Cultivate a broad-based government commitment to financial inclusion to help alleviate poverty.*
2. **Diversity:** *Implement policy approaches that promote competition and provide market-based incentives for delivery of sustainable financial access and usage of a broad range of affordable services (savings, credit, payments and transfers, insurance) as well as a diversity of service providers.*
3. **Innovation:** *Promote technological and institutional innovation as a means to expand financial system access and usage, including by addressing infrastructure weaknesses.*
4. **Protection:** *Encourage a comprehensive approach to consumer protection that recognises the roles of government, providers and consumers.*
5. **Empowerment:** *Develop financial literacy and financial capability.*
6. **Cooperation:** *Create an institutional environment with clear lines of accountability and co-ordination within government; and also encourage partnerships and direct consultation across government, business and other stakeholders.*
7. **Knowledge:** *Utilize improved data to make evidence based policy, measure progress, and consider an incremental “test and learn” approach acceptable to both regulator and service provider.*
8. **Proportionality:** *Build a policy and regulatory framework that is proportionate with the risks and benefits involved in such innovative products and services and is based on an understanding of the gaps and barriers in existing regulation.*
9. **Framework:** *Consider the following in the regulatory framework, reflecting international standards, national circumstances and support for a competitive landscape: an appropriate, flexible, risk-based Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT) regime; conditions for the use of agents as a customer interface; a clear regulatory regime for electronically stored value; and market-based incentives to achieve the long-term goal of broad interoperability and interconnection.*

1.4.2. Risultati dell’SME Finance Sub-Group (SMEFSG)

Lo *Small and Medium Enterprise Finance Sub-Group* (SMEFSG) ha svolto una rassegna delle problematiche connesse con il finanziamento delle piccole e medie imprese (PMI), e ha riunito all’interno di un Rapporto un insieme di 164 esperienze di successo a livello globale (*best practice examples*) riguardanti il contesto giuridico e regolamentare, le infrastrutture per la diffusione delle informazioni finanziarie rilevanti, gli schemi di intervento pubblico, le iniziative del settore privato²⁸. L’obiettivo è stato quello di fornire alle autorità di policy una gamma di modelli e interventi possibili, da modulare sulla base delle specificità di ciascun paese.

²⁸ G20 FIEG (2010b).

I risultati di quest'esercizio di raccolta di conoscenze ed esperienze hanno confermato il diffondersi in diverse aree del mondo di modelli di finanziamento sempre più in grado di fornire in modo sostenibile ed efficiente servizi finanziari ai piccoli imprenditori o agli individui solitamente esclusi dai circuiti ufficiali. Questi modelli spaziano dalla micro-finanza alle strutture di tipo mutualistico (quali le banche di credito cooperativo) e hanno in comune un consistente abbattimento dei costi di *screening* e di *monitoring* grazie al più intenso ricorso alla tecnologia nella gestione dei rischi e/o alla valorizzazione dei rapporti con la clientela.

Modelli di successo sono presenti in diversi paesi, anche se i risultati migliori si registrano all'interno di contesti istituzionali più favorevoli allo sviluppo del settore finanziario. In particolare, la trasparenza informativa e l'efficienza del sistema giudiziario – per esempio con riferimento all'acquisizione delle garanzie e alla funzionalità delle procedure fallimentari – sono elementi cruciali per lo sviluppo del finanziamento alle PMI.

Svariate misure di supporto pubblico sono state sperimentate nel corso degli anni, con diverso successo, sia nelle economie avanzate che nei paesi in via di sviluppo. Sono tra i più diffusi i prestiti a tasso agevolato, gli istituti mutualistici e di garanzia, le banche a partecipazione statale.

È stato rilevante anche il ruolo delle Istituzioni Finanziarie Internazionali e delle Banche di sviluppo, che negli ultimi anni hanno intensificato notevolmente il sostegno a progetti di finanziamento delle PMI, di emanazione sia pubblica che privata, attraverso iniziative di assistenza tecnica, consulenza, fornitura di garanzie, supporto finanziario diretto.

Le raccomandazioni finali contenute nel Rapporto pongono l'accento sull'importanza di contesti istituzionali e infrastrutture appropriati, interventi pubblici non distorsivi, raccolta e diffusione di dati attendibili. Come nel caso dei singoli individui, anche per le PMI l'obiettivo dell'inclusione finanziaria non può essere perseguito incrementando i rischi di instabilità; misure prudenziali appropriate sono indispensabili per evitare situazioni di sovra-indebitamento. È in generale auspicata, laddove possibile, l'applicazione dei *Principles for Innovative Financial Inclusion* anche al finanziamento alle PMI.

Il comunicato G20 di Pittsburgh afferma inoltre: “*We commit to launch a G-20 SME Finance Challenge, a call to the private sector to put forward its best proposals for how public finance can*

maximize the deployment of private finance on a sustainable and scalable basis”. Al fine di ottemperare a questo impegno, lo scorso giugno a Toronto i Leader hanno lanciato una gara aperta al settore privato – la *SME Finance Challenge* – per la selezione di meccanismi di supporto pubblico volti a catalizzare l’offerta di finanziamenti alle PMI²⁹. Delle 345 proposte presentate, 14 sono risultate vincenti e sono state premiate in occasione del Vertice di Seul dello scorso novembre. Saranno ora sovvenzionate mediante fondi appositi, alimentati dai paesi del G20 su base volontaria³⁰.

5. L’agenda per il 2011

Sulla base dei progressi fin qui ottenuti, il G20 ha deciso che i lavori avviati dal FIEG proseguano in futuro nel contesto dell’agenda internazionale per lo sviluppo e sotto il coordinamento della *Global Partnership for Financial Inclusion* (GPMI). Questa seguirà le procedure e i metodi di lavoro finora adottati dal FIEG, sarà guidata dalla troika Corea del Sud, Francia, Messico³¹ e riunirà, oltre ai paesi membri del G20, anche altri paesi non membri contraddistinti da esperienze virtuose in materia di inclusione finanziaria (Filippine, Kenya, Malesia, Nigeria, Paesi Bassi, Perù, Thailandia, Turchia), gli *Standard Setting Bodies* rilevanti³² e alcuni *stakeholders* specializzati³³.

La GPMI avrà il compito di promuovere l’inclusione finanziaria – sia degli individui più poveri sia delle PMI – attraverso un piano d’azione (*Action Plan*) finalizzato alla concreta attuazione dei *Principles for Innovative Financial Inclusion*. Il piano è articolato in sette azioni: 1) monitorare l’impegno di ciascun paese membro del G20 per la concreta attuazione di uno (o più) dei Principi, sia a livello domestico che internazionale; 2) garantire il coordinamento con i lavori degli *standard setting bodies* (SSBs) volti a favorire l’inclusione finanziaria; 3) favorire lo

²⁹ La gara ha avuto il supporto finanziario della *Rockefeller Foundation*. Le candidature sono state raccolte attraverso il sito <http://www.changemakers.com> e valutate da un panel di giudici selezionati tra i maggiori esperti internazionali in materia. Per i dettagli riguardanti le proposte vincenti, cfr. *Catalyzing Finance for Small and Medium Enterprises – G20 Seoul Summit 2010 – Briefing Book – November 2010*.

³⁰ Allo stato attuale hanno espresso la volontà di contribuire la Corea del Sud, il Canada, gli Stati Uniti e la Banca Inter-americana di sviluppo, per un ammontare complessivo pari a 528 milioni di dollari.

³¹ Schema che rispecchia il susseguirsi delle Presidenze 2010, 2011 e 2012 del G20

³² *Financial Action Task Force* (FATF-GAFI), *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS), *Committee on Payment and Settlement Systems* (CPSS), *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), *International Association of Deposit Insurers* (IADI).

³³ *International Financial Corporation* (IFC, Gruppo Banca Mondiale), *Alliance for Financial Inclusion* (AFI), *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP).

sviluppo da parte del settore privato di attività idonee a incrementare l'accesso ai servizi finanziari; 4) migliorare la qualità e l'omogeneità dei dati statistici; 5) promuovere e sostenere le attività di diffusione della conoscenza e di assistenza tecnica; 6) coordinare le iniziative del G20 con quelle già in corso nei diversi paesi e a livello internazionale; 7) inserire l'inclusione finanziaria all'interno degli strumenti di valutazione dei sistemi finanziari attualmente adottati a livello nazionale ed internazionale.

Per l'implementazione del piano d'azione la GPMI si avvarrà dei contributi di tre sotto-gruppi tecnici: (i) il *Sub-Group on the G-20 Principles and SSBs*, (ii) il *Sub-Group on SME Finance* e (iii) il *Sub-group on Financial Inclusion Data and Target Setting*. Il primo gruppo ha principalmente il compito di individuare le misure per l'attuazione dei *Principles*, nonché assicurarne l'assimilazione nelle agende di lavoro degli SSBs e negli strumenti di valutazione dei sistemi finanziari attualmente adottati dalle istituzioni finanziarie internazionali. Il secondo gruppo dovrà coordinare l'erogazione delle risorse finanziarie a favore dei progetti più meritevoli di finanziamento delle PMI. Esso costituirà, inoltre, una piattaforma per la condivisione e la diffusione delle conoscenze, al fine di replicare le esperienze di successo sulla base delle caratteristiche economico-istituzionali di ciascun paese; l'attenzione sarà incentrata su tre aree in particolare: i paesi poveri, il settore agricolo, l'imprenditoria femminile. Il terzo gruppo lavorerà alla definizione di standard statistici e definizioni comuni per la corretta misurazione del fenomeno, al fine di giungere alla fissazione di obiettivi numerici di inclusione finanziaria a livello nazionale e globale.

La GPMI indirizzerà e coordinerà i lavori di detti Gruppi tecnici e ne filtrerà il contenuto alle riunioni ufficiali del Gruppo dei Venti (Governatori delle Banche Centrali e Ministri delle Finanze). Lo stato di attuazione del piano d'azione sarà illustrato ai Leader attraverso un *Progress Report* in occasione del prossimo Summit di Cannes (novembre 2011).

2. L'EDUCAZIONE FINANZIARIA *

* A cura di R. Staiano, Unità di Coordinamento d'Area e Collegamento Filiali.

2.1 L'educazione finanziaria e l'esclusione finanziaria

L'educazione finanziaria rientra tra i principali rimedi per prevenire e rimuovere le cause che alimentano il fenomeno dell'esclusione.

Attraverso una maggiore cultura finanziaria, si possono superare le barriere tecnico-linguistiche e la mancanza di fiducia negli intermediari, che spesso ostacolano l'accesso ai prodotti bancari e finanziari di base da parte delle fasce più deboli della popolazione. Le ricerche sul livello di alfabetizzazione finanziaria evidenziano che disoccupati, famiglie a basso reddito, immigrati sono gruppi sociali che necessitano di un'attenzione speciale nell'ambito delle iniziative di educazione finanziaria.

Le persone dotate di maggiori conoscenze su prodotti e servizi finanziari si rivolgeranno più facilmente a istituzioni solide e saranno meno propense ad avvalersi di quelle che applicano condizioni economiche meno vantaggiose e più rischiose o, da ultimo, degli usurai; inoltre, sapranno meglio pianificare le proprie esigenze finanziarie con benefici per la loro capacità di spesa attuale e prospettica.

2.1.1. Le ragioni dello sviluppo

Nel corso degli ultimi anni si è accresciuto il dibattito internazionale sull'importanza di diffondere e sviluppare le conoscenze in materia finanziaria. In numerosi Paesi, istituzioni politiche e Autorità di supervisione pongono sempre più attenzione alla rilevanza del tema dell'educazione finanziaria e hanno avviato iniziative nel campo. E' ormai consolidata l'opinione che una corretta cultura finanziaria rappresenti uno degli elementi utili a un equilibrato sviluppo economico-sociale.

La deregolamentazione, il progresso tecnologico, l'innovazione finanziaria hanno influito sul lato dell'offerta, rendendo più ampie e sofisticate la gamma di prodotti e strumenti disponibili e le possibili combinazioni di rischio e rendimento. L'invecchiamento demografico e le connesse riforme dei sistemi pensionistici e sanitari hanno reso ancora più determinanti le decisioni nel campo previdenziale e in quello assicurativo. Di conseguenza, sono aumentate la complessità e la numerosità delle scelte finanziarie che gli individui

devono fronteggiare, i cui effetti possono incidere sul tenore di vita degli stessi e delle loro famiglie.

