

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,

GIURIDICHE E

STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea triennale in

Scienze Politiche, Relazioni Internazionali, Diritti Umani (SRD)



ACCESSO AL CREDITO
E
DIRITTI UMANI

ANDREA CHIARELLO

MAT. 617464

A.A. 2011/2012

INTRODUZIONE

Il tema dell'accesso al credito è sempre più attuale, data la macro-diffusione dell'utilizzo di tale strumento per le azioni più diversificate, dall'acquisto di un'automobile o di una casa all'investimento produttivo in un'attività imprenditoriale.

Il dibattito accademico e scientifico tra gli studiosi di diritti umani è strutturato e comprende diversi approcci: alla luce delle forti disuguaglianze esistenti nella possibilità di usufruire di questo bene, della necessità di trovare forme efficaci di lotta alla povertà e per fornire a chi lavora nel settore alcuni strumenti teorici utili per orientare strategie ed azioni, questo elaborato si propone di fornire un quadro sintetico della riflessione contemporanea intorno alla possibilità di concepire l'accesso al credito come un diritto umano fondamentale.

CAP 1 - IL CREDITO COME DIRITTO UMANO:

prof. M. YUNUS

Il prof. Muhammad Yunus, fondatore della celebre Grameen Bank in Bangladesh e vincitore del Premio Nobel per la Pace nel 2006, sostiene¹ che l'accesso al credito debba essere riconosciuto come un diritto umano fondamentale e come tale tutelato e garantito dagli Stati, dalla comunità internazionale e dagli attori del sistema finanziario e bancario. Egli pone in evidenza che allo Stato, oltre alle limitazioni per assicurare ad ogni individuo il godimento dei diritti civili e politici, viene richiesto anche di creare le condizioni economiche e sociali adatte a rendere la vita di ogni cittadino dignitosa e pacifica, in