L'esigenza di una più ampia diffusione dell'educazione finanziaria è cresciuta anche nei Paesi in via di sviluppo come conseguenza della rapida crescita economica e della necessità di "bancazzare" larghi strati della popolazione.

Le analisi svolte a livello internazionale hanno mostrato che, ovunque, il livello di alfabetizzazione finanziaria è insoddisfacente. Le capacità di computo degli individui, la loro comprensione degli strumenti per la gestione e l'investimento del patrimonio, la conoscenza dei propri diritti e la capacità di esercitarli appaiono limitate. Dato ancor più preoccupante, spesso il basso livello di alfabetismo finanziario è accompagnato da una sopravvalutazione delle proprie capacità.

Le dinamiche evolutive dei mercati finanziari non sembrano quindi essere state accompagnate da una crescita proporzionale nelle conoscenze dei cittadini; in sostanza, l'affinamento delle conoscenze non ha seguito di pari passo il crescere della complessità dell'attività finanziaria.

Le possibili conseguenze sono un inadeguato livello di risparmio, una scarsa capacità di pianificazione per il futuro, una non corretta valutazione dei rischi, un elevato indebitamento rispetto al reddito disponibile, un'insufficiente consapevolezza della copertura pensionistica, una maggiore probabilità di cadere vittima di frodi.

2.1.2. I benefici attesi

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) è l'organismo che per primo si è occupato di educazione finanziaria, conducendo approfondimenti e indagini, fissando principi comuni e promuovendo *good practices*.

In particolare, l'OCSE ha definito l'educazione finanziaria come: *“il processo attraverso il quale i risparmiatori e gli investitori, e in generale la più ampia platea dei consumatori dei servizi finanziari, migliorano la propria comprensione di prodotti e nozioni finanziarie e, attraverso l'informazione, l'istruzione e la consulenza, sviluppano le capacità e la fiducia necessarie per diventare maggiormente*

consapevoli dei rischi e delle opportunità finanziarie, per effettuare scelte informate, comprendere a chi chiedere supporto e mettere in atto altre azioni efficaci per migliorare il loro benessere finanziario”.

Il processo di alfabetizzazione sui fenomeni economici e finanziari si pone quindi come obiettivo quello di consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli e coerenti con le proprie esigenze su indebitamento, risparmio, investimento, assicurazione e previdenza, avendo presenti i costi e i rischi dei prodotti finanziari e la relazione tra rischio e rendimento.

La promozione di un uso più consapevole degli strumenti finanziari da parte di risparmiatori e consumatori produce benefici non solo per i singoli individui ma anche per il sistema economico nel suo complesso.

Una maggiore educazione nel campo finanziario infatti incentiva gli intermediari a sviluppare nuovi prodotti e servizi, con il conseguente miglioramento della qualità e dell'efficienza dell'industria; in ultima analisi, ne deriva una spinta alla concorrenza, alla crescita economica, allo sviluppo del risparmio.

La recente crisi finanziaria ha ulteriormente rafforzato questa convinzione. L'analisi delle sue cause e dei suoi effetti hanno infatti messo in luce, tra gli altri, quattro aspetti:

- la scarsa conoscenza in materia finanziaria, con conseguenti decisioni inadeguate e scorrette, è diffusa in larghi strati della popolazione;
- i problemi finanziari possono passare inosservati per lunghi periodi di tempo prima di esplodere;
- le conseguenze di errori finanziari possono essere devastanti per gli individui e le famiglie, in quanto andranno a toccare i risparmi o i redditi integrativi;
- i costi di questi errori sono elevati non solo a livello microeconomico, ma anche a livello macroeconomico; si pensi agli interventi dei governi nel salvataggio di banche e istituzioni finanziarie o le forme di assistenza offerte alle famiglie che si sono ritrovate in difficoltà finanziarie.

2.1.3. Gli obiettivi. L'importanza dei comportamenti

La missione dell'educazione finanziaria non si esaurisce nella pura e semplice informazione sul funzionamento dei mercati, sulla tipologia di operatori, sulle caratteristiche degli strumenti di risparmio e investimento; essa deve in realtà tendere ad accrescere la familiarità dei cittadini con i prodotti bancari e finanziari e, per tale via, incidere sui comportamenti che gli stessi assumeranno in concreto al momento di compiere le loro scelte.

Le ricerche condotte negli ultimi anni, basate sull'applicazione della psicologia cognitiva nell'ambito dei processi che guidano le scelte economiche e finanziarie, mostrano come il processo decisionale degli individui tende a divergere dall'obiettivo della massimizzazione del proprio benessere.

Secondo studi condotti dall'economia comportamentale, gli individui non possono essere sempre considerati razionali processori di informazioni; alcuni assumono decisioni sulla base di regole c.d. euristiche, ovvero scorciatoie mentali di cui ci si avvale quando non si hanno adeguati strumenti cognitivi (capacità computazionali e statistiche), non si dispone di tempo, non si nutre interesse né si ha sufficiente confidenza con gli argomenti da affrontare.

Quando le informazioni vengono processate sulla base di queste "scorciatoie" mentali, una loro eccessiva quantità può contribuire negativamente alle scelte finanziarie, per via di un effetto di "sovraccaricamento". Quindi, sebbene si sostenga tradizionalmente che a maggiori informazioni disponibili possa corrispondere una maggiore accuratezza decisionale, troppe informazioni – non sorrette da adeguate conoscenze – rappresentano un ostacolo all'assunzione di scelte consapevoli.

Le reazioni individuali a questa situazione variano notevolmente: alcuni individui prendono decisioni sulla base di queste scorciatoie senza avere la misura del danno di medio/lungo periodo cui si espongono; altri vivono queste decisioni con un senso di apatia – o addirittura di sopraffazione – e si astengono dalle decisioni che sarebbero utili.

Perché l'educazione finanziaria ottenga l'effetto sperato, essa deve tenere conto anche di queste circostanze. E' quindi necessario assicurare che i cittadini traducano le informazioni e le capacità acquisite in comportamenti idonei a tutelare il loro benessere finanziario nel lungo periodo, assicurare, cioè, che le abilità siano effettivamente utilizzate nei

momenti della vita reale in cui ci si trova di fronte a scelte concrete.

Oltre a fornire informazioni di base, è opportuno che le iniziative di educazione finanziaria siano tese a sviluppare le capacità cognitive degli individui e il loro senso di familiarità con la materia.

2.1.4. Gli studenti. Il target più diffuso

L'esigenza che gli individui assumano comportamenti consapevoli e corretti nel campo finanziario induce a porre l'accento sull'importanza dei progetti di educazione dedicati agli studenti.

L'OCSE in una delle sue Raccomandazioni afferma che *«l'educazione finanziaria dovrebbe iniziare a scuola. Tutti dovrebbero essere educati sulle questioni finanziarie appena possibile, nella propria vita»*.

Le nuove generazioni necessitano più delle precedenti di competenze finanziarie in quanto sono più spesso e prima nella vita spinte ad assumere decisioni finanziarie; inoltre, i genitori non sempre dispongono delle competenze idonee ad assolvere alla propria funzione di guida.

Programmi educativi efficaci consentono di preparare i ragazzi a prendere decisioni avvedute riguardo alla gestione dei risparmi e l'utilizzo di prodotti finanziari; essere pronti per affrontare il mondo del lavoro; comprendere l'economia e contenere il fenomeno dell'esclusione finanziaria; sapere a chi rivolgersi per ricevere consulenza. L'intervento nelle scuole, raggiungendo tutte le fasce di età, anche i più piccoli, consente di vincere quella diffusa diffidenza ad affrontare concetti finanziari che si è visto essere all'origine di scelte finanziarie spesso irrazionali e permette di acquisire, al contrario, quella familiarità che consente di tradurre conoscenze e competenze in decisioni economico-finanziarie avvedute e consapevoli.

L'OCSE all'inizio del 2009 ha condotto, attraverso un questionario proposto agli stati membri, una rilevazione dei programmi di educazione finanziaria nelle scuole, avviati o in corso di realizzazione. Dalle risposte fornite da 31 Paesi è emerso che, tra questi, 19 hanno avviato programmi di alfabetizzazione finanziaria nelle scuole.

I programmi hanno caratteristiche differenti: sono obbligatori in 9 paesi (Australia, Corea, Giappone, Malesia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Repubblica Ceca, Ungheria e alcuni stati degli USA); in alcuni casi sono inseriti in programmi più generali; in 8 Paesi esistono iniziative per tutti i cicli scolastici (5-18 anni). I programmi censiti prevedono il coinvolgimento di attori sia pubblici sia privati e il finanziamento è prevalentemente pubblico.

2.1.5 Il caso italiano: il ruolo e l'impegno della Banca d'Italia

Con riferimento al contesto nazionale, la Banca d'Italia è stata tra i primi a portare all'attenzione del Paese l'importanza del tema dell'educazione finanziaria. L'istituto mantiene una partecipazione attiva nelle istituzioni internazionali ed ha avviato nel campo diverse iniziative ormai consolidate.

Alla base dell'intervento, è la condivisione del principio già illustrato che lo sviluppo delle conoscenze degli individui in materia finanziaria rappresenta uno strumento di autotutela complementare alle attività di regolamentazione e controllo, finalizzate alla protezione del consumatore; nessuna norma di trasparenza o tutela è veramente efficace se gli utenti non hanno gli strumenti per effettuare scelte informate. E' inoltre indubbio che la maggiore conoscenza contribuisce alla stabilità e all'efficienza del sistema finanziario.

Una domanda consapevole di prodotti finanziari, inoltre, incentiva un comportamento responsabile e trasparente da parte delle istituzioni finanziarie, inducendo le stesse a ridurre le asimmetrie informative che sempre più caratterizzano i prodotti dell'innovazione finanziaria e a migliorare la qualità dell'offerta, riducendo i costi di accesso al credito e all'investimento.

L'intervento della Banca è coerente con le Raccomandazioni dell'OCSE, secondo le quali l'educazione finanziaria, la regolamentazione degli intermediari finanziari e la protezione del consumatore sono strumenti complementari per promuovere la crescita economica, la fiducia negli intermediari e la stabilità del sistema finanziario.

Esempi in tal senso sono riscontrabili nei criteri ispiratori e nelle soluzioni proposte dalle disposizioni sulla trasparenza dei prodotti e sulla correttezza degli intermediari, emanate dalla Banca d'Italia nel 2009.

La disciplina è ispirata ai principi: della proporzionalità, con norme graduate a seconda della tipologia di clientela; della comunicabilità, al fine di favorire un linguaggio dei documenti di trasparenza semplice e comprensibile; della comparabilità dei prodotti, con l'impiego di indicatori sintetici di costo.

Le Guide pratiche, redatte dalla Banca d'Italia con indicazioni di base per la scelta del mutuo e del conto corrente, unitamente all'introduzione del conto corrente semplice, prodotto bancario di base caratterizzato da costi e operatività predefiniti e facilmente comparabili, rappresentano un ulteriore esercizio delle concrete sinergie tra le esigenze dell'alfabetizzazione finanziaria e quelle della regolamentazione di trasparenza.

a) La rilevazione delle conoscenze degli individui

La Banca d'Italia è consapevole del fatto che i programmi di educazione finanziaria debbano essere identificati sulla base della valutazione dello stato di alfabetizzazione della popolazione: solo così è possibile individuare il target delle iniziative educative ed elaborare le strategie di comunicazione più efficaci alla luce delle esigenze specifiche.

L'Istituto ha condotto rilevazioni del livello di competenze finanziarie nell'ambito delle indagini sui bilanci delle famiglie italiane del 2006, pubblicata nel 2008, e del 2008, pubblicata nel 2010.

L'ultima indagine ha confermato in larga parte i risultati già emersi in passato, secondo cui il grado di competenze e conoscenze finanziarie delle famiglie italiane resta su livelli insoddisfacenti. Questi risultati sono coerenti con altre ricerche svolte sempre a livello nazionale.

Più in dettaglio, se alle famiglie italiane vengono poste domande di base volte a rilevare la capacità di leggere un estratto conto, calcolare variazioni nel potere di acquisto, valutare la differenza di rischiosità tra azioni e obbligazioni, comprendere l'opportunità di diversificare il portafoglio, distinguere fra diverse tipologie di mutuo, e valutare la conoscenza delle principali caratteristiche della previdenza complementare, la percentuale di risposte corrette è in media pari al 43 per cento. Per quanto riguarda la previdenza complementare il livello di informazione finanziaria delle famiglie risulta significativamente più contenuto: la percentuale di famiglie che ne conosce le caratteristiche oscilla fra il 20 e il 33 per cento a seconda della domanda.

Il titolo di studio, l'età e la provenienza geografica degli intervistati appaiono correlati alle relative competenze finanziarie. Se per i laureati la percentuale di individui che risponde correttamente è prossima ai due terzi, tale quota scende al 44 per cento per coloro che hanno un titolo di licenza media inferiore, al 29 per cento per chi possiede una licenza elementare, al 14 per cento per coloro senza titolo di studio. Per quanto riguarda l'età del capofamiglia, gli anziani con più di 64 anni hanno fornito il 32 per cento di risposte esatte, mentre i capofamiglia con età compresa tra i 35 e i 64 anni hanno risposto correttamente a circa il 50 per cento delle domande. Da ultimo, le famiglie residenti al Nord e al Centro possiedono maggiori conoscenze in campo finanziario rispetto a quelle del Sud e Isole: le risposte corrette sono state rispettivamente pari a 48, 45 e 35 per cento.

b) Il sito internet dedicato

In linea con le altre Autorità di Vigilanza e Banche Centrali, nel sito web istituzionale è stata predisposta un'apposita sezione sul tema dell'educazione finanziaria, denominata "Conoscere per decidere" e inserita nell'area dedicata "Servizi al pubblico".

Nella sezione sono stati pubblicati contributi che forniscono un'informativa di base sui principali prodotti bancari, finanziari e previdenziali con l'obiettivo di mettere a disposizione di un'ampia platea di consumatori e risparmiatori documenti di facile comprensione.

c) Il progetto di educazione finanziaria nelle scuole

La Banca d'Italia e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca hanno promosso un progetto di educazione finanziaria nelle scuole italiane sulla base di un Memorandum d'intesa del novembre 2007. In conformità con i principi enunciati nelle sedi internazionali, l'obiettivo principale è approfondire o aggiornare le conoscenze dei docenti su temi finanziari in modo che essi possano portare l'educazione finanziaria ai loro studenti, in un'ottica integrata rispetto al curriculum di studi.

Il progetto è stato avviato in via sperimentale durante l'anno scolastico 2008-2009. In questa fase pilota sono stati interessati circa 650 alunni appartenenti a 32 classi di scuole primaria e secondaria di primo e secondo grado a Padova, Roma e Bari.

Ai docenti è stato presentato un programma formativo, da portare nelle classi, sul tema de "La moneta e gli strumenti alternativi al contante". La Banca d'Italia ha approntato i

contenuti tecnici del materiale didattico e i rappresentanti del Ministero hanno curato, anche con il contributo dei docenti coinvolti nell'iniziativa, i contenuti pedagogici. La convinta e attiva partecipazione delle scuole interessate è stata testimoniata anche dalla spontanea realizzazione di lavori di laboratorio soprattutto da parte delle scuole elementari e medie.

L'efficacia del progetto è stata misurata attraverso l'effettuazione di test di valutazione delle conoscenze degli studenti, in due fasi, prima del ciclo di lezioni (test di ingresso) e dopo l'intervento formativo (test di uscita). In entrambe le prove è stato somministrato il medesimo questionario, composto prevalentemente da domande a risposta multipla finalizzate a misurare sia le conoscenze sia le competenze finanziarie degli studenti.

I positivi esiti del programma sperimentale hanno indotto il Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca e la Banca d'Italia a ampliare il progetto di formazione per l'anno scolastico 2009-2010. L'edizione ha riguardato tutto il territorio nazionale, coinvolgendo oltre 200 istituti scolastici di ogni ordine e grado, più di 400 classi e poco meno di 9.000 studenti.

In linea con l'esperienza precedente, i risultati dei test hanno mostrato che l'attività di formazione ha elevato il livello di conoscenza degli studenti. Le scuole primarie hanno evidenziato, fin dalla prima sessione di valutazione, la più elevata percentuale di risposte corrette; quelle secondarie, pur rimanendo attestati su livelli inferiori, hanno registrato il più elevato tasso di miglioramento dopo il ciclo di lezioni. Ciò indurrebbe a ritenere che questo ultimo sia il segmento dove interventi formativi mirati siano più necessari per stimolare l'apprendimento e accrescere le conoscenze.

Il progetto prosegue per l'anno scolastico 2010-2011 secondo gli indirizzi già sperimentati; il materiale didattico da destinare all'insegnamento è stato integrato con un documento sulla stabilità dei prezzi.

d) Ulteriori iniziative

Al fine di accrescere l'attenzione a livello nazionale sul tema, l'Istituto ha organizzato a giugno 2010 la V conferenza dell'International Network on Financial Education (INFE), aperta anche a rappresentanti dell'industria bancaria e finanziaria e a organismi non governativi. I temi oggetto di discussione sono stati: l'educazione finanziaria alla luce della psicologia cognitiva; la sua misurazione e la valutazione dell'impatto delle

iniziative formative, specialmente quelle promosse nelle scuole; il settore pensionistico (gli interventi sono consultabili sul sito dell'OCSE, www.financial-education.org).

Da ultimo la Banca d'Italia ha avviato iniziative per l'individuazione di forme di collaborazione con le altre Autorità del Paese. A giugno 2010 è stato siglato con le altre Autorità nazionali impegnate nella tutela dei consumatori un protocollo di intesa con le seguenti finalità:

- promuovere e realizzare iniziative congiunte;
- individuare le modalità di coordinamento più idonee, rafforzando le attuali forme di collaborazione;
- concordare gli obiettivi di medio-lungo periodo e gli strumenti per la loro realizzazione, avendo quale scopo finale quello di favorire comportamenti sempre più consapevoli da parte dei cittadini.

3. INIZIATIVE DELLA BANCA D'ITALIA IN MATERIA DI INCLUSIONE FINANZIARIA E CREDITO COOPERATIVO*

* A cura di F. Bernasconi, M. L. Cartechini, Unità di Coordinamento d'Area e Collegamento Filiali, Area Vigilanza bancaria e finanziaria. Nonostante il lavoro sia frutto di una riflessione comune, la premessa e i paragrafi “L’assistenza tecnica alle Autorità di Vigilanza del Sud America: Ecuador, Argentina, Perù” e “Altre iniziative: la Palestina e l’India” sono stati redatti da Fabio Bernasconi; i paragrafi “La tradizione mutualistica italiana”, “Il ruolo della Banca d’Italia nello sviluppo della finanza solidale” e “Le collaborazioni con la Cina e la Russia” sono stati redatti da Margherita Laura Cartechini. Le opinioni espresse sono personali e non coinvolgono l’Istituto di appartenenza.

3.1. Premessa

Le “Cooperative Financial Institutions (CFIs)” sono sempre più al centro dell’attenzione di studiosi e addetti ai lavori per la loro diffusione negli anni più recenti, in particolare nei paesi in via di sviluppo (PVS)* e per il connesso effetto propulsivo sulle economie locali e sull’innalzamento del livello del benessere. L’accesso di categorie socialmente ed economicamente svantaggiate a circuiti finanziari alternativi a quelli storicamente consolidati pone rilevanti questioni concernenti la governance, la regolamentazione e la supervisione di tali nuovi intermediari, operanti spesso in assenza di adeguati framework normativi, senza l’ausilio di specifiche regole di accesso al mercato creditizio, con scarsi riferimenti a best practices e a principi di sana e prudente gestione.

Nello sviluppo, nel coordinamento e nell’assistenza delle CFIs, decisivo è stato il ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali di banche mutualistiche appartenenti ai maggiori sistemi cooperativi dei paesi industrializzati nonché da associazioni specializzate non profit - tra le altre, la European Association of Cooperatives Banks (EACB) e il World Council of Credit Unions (WOCCU).

I sistemi bancari mutualistici olandese con Rabobank, il tedesco con DGRV e il canadese con il gruppo Desjardin si sono maggiormente distinti nella cooperazione allo sviluppo; elevato è stato il loro impegno in iniziative volte alla diffusione dei principi del credito cooperativo nell’ottica di elevare il tasso di inclusione finanziaria nei PVS mediante: il finanziamento diretto di specifici progetti proposti da organizzazioni cooperativistiche operanti nei settori del microcredito e del commercio solidale; la realizzazione di accordi di partenariato e assistenza tecnica e finanziaria a banche dei PVS (operative principalmente nelle zone rurali); l’offerta di servizi di consulenza e supporto tecnico agli stessi intermediari per aumentare l’efficienza e l’accessibilità del credito rurale.

L’inclusione finanziaria di soggetti economicamente e socialmente deboli è ora tema condiviso anche nei paesi economicamente più avanzati a motivo della avvertita esigenza di facilitare l’accesso al credito a soggetti meno capaci di fornire garanzie tradizionali, agevolare

* La World Bank è tra le organizzazioni internazionali che seguono con maggiore interesse il fenomeno, cui ha dedicato approfondimenti, studi e convegni (cfr., fra l’altro, Carlos E. Cuevas, Klaus P. Fischer - Cooperative Financial Institutions Issues in Governance, Regulation, and Supervision, The World Bank 2006, nonché il seminario “Cooperative Finance - Global Good Practices” tenutosi a Washington nell’aprile 2007).

la concessione di piccoli prestiti e il finanziamento di microattività produttive e ridurre, anche per tale via, il campo d'azione dell'usura. Tale esigenza si è ulteriormente accentuata a seguito dell'insorgere della crisi finanziaria e dell'ampliarsi di fasce di povertà e marginalità economica.

3.2 La tradizione mutualistica italiana

Nell'esperienza italiana, l'attività di inclusione finanziaria e di microcredito di fatto eredita la tradizione solidaristica che ha ispirato nel corso del tempo la nascita di soggetti con obiettivi di sostegno delle fasce di popolazione marginale. Offrire credito a fronte della garanzia di beni di modesto valore costituiva l'originale intento dei Monti di credito su pegno. Finalità di educazione al risparmio e facilitazione dell'accesso ai finanziamenti di limitato ammontare da parte dei ceti meno abbienti hanno ispirato la nascita delle “casse peota”, associazioni senza obiettivo di lucro di antichissima origine.

Anche la nascita delle Casse Rurali, ora Banche di Credito Cooperativo (BCC), che risale a oltre 120 anni fa, si colloca nel solco della storia della finanza solidale italiana. Nel nostro Paese, le BCC hanno sin dalla loro origine rappresentato un'efficace risposta alle esigenze di comunità decentrate e marginali, sovente afflitte dal fenomeno dell'usura, da scarsità di capitali, da insufficienze allocative. La loro nascita ha preso le mosse dalla necessità di dare risposta a situazioni di marginalità, dall'esigenza di consentire l'ingresso nel circuito finanziario legale di soggetti ai quali tale accesso era negato o risultava particolarmente difficile.

La struttura cooperativo-mutualistica rappresenta d'altro canto un modello “privilegiato” per l'esercizio dell'attività di microcredito che coinvolge nella gestione gli stessi destinatari dell'attività finanziaria favorendone, attraverso la partecipazione, lo sviluppo della conoscenza finanziaria e il peer monitoring.

La mutualità delle BCC si realizza in diversi modi: sul fronte “interno”, attraverso lo svolgimento di un'operatività prevalente a favore dei soci; sul fronte “esterno” assicurando vantaggi agli stessi soci e al territorio, sostenendo lo sviluppo delle comunità locali sotto il profilo culturale ed economico, accrescendo l'educazione al risparmio e la coesione sociale. La mutualità di sistema si esprime nelle relazioni tra le varie BCC attraverso forme di

assistenza reciproca e di sostegno nonché nello sviluppo di un sistema “a rete” tra banche, strutture associative e società prodotto.

Nell’ambito dell’operatività finanziaria tradizionale le BCC hanno contribuito alla riduzione delle barriere all’accesso ai servizi bancari, concorrendo allo sviluppo socio-economico di vaste aree del Paese; attraverso il canale della beneficenza sono intervenute a sostegno delle fasce più bisognose, interpretando al meglio la loro funzione sociale.

Crescente è l’impegno delle BCC sul fronte della mutualità internazionale con l’obiettivo di esportare un modello di successo in aree geografiche che presentano esigenze di sviluppo e di assistenza finanziaria in qualche modo analoghe a quelle presenti in talune zone dell’Italia del diciannovesimo secolo.

3.3 Il ruolo della Banca d’Italia nello sviluppo della finanza solidale

Il ruolo delle Autorità di vigilanza nell’assicurare uno sviluppo sano e prudente alle entità che si occupano di finanza etica e solidale è stato cruciale.

L’esperienza della Banca d’Italia su tali temi è storicamente radicata. L’attività di supervisione sulle banche è stata esercitata fin dalle sue origini, dalla seconda metà degli anni ’20 del secolo scorso, facendo affidamento su un modello organizzativo decentrato, i cui perni erano le Filiali, disegnato per cogliere le specificità di un sistema finanziario fortemente variegato e diffuso sul territorio, capace di sviluppare forme innovative di soddisfacimento delle esigenze finanziarie della popolazione, anche marginale. Tale modello, oggetto di numerose rivisitazioni, anche in relazione alla profonda evoluzione del sistema creditizio e finanziario, si fonda su una tradizione salda; ha mantenuto inalterate le caratteristiche originarie di rigore e attenzione al territorio e alla collettività.

In anni recenti, la Banca d’Italia ha svolto un ruolo proattivo nel campo della finanza etica: gli intermediari sono stati chiamati a collaborare nel dare adeguata risposta ai bisogni della popolazione più svantaggiata fornendo un contributo allo sviluppo sociale e all’affermazione della cultura della legalità nel settore finanziario.

Le sollecitazioni della Banca d’Italia sono state tradotte dagli intermediari in azioni dirette a diversificare i prodotti in funzione delle differenti esigenze della clientela;

individuare canali distributivi idonei, compresi quelli virtuali; revisionare strategie di marketing e di comunicazione nella direzione della semplicità ed economicità dell'offerta; adattare nuove metodologie di valutazione economica delle iniziative sovvenzute, in relazione alla diversa rischiosità dei nuovi segmenti di clientela.

Più di recente, con la regolamentazione concernente la gestione dei reclami della clientela (ottobre 2008) e con quella in materia di contrasto al fenomeno dell'estorsione e dell'usura (maggio 2009), la Banca d'Italia ha invitato gli operatori a fornire ai clienti indicazioni circa la possibilità di ricorrere alle associazioni o alle fondazioni impegnate nella prevenzione dell'usura ovvero a segnalare eventuali iniziative di microcredito conosciute e operanti nelle zone di riferimento.

Nell'ambito della recente riforma del Titolo V del Testo Unico Bancario, cui la Banca d'Italia ha collaborato, è stata prevista una specifica disciplina per i soggetti operanti esclusivamente nell'ambito del c.d. microcredito, inteso come attività di concessione di finanziamenti di limitato ammontare rivolta a soggetti non "bancabili" (persone fisiche o microimprese) con la finalità di favorirne l'inclusione sociale e finanziaria. Questi intermediari saranno assoggettati a forme di controllo meno stringenti quali: a) l'iscrizione in un elenco separato, in luogo di un regime autorizzativo, subordinata al possesso di requisiti qualitativi dei partecipanti al capitale e degli esponenti aziendali nonché alla disponibilità di un capitale minimo, sufficiente ad assicurare la serietà dell'iniziativa; b) forme di vigilanza sul possesso dei richiamati requisiti e dei limiti posti alla loro operatività - qualificata come concessione di credito limitata alla sola tipologia del microcredito - rimesse ad un organismo di autoregolamentazione ad hoc. La soluzione risponde all'esigenza di favorire lo sviluppo di questa attività, anche limitando l'onere della regolamentazione su coloro che la esercitano.

La disciplina emanata nel 2011 ha rafforzato l'importanza che si annette al tema della trasparenza e alla correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti, anche al fine di favorire la conoscenza e la consapevolezza dei soggetti che richiedono credito sulla complessiva situazione finanziaria e ridurre la domanda di prestiti connessi con un impegno finanziario non sostenibile.

La Banca d'Italia, in qualità di Autorità di Vigilanza, è inoltre da tempo impegnata in iniziative di assistenza tecnica nei confronti di Paesi impegnati nella definizione di nuovi assetti normativi e di controllo, in contesti sociali in cui la cooperazione di credito e la microfinanza rivestono un ruolo di tutto rilievo per la lotta alla povertà e all'usura. Le iniziative, seguite in particolare dalle strutture che, tempo per tempo, si sono occupate di vigilanza sul credito cooperativo[†], sono state talora connesse con progetti di finanza etica e sono state realizzate anche in collaborazione con gli Organismi associativi della cooperazione di credito italiana (Federazione Italiana delle BCC - Federcasse).

In generale, nelle interlocuzioni con le Autorità di Vigilanza si è dedicato specifico rilievo all'evoluzione storica di settore, dal Testo Unico delle leggi sulle Casse Rurali e Artigiane del 1937 fino alla definizione organica della materia operata dal legislatore con il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia del 1993.

Con specifico riferimento ai Paesi meno sviluppati, in cui la “microfinanza” riveste un ruolo importante per la lotta alla povertà e all'usura, è stato fatto presente che l'esperienza italiana – in particolare quella che ha favorito la nascita e lo sviluppo delle cooperative di credito e che ha contribuito allo sviluppo economico e sociale del Paese all'inizio del XX secolo – può rappresentare, pur nella consapevolezza delle differenze esistenti, un utile punto di riferimento per la definizione di un assetto normativo e dei controlli che stimoli lo sviluppo e il perseguimento di condizioni di stabilità e di efficienza nei mercati creditizi locali. In tale contesto, è stato sottolineato come un ruolo determinante possa essere svolto, così come è stato nell'esperienza italiana ed europea, dagli organismi di categoria di secondo livello – associativi e industriali - deputati a integrare le deficienze strutturali dei piccoli intermediari nei processi produttivi e in quelli strategico-amministrativi necessari per il loro ordinato funzionamento.

3.4 L'assistenza tecnica alle Autorità di Vigilanza del Sud America: Ecuador, Argentina, Perù.

In anni recenti, la Banca d'Italia è stata impegnata in diverse azioni di sostegno a Autorità di Vigilanza estere: tra esse riveste peculiare importanza l'iniziativa di assistenza

[†] Servizio Vigilanza sugli Enti Creditizi con la Divisione Aziende Decentrate fino al 2008 e, a seguito della ristrutturazione dell'Area di Vigilanza, Unita' di Coordinamento di Area e Collegamento Filiali con il Settore Collegamento Filiali.

tecnica nei confronti della Superintendencia de Bancos y Seguros - Autorità di vigilanza dell'Ecuador sui settori bancario, finanziario e assicurativo. L'iniziativa, nata nel 2002, si è parallelamente accompagnata al "Progetto di microfinanza campesina", programma di sviluppo della cooperazione creditizia in Ecuador promosso dal Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) e dalla Cooperativa de ahorro y credito Desarrollo del los Pueblos (Codesarrollo), strutture operanti a livello nazionale in Ecuador nel campo della assistenza creditizia e finanziaria, della formazione e del sostegno a favore degli strati più poveri della popolazione rurale e urbana.

Il Codesarrollo nasce nel 1997 attraverso il rilievo di una banca cooperativa in dissesto. Superata la difficile fase di avvio, negli ultimi anni l'intermediario ha registrato un discreto sviluppo delle attività, rimanendo al di fuori – al pari delle altre banche cooperative – dalla drammatica crisi che aveva interessato il sistema bancario ecuadoriano[‡]. I volumi di attivo del Codesarrollo appaiono limitati nel confronto con la realtà italiana, ma risultano sin da subito significativi nel contesto ecuadoriano. Oltre all'affidamento diretto nei confronti della popolazione povera, la banca finanzia nella diverse regioni del paese alcune centinaia di casse rurali e piccole cooperative di produzione, fornendo a queste ultime, in collaborazione con il FEPP e con il movimento cooperativo italiano, formazione e consulenza per il miglioramento delle produzioni e della loro commercializzazione. Frequente è la pratica di affidare in solido gruppi di contadini e artigiani, in modo da attivare meccanismi di controllo sociale.

Sia il Codesarrollo sia le altre cooperative bancarie rurali del paese hanno registrato nel corso della loro attività percentuali di insolvenza molto basse e una buona redditività. Esse hanno operato con spread allineati o inferiori a quelli di mercato, in un contesto nel quale è di fatto impedita agli strati più deboli della popolazione la stessa possibilità di accesso al credito legale, sia pure per importi limitatissimi, con conseguente larga diffusione dell'usura.

[‡] Nel 1999 il paese aveva attraversato una gravissima crisi economica e finanziaria. La moneta locale – il Sucre – fino ad allora agganciata al dollaro, è stata fortemente svalutata e poi abbandonata a favore dell'adozione ufficiale della moneta statunitense. Il Pil si era ridotto del 7,5%; l'inflazione si era attestata al 60%. I tassi di insolvenza raggiungevano circa il 50% dei crediti erogati, determinando il fallimento di 20 banche con raccolta pari alla metà di quella complessiva, anche a motivo della distorsione allocativa prodotta dall'assenza di limitazioni alla presenza di imprese private nel capitale delle banche.

In questo contesto, si è inserita l'assistenza tecnica della Banca d'Italia alla Superintendencia ecuadoriana. A una visita-studio presso la Banca d'Italia di una delegazione della Superintendencia, finalizzata ad accrescere la conoscenza del mondo della cooperazione di credito italiana, hanno fatto seguito formali momenti di confronto con l'autorità di supervisione ecuadoriana, anche on site, sul processo all'epoca in atto di revisione legislativa in materia di cooperazione di credito.

Il "Progetto di Microfinanza Campesina" si poneva l'obiettivo di costruire un sistema finanziario che trattenesse sul territorio la ricchezza creata, favorendo la nascita di un circuito virtuoso in grado di stimolare la crescita della cultura del risparmio e della attività economica nelle comunità locali.

Lo sviluppo delle piccole cooperative di credito, formali e informali, all'epoca in corso in Ecuador presentava forti similitudini con la storia delle prime banche cooperative nell'Italia contadina del secolo scorso; partendo da quella esperienza, e attraverso gli strumenti del confronto comparativo su norme, regole e best practices, è stata prospettata alla locale Autorità di Vigilanza una impegnativa riflessione sulla necessità di rafforzamento del framework istituzionale e regolamentare che tenesse conto delle esigenze di un sistema economico in forte cambiamento e di istanze sociali diffusamente avvertite dalla popolazione. Lo sviluppo armonico della realtà microcreditizia ecuadoriana, appariva dipendere, sia da una radicale ridefinizione degli schemi normativi nonché degli approcci organizzativi e metodologici della vigilanza, sia da sollecitazioni dirette a irrobustire la professionalità della futura classe dirigente del nascente sistema mutualistico, spesso di origine campesina. La disponibilità di capitale umano, in grado di condividere gli obiettivi d'impresa e di integrarsi nelle regole del mercato, si proponeva come una priorità per i responsabili delle piccole cooperative di credito ecuadoriane, essendo essi chiamati a tutelare il risparmio delle comunità rurali, a fornire sostegno alle attività delle micro e piccole imprese, a gestire profili di rischio nuovi, a definire assetti organizzativi e di controllo adeguati; a svolgere un ruolo di guida e di indirizzo per le strutture aziendali.

La Banca d'Italia ha continuato a mantenere contatti con le strutture del movimento cooperativo coinvolte nell'iniziativa di sviluppo del microcredito in Ecuador; i competenti organi legislativi e di supervisione ecuadoriani hanno, dal canto loro, definito nuove normative e regole di vigilanza tenendo conto anche del confronto avviato con la realtà

italiana. Aggiustamenti successivi della normativa, della regolamentazione secondaria e delle strutture deputate ai controlli di vigilanza, frutto della peculiare situazione di instabilità politica che caratterizza da tempo il paese latino americano, non hanno inficiato il successo dell'iniziativa, anche grazie anche a un costante trasferimento di know-how e di risorse finanziarie, sotto forma di investimenti partecipativi, da parte delle BCC italiane.

Il rilievo dell'iniziativa di assistenza tecnica prestata all'Ecuador ha sollecitato l'interesse di altri Stati dell'America Latina. Di conseguenza dal maggio del 2006, è stata avviata con il Banco Central argentino anche a seguito della promulgazione di una nuova legge sulla cooperazione di credito, una strutturata iniziativa di assistenza tecnica, a valenza triennale, in parallelo con analoga iniziativa a cura di Federcasse.

L'assistenza tecnica assicurata da parte della Banca d'Italia è stata particolarmente intensa e articolata prevedendo anche una forte collaborazione con l'Università di Bologna, anche attraverso la sede distaccata di Buenos Aires. L'importanza annessa all'iniziativa si spiega con il ripristino, dopo anni di assenza, di una normativa sulla cooperazione creditizia, di fatto bandita dai regimi militari detentori del potere dal 1976 al 1983.

Nella Repubblica Argentina, superata la fase di crisi economica e intrapreso un intenso percorso di sviluppo, si è aperto uno stimolante dibattito sull'opportunità di rilanciare le iniziative di cooperazione di credito anche al fine di ripristinare un clima di fiducia nelle istituzioni bancarie, innalzare il tasso di bancarizzazione del paese, fornire nuovi strumenti di assistenza creditizia alla clientela minuta, al commercio e alla piccola e media impresa. Il progetto di legge sulla cooperazione di credito, disciplinante ex-novo il settore delle casse di credito in Argentina, presentato nel corso del 2006 e ispirato al modello italiano, è stato approvato all'unanimità da entrambe le Camere nel novembre 2006 (legge 26.173). È poi seguita nel corso del 2007 l'emanazione di regolamenti di attuazione da parte della Vigilanza argentina.

L'assistenza tecnica – che ha visto un parallelo coinvolgimento delle strutture centrali e periferiche del Credito Cooperativo italiano - si è coniugata con una stretta attività di collaborazione e scambio informativo con il Ministero degli Affari Esteri. In particolare, la Banca d'Italia ha curato una articolata serie di iniziative tra le quali spiccano:

- la partecipazione al seminario internazionale tenutosi a Buenos Aires sul tema “La experiencia Italiana sobre las Cajas de Credito” organizzato dal Banco Central de la Republica Argentina nel novembre 2007. Il seminario ha evidenziato come la rinascita delle *cajas de credito*, che segue a distanza di anni la fuoriuscita traumatica dal mercato di numerose banche di matrice cooperativa, possa contribuire con efficacia allo sviluppo del sistema bancario argentino e al sostegno economico del paese, anche delle aree più remote del territorio;
- l’assistenza prestata alla delegazione dell’Autorità di Vigilanza argentina in visita studio, nel febbraio 2008, presso le strutture centrali della Banca d’Italia e di alcune sue realtà periferiche per approfondire la conoscenza della realtà cooperativa italiana e apprezzare la peculiarità dell’attività di vigilanza svolta sul territorio nei confronti di intermediari a forte vocazione localistica;
- l’assistenza tecnica on site attraverso interventi formativi e l’analisi di progetti costitutivi di *cajas de credito* nel marzo 2008 finalizzata - oltre che ad assistere l’Autorità argentina nella delicata fase iniziale di sviluppo del sistema delle *cajas* - a ricercare forme di collaborazione tra il sistema del credito cooperativo italiano e quello argentino, anche attraverso iniziative di tutoraggio da parte delle strutture creditizie di categoria italiane. Nell’ambito dei contatti con gli enti, le istituzioni e i comitati promotori coinvolti, un ruolo importante è stato svolto dalla Banca d’Italia sia con riferimento all’assistenza al Banco Central nella fase di implementazione delle regole e delle prassi di vigilanza sulle *cajas* sia con riguardo al monitoraggio delle iniziative che verrebbero avviate dalle singole banche di credito cooperativo italiano, al fine di valutarne la compatibilità con i principi di sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, specie con riguardo ai relativi assetti economico-patrimoniali e organizzativi, e alla coerenza con gli indirizzi strategici perseguiti dagli intermediari stessi;
- l’attività formativa a favore della futura classe dirigente delle *cajas de credito* con interventi di docenza presso l’Università di Bologna in Buenos Aires e presso l’Università di Cordoba nel settembre 2008.

Nel contempo, è stato varato anche un programma di cooperazione allo sviluppo da parte dello Stato italiano che coinvolge alcune Regioni e il Ministero degli Affari Esteri per la

promozione dello sviluppo sociale ed economico delle piccole e medie imprese (PMI) nelle province argentine di Buenos Aires, Santa Fè, Cordoba e Mendoza; in tale ambito sono previste anche iniziative volte a migliorare gli assetti finanziari delle PMI argentine, favorendone l'accesso al credito, attraverso l'implementazione di modelli di finanza cooperativa con il supporto del credito cooperativo italiano.

Dal confronto con i tecnici del Banco Central sulla regolamentazione in tema di *cajas de credito*, è emersa una configurazione di controlli molto stringente e pervasiva che si innesta in una realtà territoriale, sociale ed economica fortemente diversificata e dispersa. Tra gli elementi di maggiore complessità si rilevano, in particolare, quelli relativi alla corporate governance: gli elementi di modernità della normativa, individuati nella separazione delle funzioni di governo strategico dalle funzioni di gestione svolte, potrebbero rivelarsi nel concreto di difficile attuazione; l'individuazione di organi amministrativi in possesso dei requisiti di professionalità richiesti dalla normativa potrebbe essere difficoltosa soprattutto nella fase di start-up delle *cajas*; la prevista possibilità di costituire *cajas* con pochi soci – in relazione alla partecipazione al capitale sociale di società cooperative – potrebbe costituire un ostacolo al corretto svolgimento dello scopo mutualistico e all'assolvimento del fine di sostegno delle comunità locali.

Sotto il profilo di vigilanza sono state richiamate quali priorità di intervento: l'importanza di introdurre nell'organizzazione di vigilanza una fase strutturata di esame dei progetti costitutivi, che costituiranno la base di riferimento per lo svolgimento dell'attività di controllo nei confronti degli organismi neocostituiti; la necessità di programmare specifici interventi di controllo on-site per monitorare sul campo i soggetti vigilati e correggere per tempo le gestioni aziendali non improntate a criteri di sana e prudente gestione; la creazione di una safety net per affrontare l'eventuale fuoriuscita traumatica dal mercato degli organismi marginali e preservare il valore della cooperazione creditizia; la definizione di adeguati meccanismi di soluzione delle crisi.

Anche il Perù e il Messico hanno manifestato interesse ad approfondire il punto di vista della Vigilanza italiana sul fenomeno della cooperazione di credito, nella prospettiva di una revisione della struttura delle regole e dei controlli sugli intermediari operanti nel segmento del microcredito e della mutualità creditizia. Nel marzo 2007 si è tenuto un primo incontro con una delegazione peruviana composta di esponenti di banche di credito

cooperativo, consulenti e rappresentanti dell'organismo di secondo livello delegato alla supervisione sugli intermediari bancari cooperativi (Fenacrep), cui ha fatto seguito, nel mese di giugno del 2008, un incontro con dirigenti della Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones del Perú.

Le iniziative peruviane si inquadrano nell'ambito delle linee di intervento volte a favorire la bancarizzazione a favore delle zone marginali e più vulnerabili dal punto di vista dell'accesso al credito. A settembre 2007 con il coinvolgimento di alcune BCC italiane è stato avviato un progetto focalizzato sul rafforzamento del sistema di Cooperative di Risparmio e Credito (Coopac) nelle zone rurali del paese, sia tramite la costituzione di nuove entità che attraverso l'apertura di succursali di istituzioni già esistenti.

Nel corso del 2009 sono stati avviati contatti con una delegazione di esponenti della Camera dei Deputati del Messico sul tema della cooperazione di credito quale strumento di promozione e affermazione delle esigenze di strati di popolazione emarginata. In Messico esistono varie forme di banche locali e una recente riforma sostenuta anche dal credito cooperativo canadese (Desjardins) ha permesso di redigere una legge ad hoc per la regolamentazione del settore della finanza popolare, promuovendo la legalizzazione delle istituzioni finanziarie informali tramite la trasformazione in banche di credito cooperativo. Di particolare interesse è la situazione dello stato di Durango, uno degli stati messicani con il maggiore tasso di emigrazione verso gli Stati Uniti; nonostante il cospicuo ammontare di rimesse inviate dagli stessi immigrati in patria (si stima un miliardo di dollari l'anno attraverso il solo circuito formale) non si è finora creato un ponte di collaborazione tra le imprese di immigrati negli USA e quelle della madrepatria; il livello di bancarizzazione inoltre è molto contenuto e assente è una rete bancaria locale disposta ad affiancare le piccole imprese. In tale contesto, lo sviluppo di una rete di banche cooperative dovrebbe consentire di svolgere un ruolo trainante dello sviluppo locale.

3.5 Le collaborazioni con la Cina e la Russia

Iniziative di assistenza tecnica sono state realizzate nell'ambito anche di un progetto dell'Unione Europea di sostegno allo sviluppo delle infrastrutture cinesi, nei confronti della China Banking Regulatory Commission (CBRC). In particolare, ai funzionari e dirigenti della

CBRC sono state dedicate iniziative formative (ottobre 2006 – gennaio 2007) sui temi della microfinanza e degli elementi distintivi del sistema del credito cooperativo italiano; specifico rilievo è stato dedicato alle modalità organizzative di svolgimento dell'attività di vigilanza decentrata sugli intermediari di più piccole dimensioni. Una specifica tornata di confronto sui medesimi temi è stata realizzata a favore della Fujian Credit Cooperative Union (2007).

Negli incontri le regole e i metodi di Vigilanza e gli strumenti prudenziali, informativi e di intervento. Il maggiore approfondimento è stato dedicato all'analisi della struttura del sistema del credito cooperativo in Italia (cenni storici, inquadramento istituzionale, struttura organizzativa, operatività e quote di mercato, profili strategici), la sua articolazione associativa e la struttura del Gruppo bancario. L'illustrazione è stata completata con le specificità del modello di Vigilanza sulle banche di credito cooperativo: la vigilanza decentrata cartolare e ispettiva e i rapporti con le strutture di categoria, associative e industriali.

Il confronto ha messo in luce singolari similitudini tra le strutture di vigilanza dei due paesi e sull'organizzazione della supervisione, basata su una capillare presenza periferica dovuta, nel caso della Cina, a una numerosità talora abnorme di intermediari di minime dimensioni che soddisfano le esigenze di inclusione finanziaria di soggetti altrimenti non bancabili specie nelle aree rurali e ha posto in evidenza necessità di razionalizzazione del sistema creditizio, della normativa e dei controlli.

Anche la collaborazione assicurata dal nostro Istituto alla Banca Centrale Russa (BCR) si è realizzata in relazione al significativo interesse manifestato dalle istituzioni pubbliche per il fenomeno della cooperazione creditizia, diffusosi in forme variegate negli ultimi anni nella Federazione Russa in assenza di un quadro legislativo-regolamentare certo. La BCR ha richiesto la collaborazione della Banca d'Italia per approfondire le peculiarità del sistema del credito cooperativo italiano, specie sotto il profilo normativo e regolamentare. Tale richiesta si colloca nel quadro di contatti già avviati con banche centrali e associazioni di categoria del credito cooperativo di altri Paesi Europei, tra cui Francia, Germania e Austria.

In Russia operano numerose cooperative di credito che, non potendo ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, circoscritta alle società con finalità lucrative, sono di fatto sottratte alla vigilanza della Banca Centrale.

Il Governo della Federazione Russa intende favorire le piccole e medie imprese, clientela tipica delle banche di più piccole dimensioni, e in un contesto in cui al sistema bancario russo, dopo la crisi del '98, sono richieste nuove sfide competitive, per poter contribuire stabilmente e con efficacia al sostegno e allo sviluppo dell'economia. In presenza di un basso livello di bancarizzazione soprattutto a livello regionale e di un insufficiente accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese, la definizione di un framework normativo sulla cooperazione di credito può contribuire allo sviluppo economico e sociale delle realtà periferiche della Federazione. Un elemento positivo risiede nella recente introduzione di un sistema di assicurazione dei depositi volto a consolidare la stabilità e la reputazione del sistema creditizio russo (oltre il 75% delle banche, per un ammontare pari a circa il 90% dei depositi, avrebbe aderito al sistema di garanzia).

L'Associazione Bancaria delle banche russe guarda con favore espresso al credito cooperativo che, per vocazione storica, appare la realtà creditizia maggiormente orientata al sostegno di fasce di clientela altrimenti non in grado di accedere ai tradizionali servizi bancari.

Gli Organismi Cooperativi che svolgono attività creditizia in assenza di autorizzazione da parte della BCR sottolineano lo stato di precarietà normativa e regolamentare in cui versa il sistema e le notevoli difficoltà di censimento delle innumerevoli realtà cooperative russe che svolgono, spesso in forme promiscue, attività di intermediazione creditizia.

La Banca d'Italia ha voluto illustrare il modello organizzativo decentrato per l'esercizio della funzione di vigilanza sugli intermediari di piccole dimensioni e i meccanismi di tutela dei depositanti, in particolare il funzionamento dei Fondi di garanzia previsti dalla legge e i sistemi di garanzia costituiti, su base volontaristica, tra le BCC.

3.6 Altre iniziative: la Palestina e l'India

Nel settembre del 2009 anche una delegazione palestinese ha richiesto un confronto con la Vigilanza della Banca d'Italia al fine di approfondire l'esperienza italiana sulla cooperazione di credito, per trovare soluzioni atte a favorire lo sviluppo delle piccole e medie imprese palestinesi e fornire sostegno alle comunità più disagiate. In particolare, una

delegazione composta dal Governatore e dal Responsabile della Divisione Supervisione Bancaria dell'Autorità Monetaria Palestinese, dal direttore esecutivo del BASR (Bethlehem Arab Society for Rehabilitation), da un decano dell'Università Cattolica di Betlemme è stata ricevuta dalla Banca d'Italia per un confronto sulla realtà bancaria mutualistica in Italia e sul modello di supervisione adottato. L'Autorità Monetaria Palestinese sta ora lavorando a un nuovo assetto normativo che dovrebbe consentire la costituzione di banche di credito cooperativo in Palestina.

Proficui contatti sono stati intessuti con la Reserve Bank of India sul come incentivare una maggiore inclusione finanziaria attraverso l'utilizzo di uno strumentario organizzativo capillare quale quello costituito dal sistema delle banche di credito cooperativo.

Intermediari analoghi alle BCC operano in India sotto forma di Urban Cooperative Banks e di Rural and State Cooperative Banks. L'Authority indiana, che ha in corso una progressiva riorganizzazione del settore delle banche cooperative, finalizzata ad elevare robustezza ed efficienza delle stesse, si è mostrata particolarmente interessata a conoscere le caratteristiche distintive e di successo del sistema italiana e della sua organizzazione federale. La Reserve Bank of India sta infatti promuovendo un sistema di consorzi tra questi istituti, attraverso le cosiddette “umbrella organizations” che offrirebbero servizi di rifinanziamento, di pagamento, di investment banking, di supporto IT e di fund management alle banche consociate.

Una migliorata rete di sicurezza, una più robusta ossatura organizzativa e la fornitura centralizzata di prodotti e servizi potrebbero migliorare la struttura dell'offerta e dei servizi alla clientela di una realtà creditizia che assomma circa 1700 unità cui sono riconducibili circa il 6-7% dei depositi complessivi.

Considerato il ruolo ancora centrale dello Stato indiano nella politica creditizia, attraverso l'applicazione di vincoli quantitativi nell'erogazione del credito attraverso le quote destinate al cosiddetto “priority sector lending” (PMI, agricoltura e settore esportatore), nonché l'estrema varietà di esigenze di una clientela minuta e spesso marginale, una maggiore “indipendenza” di questo network di banche decentrate potrebbe contribuire a migliorare il “relationship banking” con il territorio, assicurando per questa via migliore assistenza

creditizia sia agli strati marginali della popolazione sia a quella fascia di piccole e medie imprese in fase di affermazione e sviluppo.

4. INNOVAZIONE E CONCORRENZA NELL'AMBITO DEI SERVIZI DI PAGAMENTO*

* A cura di V. Fucile, Servizio Supervisione sui Mercati e sul Sistema dei Pagamenti.

4.1 Premessa

Il sistema dei pagamenti viene solitamente ricondotto alle economie di rete: con il crescere del numero dei suoi partecipanti aumenta il vantaggio che ciascuno di essi trae dalla partecipazione al sistema. Per tale ragione ai numerosi vantaggi di una maggiore inclusione finanziaria si aggiunge il miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema dei pagamenti medesimo.

Assumendo la prospettiva di cui qui si discute, ossia l'abbattimento dell'esclusione finanziaria, l'accesso al sistema dei pagamenti può essere considerata la via privilegiata per l'inclusione, dal momento che tra le esigenze cui rispondono i servizi finanziari, quella di pagamento appare la più immediata e diffusa.

Malgrado tutti, cittadini e imprese, abbiano esigenze di pagamento, e nonostante il progressivo diffondersi di servizi e strumenti di pagamento elettronici ed efficienti, il contante è ancora il mezzo di pagamento più utilizzato anche nei Paesi del G10. L'importo complessivo delle banconote in circolazione è, dal 2004, stabilmente pari a circa l'8-9 % del PIL¹, un valore superiore a quello del decennio precedente. La stabilità del rapporto circolante/PIL induce a ritenere che la riduzione che ci si sarebbe aspettata in relazione all'aumento delle transazioni con strumenti alternativi al contante sia stata compensata da processi di tesaurizzazione riconducibili a fenomeni con diversa valenza sociale e di non facile misurazione:

1. flussi migratori che hanno ampliato le fasce di popolazione con difficile accesso al sistema bancario;
2. ampliamento delle attività sommerse in cui prevale l'interesse alla "non tracciabilità" dei flussi finanziari spesso legati a fenomeni di illiceità (evasione fiscale) e illegalità (riciclaggio).

Ulteriori ragioni del persistere della preferenza per effettuare pagamenti in contante sono ascrivibili a fattori culturali (quale la sfiducia nel sistema finanziario e il timore di frodi) e nella percezione (erronea) dell'assenza di costi del contante.

Eppure, da un punto di vista economico, diversi studi hanno dimostrato come il contante sia molto costoso: la contazione, il deposito, i rischi di contraffazione, furto e

¹ BIS – Statistics on payment and settlement systems in the CPSS countries, Figures for 2009 (Comparative tables, Table 2), May 2011.

rapina contribuirebbero a far venir meno la convenienza del contante già per pagamenti superiori ai 13-20 euro (l'importo varierebbe a seconda del Paese considerato).

Il contrasto all'utilizzo del contante (cd. *war on cash*) fa quindi convergere l'obiettivo tradizionalmente perseguito dalle banche centrali di promozione dell'efficienza del sistema dei pagamenti con l'azione di promozione dell'inclusione finanziaria attraverso il sistema dei pagamenti.

4.2 La riforma del quadro normativo

La Direttiva sui servizi di pagamento (Payment Services Directive – PSD), emanata nel 2007 e recepita in Italia nel 2010 con il decreto legislativo n.11, rivede la disciplina dell'offerta di servizi di pagamento a cittadini e imprese con l'obiettivo di migliorare la concorrenza nel mercato, rendendolo più facilmente accessibile sia dal lato dell'offerta sia da quello della domanda, promuovendo gli strumenti di pagamento più efficienti (quelli elettronici: bonifici, addebiti diretti, carte di credito e di debito) e prevedendo forme di tutela degli utilizzatori volte ad accrescerne la fiducia in tali strumenti.

Con le nuove regole, oltre alle banche, i servizi di pagamento possono oggi essere offerti da intermediari specializzati quali gli istituti di pagamento ai quali è consentito abbinare a questa anche attività di tipo commerciale, oltre che avvalersi, per una capillare distribuzione dei prodotti e un contatto facilitato con la clientela, di agenti di pagamento.

Il quadro di regole si completa con la revisione della disciplina dell'emissione di moneta elettronica introdotta dalla Direttiva 110/2009/CE che verrà recepita a breve in Italia. La nuova normativa: (i) alleggerisce il regime prudenziale dei relativi emittenti – istituti di moneta elettronica o Imel che da enti creditizi confluiscono nella categoria degli intermediari finanziari – assimilandoli agli istituti di pagamento e consentendo la combinazione tra attività finanziaria e commerciale; (ii) amplia la definizione del prodotto per comprendere le prassi effettivamente invalse nel mercato dall'approvazione della prima direttiva (in particolare le carte prepagate e i conti virtuali per pagamenti in internet).

Questo nuovo quadro di regole sembra voler stimolare l'iniziativa di quegli esercizi commerciali che dispongono di una rete distributiva ampia con facilità di contatto con l'utenza, *in primis* la grande distribuzione organizzata e gli operatori di telecomunicazioni. Tra

questi spiccano le società di telefonia mobile, favorite nello sviluppo dei *mobile payments*, da molti visti come la soluzione ideale per rendere più efficienti i micro-pagamenti.

Questi pagamenti, basati sull'utilizzo del telefono cellulare, rappresentano un potente veicolo di inclusione finanziaria, in quanto sfruttano una tecnologia poco costosa e molto diffusa anche tra i finanziariamente esclusi. In quanto finalizzati ai micro-pagamenti, dove lo strumento utilizzato è quasi esclusivamente il contante, la loro diffusione è promossa dal legislatore comunitario e dalle banche centrali, compresa la Banca d'Italia.

Il nuovo quadro normativo introdotto con il decreto legislativo n. 11 del 2010 riconosce l'esigenza di incentivare i micro-pagamenti prevedendo un regime semplificato in materia di trasparenza e di diritti e obblighi delle parti di un contratto per la prestazione di servizi di pagamento; la stessa disciplina anti-riciclaggio ammette un regime semplificato di adeguata verifica della clientela per pagamenti di basso ammontare effettuati con strumenti di moneta elettronica (cfr. *infra*).

In questa specifica area del sistema dei pagamenti, la sostituzione del contante costituisce una sfida ardua in quanto lo strumento elettronico deve possedere caratteristiche analoghe al denaro in termini di facilità di utilizzo, capacità immediatamente liberatoria, assenza di costi percepiti da parte chi lo utilizza. Qui l'affermazione di strumenti per i pagamenti in prossimità, in primo luogo quelli con tecnologia *contactless* applicata a supporti mobili (telefoni cellulari e carte di pagamento), sarà fondamentale per conseguire la sostituzione del contante e quindi l'inclusione finanziaria².

Un fattore chiave per il perseguimento dell'inclusione finanziaria è costituito dai canali di distribuzione dei prodotti finanziari: la capillarità della rete distributiva e la facilità di accesso alla stessa sono caratteristiche premianti da questo punto di vista. In questo ambito è importante individuare un giusto equilibrio tra le esigenze di accesso e quelle di efficace presidio dell'affidabilità del circuito e del prodotto di pagamento, al fine di assicurare che il perseguimento di una maggiore efficienza non si ripercuota sulla fiducia degli utilizzatori, soprattutto di quelli più emarginati.

² Nel corso del 2009, alla vigilia dell'entrata in vigore della direttiva 2009/110/CE, la Banca d'Italia ha condotto un'indagine presso un campione di operatori della GDO, delle telecomunicazioni e del settore petrolifero per valutare il loro potenziale interesse ad entrare nel mercato dei pagamenti. L'esito ha evidenziato un interesse particolare per i pagamenti in prossimità, da sviluppare in un arco temporale di 3-5 anni.

In questo senso il nuovo quadro normativo sembra orientato a un simile equilibrio tra efficienza e affidabilità dei pagamenti, coniugando elevati livelli di protezione dell'utilizzatore (anche attraverso una robusta disciplina applicabile ai prestatori di servizi di pagamento non bancari) con meccanismi in grado di favorire l'accesso ai servizi di pagamento da parte della clientela. Per i nuovi istituti di pagamento è previsto l'utilizzo di agenti (occorre peraltro avere presente che gli istituti, in quanto soggetti potenzialmente ibridi, possono essere già dotati di una propria rete distributiva, come nel caso della GDO) che, in Italia, saranno soggetti a una disciplina *light*³ proprio per favorire al massimo l'utilizzo di servizi e strumenti di pagamento alternativi al contante anche da parte di coloro che non sono soliti utilizzare strumenti e servizi di pagamento offerti dai canali tradizionali.

Le nuove regole applicabili alla moneta elettronica vanno anche oltre: gli istituti che emettono moneta elettronica possono infatti distribuire le ricariche del prodotto attraverso soggetti convenzionati, senza il bisogno di ricorrere a particolari categorie soggettive. Se si riprendono le considerazioni già svolte a proposito del potenziale ruolo che le nuove regole consentiranno di svolgere agli operatori telefonici nel mercato dei prodotti di pagamento in questione, è agevole immaginare che la facilità e molteplicità di canali oggi disponibili per effettuare una ricarica telefonica potranno a breve essere disponibili anche per accedere all'utilizzo di “*stored value*”⁴.

L'importanza del prepagato per migliorare l'accesso al sistema dei pagamenti è reso evidente dall'analisi dei dati degli ultimi anni riferiti al numero di conti correnti detenuti in Italia e a quello delle carte prepagate: il numero dei conti correnti – che nel 2010 ammontava a circa 40 milioni – hanno registrato un tasso di crescita di circa l'1 per cento negli ultimi cinque anni⁵, mentre le carte prepagate nel 2010 risultavano oltre 12 milioni, a fronte dei 3

³ La disciplina applicabile agli agenti di istituti di pagamento è attualmente in corso di definizione attraverso un Regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁴ Il Principio 9 dei G-20 Principles for innovative financial inclusion richiede “a clear regulatory regime for the provision of stored-value”. Il rapporto che accompagna i principi spiega “The emergence of e-money, mobile money and other stored-value instruments is rapidly transforming retail payment systems [...] In order to achieve regulatory proportionality, governments should consider establishing an e-money regulatory regime geared to the risks inherent in the type of service involved. Such a level regulatory playing field will open the market to which type of provider are most interested in reaching unserved poor people”.

⁵ Cfr. Franco Passacantando “Verso un mercato più concorrenziale dei servizi di pagamento” Convention Nazionale Reti Amiche Roma, Aprile 2011.

milioni del 2005⁶, con una crescita media, nell'ultimo quinquennio, del 33% annuo. Sotto il profilo dell'inclusione finanziaria il dato risalta ancora di più, se si considera che il dato relativo al numero di conti comprende quelli intestati a imprese ed enti di varia natura, mentre la carta prepagata può per sua natura essere considerata uno strumento utilizzato soprattutto da persone fisiche.

4.3 La fiducia e la tutela dell'utilizzatore di servizi di pagamento

Per la diffusione di strumenti di pagamento diversi dal contante è necessario che chi li utilizza abbia fiducia in essi: l'elemento fiduciario è ancora più importante nel caso di soggetti finanziariamente esclusi, per i quali la diffidenza nel sistema bancario/finanziario rappresenta una concausa dell'esclusione medesima. La fiducia nel contante deriva dalla sua capacità liberatoria che discende dalla garanzia offerta dalla banca centrale che emette la moneta; allo stesso modo la banca centrale, incaricata della sorveglianza sul regolare funzionamento del sistema dei pagamenti, deve preservare la fiducia negli strumenti di pagamento alternativi al contante.

Proprio per rafforzare la fiducia nei servizi di pagamento, considerata elemento cruciale per una loro rapida diffusione tra il pubblico, la riforma normativa di cui al paragrafo precedente dedica ampio spazio ai profili di tutela dell'utilizzatore di servizi di pagamento e assegna alla Banca d'Italia il compito di tutelarne gli interessi accanto ai più tradizionali obiettivi di efficienza e affidabilità del sistema dei pagamenti nel suo complesso.

Nel caso degli strumenti elettronici, la tutela della fiducia si traduce essenzialmente nella tutela del diritto del consumatore ad un'esecuzione dell'ordine di pagamento conforme alle istruzioni impartite e secondo tempi di esecuzione certi.

L'elemento di certezza è alimentato anche da una efficace trasparenza delle condizioni applicate: l'informativa preventiva deve essere sostanziale e non meramente formale. Piuttosto che informazioni di estremo dettaglio, in questo specifico campo - quello dell'inclusione finanziaria in cui l'obiettivo è indurre chi già non lo fa ad avvalersi di servizi di pagamento - occorre puntare su informazioni essenziali e di effettivo interesse del cliente:

⁶ La crescita è dovuta anche alla disponibilità di una rete sempre più capillare di punti di accesso ai servizi di pagamento e di prelievo: in Italia si contano oltre 2 apparecchi POS ogni 100 abitanti e quasi un ATM ogni 1000 abitanti.

prezzo complessivo dell'operazione e tempo necessario affinché i fondi trasferiti arrivino al beneficiario finale. La sintesi dell'informazione mette l'utilizzatore nella condizione di scegliere consapevolmente il servizio di pagamento più efficiente o comunque più aderente alle proprie esigenze.

Su questo fronte, particolare attenzione è stata dedicata in Italia al settore delle rimesse degli immigrati: al fine di fornire informazioni mirate all'immigrato, è stato realizzato il sito web www.mandasoldiacasa.it attivo dalla fine del 2009. Il sito è gestito dal Cespi (Centro Studi di Politica Internazionale) con il supporto del Ministero degli Affari Esteri e della Banca d'Italia e raffronta i prezzi effettivi e i tempi di esecuzione dei servizi di rimesse⁷, con l'obiettivo di promuovere la concorrenza nel mercato e ridurre i costi per gli utilizzatori. L'iniziativa si colloca nel solco di quelle promosse dalla Banca Mondiale per l'attuazione dei Principi Generali sui sistemi internazionali di rimesse e dell'obiettivo sancito dal G-8 dell'Aquila nel luglio 2009 di ridurre dal 10% al 5% il costo medio delle rimesse in 5 anni (il cd. "obiettivo del 5x5"). L'analisi dei dati raccolti fino alla fine del 2010 ha mostrato una flessione del costo medio delle rimesse che diviene di un certo spessore (1,33%) per la fascia di importo più basso (150 euro) se, anziché la media semplice tra i diversi corridoi considerati, viene applicata una media ponderata in base ai volumi di rimesse relativi ai singoli corridoi.

Accanto alle informazioni sulle condizioni applicate ai servizi di rimesse, il sito fornisce anche informazioni su prodotti finanziari di base di potenziale interesse per gli immigrati (conti correnti, mutui e finanziamenti, carte di pagamento). In tal modo il sito rappresenta un utile strumento per favorire l'inclusione finanziaria, rispondendo a esigenze di educazione finanziaria e di capacità finanziaria così come previsto dai *Principles for innovative financial inclusion* del G-20⁸.

⁷ Le rilevazioni sono effettuate, secondo la metodologia raccomandata dalla Banca Mondiale, presso operatori specializzati nell'offerta di servizi di rimesse (cc.dd. *money transfer operators*, attualmente in via di trasformazione in istituti di pagamento), banche che offrono prodotti di pagamento dedicati agli immigrati e Bancoposta ed hanno ad oggetto le condizioni (costo complessivo e tempi di esecuzione) applicate a trasferimenti di tre distinte fasce di importo (150, 300 e 1.000 euro) verso un gruppo di Paesi particolarmente rilevanti per i flussi di rimesse inviati dall'Italia (Albania, Bolivia, Brasile, Costa d'Avorio, Cina, Colombia, Ecuador, Filippine, Ghana, Marocco, Nigeria, Perù, Romania e Senegal). Esse sono condotte con frequenza mensile e condizionate dalla disponibilità dell'operatore a fornire le informazioni richieste, incluso il tasso di cambio applicato all'operazione. Le informazioni acquisite vengono verificate su base campionaria attraverso la tecnica del c.d. "*mystery shopping*", con l'esecuzione di una vera operazione di trasferimento di fondi.

⁸ Il Principio 5 (Empowerment) recita "Develop financial literacy and financial capability".

L'attenzione all'informazione dell'immigrato è rivelata anche da un quadro normativo favorevole: nel recepire la direttiva sui servizi di pagamento in Italia, l'ambito di applicazione della disciplina di trasparenza è stato ampliato ricoprendo non solo i pagamenti in cui entrambi i prestatori di servizi di pagamento coinvolti nell'esecuzione dell'operazione siano insediati nella UE (cd. *“two-legs rule”*), ma anche quelli in cui uno solo dei prestatori sia insediato sul territorio europeo (cd. *“one-leg rule”*), rendendo obbligatoria l'informativa completa anche per la fornitura di servizi di pagamento verso paesi extra-europei.

4.4 Contrasto al riciclaggio proporzionale al rischio

Nell'analisi dei fattori che concorrono all'esclusione finanziaria è stata posta specifica enfasi sulla disciplina di contrasto al riciclaggio e i connessi obblighi di adeguata verifica della clientela previsti dagli standard internazionali. Questi rappresenterebbero un ostacolo soprattutto dal lato dell'offerta di servizi di pagamento, in quanto il costo derivante dall'adempimento degli obblighi sopra menzionati risulterebbe sproporzionato rispetto a margini di profitto che sono necessariamente contenuti, dovendo mantenere bassi i prezzi applicati a una clientela economicamente svantaggiata⁹.

Proprio gli operatori di mercato già da tempo hanno rappresentato l'esigenza di un regime antiriciclaggio snello con specifico riferimento ai prodotti elettronici destinati ai micro-pagamenti. In occasione del negoziato della terza direttiva europea anti-riciclaggio (20005/60/CE), tale istanza venne accolta con riguardo ai prodotti di moneta elettronica individuando delle soglie al di sotto delle quali poter prescindere dall'identificazione e adeguata verifica della clientela: 150 euro per le carte non ricaricabili (cc.dd. *“usa e getta”*) e un *turn-over* annuo di 2.500 euro per le carte ricaricabili. L'obiettivo era quello di promuovere un maggiore sviluppo del mercato della moneta elettronica venendo incontro alle esigenze di

⁹ *“The objectives of AML/CFT recommendations are better served by having clients inside the net of electronic transactions that can be traced and monitored rather than outside in the opaque and untraceable economy. The AML/CFT recommendations have the flexibility to be implemented by the national regulators in a manner proportionate to the risks involved in using innovative approaches to serve poor people. Appropriate implementation might include permitting remote account opening with customer due diligence checks performed by agents, based on the limited formal documentation normally available to low income clients, as well as allowing for low cost approaches to producing and storing clients records. AML/CFT risks with subsequent transactions can be mitigated by imposing caps on transaction amounts, monthly flow-through and balances [...]” Report on innovative financial inclusion from the Access Through Innovation Sub-Group of the G-20 Financial Inclusion Experts Group – May 2010.*

quelle fasce della popolazione senza relazione con il mondo bancario (cc.dd. “non bancarizzati”). L'impostazione comunitaria - confermata in Italia con il d. lgs. n. 231 del 2007 che recepisce la direttiva del 2005 – è un'applicazione dell'approccio orientato al rischio che permea la disciplina di contrasto al riciclaggio, a partire dagli standard internazionali di riferimento (le raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale dell'OCSE): detto approccio consente un'attenuazione delle misure preventive nei casi in cui le caratteristiche del prodotto o del singolo cliente attenuino sensibilmente il rischio di utilizzo illecito¹⁰. L'adeguata verifica della clientela deve però essere effettuata quando vi sia un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

I *Principles for Innovative Financial Inclusion* del G-20 riprendono proprio le due tematiche in questione - il regime di prevenzione del riciclaggio e i prodotti di pagamento pre-pagati (ossia la moneta elettronica) - auspicando nel primo caso l'adozione dei principi di flessibilità e di proporzionalità al rischio delle misure preventive e, nel secondo, una disciplina *ad hoc* che consenta di prendere in considerazione le caratteristiche specifiche dei prodotti di pagamento pre-pagati (cc.dd. “*stored value*”). Il rapporto mette in evidenza le sinergie tra contrasto del riciclaggio e inclusione finanziaria, laddove quest'ultima contribuisce a contenere i fenomeni di *underground banking* (ossia lo sviluppo di canali informali per trasferire i fondi) che precludono qualsiasi forma di tracciabilità dei flussi.

In risposta all'invito rivolto dal G-20 agli organismi deputati alla fissazione degli standard internazionali di riferimento per il sistema finanziario, il GAFI è ora impegnato nella definizione di una guida che faciliti il compito dei regolatori e degli operatori di mercato nell'individuare e applicare una disciplina di contrasto al riciclaggio che sia compatibile con l'obiettivo di promuovere l'inclusione finanziaria¹¹.

¹⁰ La previsione di soglie di utilizzo degli strumenti di pagamento pre-pagati è da tempo riconosciuta una misura in grado di attenuarne sensibilmente il rischio di utilizzo per finalità di riciclaggio: cfr. *Report on New Payment Methods (Financial Action Task Force, 2006 e ottobre 2010)*,

¹¹ La tematica dell'inclusione finanziaria assume per la prima volta rilievo nella definizione delle misure di contrasto del riciclaggio da parte del GAFI: la guida sull'inclusione finanziaria accompagnerà infatti la revisione di alcune raccomandazioni, in vista del 4° ciclo valutativi di conformità dei regimi nazionali di lotta al riciclaggio.

Bibliografia

ANDERLONI, L. [a cura di] (2003), *Il social banking in Italia: un fenomeno da esplorare*, Milano, Giuffrè.

ANDERLONI, L., CARLUCCIO E. (2006), “Access to Bank Accounts and Payment Services”, in Anderloni L., Carluccio E. e Braga M., *New Frontiers in Banking Services: Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*, Berlino, Springer Verlag.

ANDERLONI L., VANDONE D. (2008), *Migrants and financial services*, Milano, University of Milan.

AYYAGARI M., BECK T., DEMIRGÜÇ-KUNT A. (2003), *Small and Medium Enterprises across the Globe: A New Database*, World Bank Policy Research Working Paper 3127, agosto.

BANCA D'ITALIA, (2010) “I bilanci delle famiglie italiane nel 2008”, in *Supplementi al Bollettino Statistico – Indagini campionarie*.

BANCA D'ITALIA (2009). Public consultation *Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*, http://www.bancaditalia.it/vigilanza/banche/documcons/resoconto_consultazione_pubblica

BANCA D'ITALIA (2011), *Relazione annuale sul 2010*.

BANCA MONDIALE (2005), *Indicators of Financial Access – Household Level Surveys*.

BANERJEE A. V., NEWMAN A. F. (1993) “Occupational Choice and the Process of Development”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 101, n. 2, aprile, pp. 274-298.

BASSO R. (2007), *Intervento al convegno “Finanza Etica e Microcredito: ruolo del Dottore Commercialista”*, Roma.

BECK T., DE LA TORRE A. (2007), “The Basic Analytics of Access to Financial Services”, *Financial Markets, Institutions & Instruments*, Vol. 16, Issue 2, maggio, pp. 79–117.

BECK T., DEMIRGÜÇ-KUNT A., e HONOHAN P. (2009), “Access to Financial Services: Measurement, Impact, and Policies”, *The World Bank Researcher Observer Advance Access*, febbraio.

BECK T., DEMIRGÜÇ-KUNT A. e LEVINE R. (2007), “Finance, inequality and the poor”, *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, n. 1, pp. 27-49.

BECK T., DEMIRGUC-KUNT A., e MAKSIMOVIC L. L. V. (2006), “The determinants of financing obstacles”, *Journal of International Money and Finance*, Vol. 25, Issue 6, ottobre, pp. 932-952.

BERNASCONI F. (2004), *Cooperazione, sviluppo delle economie locali e solidarietà*, intervento al Convegno “III Encuentro Ecuador – Italia”, Quito, ottobre.

BERNASCONI F. e CARTECHINI M. L. (2006), *L'evoluzione del credito cooperativo italiano: norme e regole, attività e controlli*, Cooperazione di Credito, Roma.

BIANCHI B. (2005), *Dal credito alle famiglie e alle piccole imprese al microcredito*, intervento alla Conferenza Euro-Mediterranea sul microcredito, Roma.

BIS (2011), *Statistics on payment and settlement systems in the CPSS countries, Figures for 2009*.

- BOYCE, G. (2000), "Valuing customers and loyalty: The rhetoric of customer focus versus the reality of alienation and exclusion of (devalued) customers", in *Critical Perspectives on Accounting*, 11 (6), pp. 649-689.
- CAPRA L. (2008), *Esperienze di banche e comunità*, intervento al Convegno della Federazione Veneta delle BCC, Washington D.C.
- CARBÒ S., GARDNER E. P. M. e MOLYNEUX P. (2005), *Financial Exclusion*, Palgrave Macmillan.
- CAROSIO G. (2007), *Prevenzione dell'usura ed evoluzione dei mercati creditizi*, intervento alla 2° Commissione Permanente Giustizia, Senato della Repubblica, Roma.
- CARTECHINI M. L. (2009), *Microcredito e regolamentazione: alcune riflessioni*, intervento al convegno "Il microcredito: uno strumento per l'inclusione sociale e finanziaria", Roma.
- CHAIA, A., DALAL, A., GONZALEZ M.J., MORDUCH, J. e SCHIFF, R. (2009), "Half the World is Unbanked", in *Financial Access Initiative Framing Note*.
- CLAESSENS S., PEROTTI E. (2007), "Finance and inequality: Channels and evidence", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, Issue 4, dicembre, pp. 748-773.
- CLEMENTE C. (2002), (a cura di) *Il confronto competitivo nelle banche locali – il caso delle banche di credito cooperativo*, Metakon Edizioni.
- CLEMENTE C. (2008), *Microcredito, cooperazione e responsabilità sociale*, intervento al convegno "Quale finanza per uno sviluppo partecipato in America latina", Roma.
- CLEMENTE C. (2008), "Prefazione", in *Il territorio oltre il confine*, Metakon Edizioni.
- COLLINS, D., MORDUCH J., RUTHERFORD S. e RUTHVEN O., (2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on Less than \$2 a Day*, Princeton, Princeton University Press.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007), *Communication from the Commission: Financial Education*, 2007
http://ec.europa.eu/internal_market/finservicesretail/docs/capability/communication_en.pdf
- COMMISSIONE EUROPEA (2009), *Commission staff working document on the follow up in retail financial services to the consumer markets scoreboard*.
http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/swd_retail_fin_services_en.pdf
- COMMISSIONE EUROPEA (2010), *Consultation on access to a basic payment account*.
- COMMISSIONE EUROPEA (2009), *Ensuring access to a basic bank account - Consultation document*.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004), *Eurobarometer 60.2. Public Opinion in Europe: Financial Services Report*, Brussels.
- COMMISSIONE EUROPEA (2008), *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies.
- CUEVAS C.E., FISCHER K.P. (2006), *Cooperative Financial Institutions Issues in Governance, Regulation, and Supervision*, The World Bank.
- DESARIO V. (2004), "Prefazione", in *Piccolo Credito Grande Capitale*, a cura di P. Cafaro, Edicom Srl, Roma.

- DRAGHI M. (2010), *Considerazioni finali*, Assemblea Ordinaria dei Partecipanti anno 2010, Roma.
- DRAGHI, M. (2007a). *Growth and stability of the economy and financial markets*, Torino, AIAF - ASSIOM - ATIC FOREX.
http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2007/forex2_07/draghi3_2_07/draghi_03_02_0
- DRAGHI, M. (2007b), *World Savings Day*, Roma, ACRI (Association of Italian Savings Banks), http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2007/311007/en_draghi_311007.pdf.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (2010), *Money Laundering using new payment methods*, ottobre.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (2006), *Report on new payment methods*, ottobre.
- FSA, (2008b), *Consumer Research Paper 69 – Financial Capability: A Behavioural Economics Perspective*, <http://www.fsa.gov.uk/pubs/consumer-research/crpr69.pdf>
- FSA, (2003), *Towards a national strategy for financial capability*, http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/financial_capability.pdf
- G20 FINANCIAL INCLUSION EXPERTS GROUP, (2010a), *Innovative Financial Inclusion - Principles and Report on Innovative Financial Inclusion from the Access through Innovation*.
- G20 FINANCIAL INCLUSION EXPERTS GROUP (2010b), *Scaling Up SME Access to Financial Services in the Developing World*.
- GALOR O., ZEIRA J. (1993), “Income Distribution and Macroeconomics”, *The Review of Economic Studies*, Vol. 60, n. 1, gennaio, pp. 35-52.
- HONOHAN, P. (2008), “Cross-country variation in household access to financial services”, *Journal of Banking & Finance*, Vol. 32, Issue 11.
- HONOHAN P. (2004), “Financial sector policy and the poor: Selected findings and issues”, *World Bank Working Paper*, Issue 43, World Bank.
- KAHNEMAN, D. (2003). “A perspective on judgment and choice – mapping bounded rationality”, *American Psychologist* 58(9),pp. 697-720.
- KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. (1973), “On the psychology of prediction”, *Psychological Review*, 80, pp. 237-251.
- KLAPPER L., LAEVEN L., RAJAN R. (2006), “Entry regulation as a barrier to entrepreneurship”, *Journal of Financial Economics*, Vol. 82, Issue 3, dicembre, pp. 591-629.
- LUSARDI A.(2010), “Come insegnare l’ABC della finanza”, *LaVoce.info*, 20 aprile.
- MIELI S. (2009) *La strategia della Banca d’Italia per rafforzare il rapporto fiduciario tra banche e clientela*, intervento per “Dimensione cliente 2009: obiettivo fiducia, 10 marzo.
- NANULA, R.; TRIFILIDIS, M. (2009). “L’educazione finanziaria: problemi e prospettive”, *Banca Impresa Società*, a. XXVIII, 2009, n. 2.
- OCSE (2008a), *Conclusion of the second meeting of the international network on financial education and of the joint OECD-Bank of Indonesia Conference on Financial Education*,
http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_15251491_41597134_1_1_1_1,00.html.
- OCSE (2008b), *Draft good practices on financial education and awareness relating to credit*,
www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_15251491_41772001_1_1_1_1,00.html

- OCSE (2008c), *Improving financial education and awareness on insurance and private pensions*, http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_15251491_41210376_1_1_1_1,00.html
- OCSE (2005a), *Improving financial literacy – Analysis of issues and policies*, www.oecd.org/document/28/0,3343,en_2649_15251491_35802524_1_1_1_1,00.html
- OCSE (2005b), *Recommendation on principles and good practices for financial education and awareness recommendation of the council*, www.oecd.org/dataoecd/7/17/35108560.pdf.
- PASSACANTANDO F. (2011), *Verso un mercato più concorrenziale dei servizi di pagamento*, Convention Nazionale Reti Amiche Roma, Aprile.
- PORTEOUS, D. (2006), *The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa – Report Commissioned by Department for International Development (DFID)*.
- RAJAN, R., ZINGALES L. (2003), “The great reversals: the politics of financial development in the 20th century”, *Journal of Financial Economics*, 69, pp. 5–50.
- RONCHI P.E. (2005), *Microfinanza: una nuova via per lo sviluppo?*, Cooperazione di Credito.
- RUTHERFORD, S., ARORA S. (2009), *The Poor and Their Money: Microfinance from a Twenty-First Century Consumer’s Perspective*, Oxford, Oxford Policy Management.
- STEIN P., GOLAND T., SCHIFF R. (2010), *Two trillion and counting*, International Finance Corporation, McKinsey&Company.
- TARANTOLA, A. M., (2010) *Concluding remarks to the OECD Bank of Italy symposium on financial Literacy, Improving financial education efficiency*, Roma 9 giugno 2010. http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/tarantola_090610.pdf
- TARANTOLA A. M. (2008), *Microfinanza e pari opportunità*, intervento al convegno Consulta Pari Opportunità UPI, Perugia.
- TRIFILIDIS M., CHIONSINI G. (2010) “Educazione finanziaria: l’utilità di una strategia unitaria”, *Banche e banchieri*, n. 5.
- VISCO, I. (2010). *Financial education in the aftermath of the financial crisis – Special Address to the OECD-Bank of Italy Symposium on Financial Literacy, “Improving financial education efficiency”*, Rome, 9 June 2010. http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/Visco_090610.pdf
<http://www.creditocooperativo.it/>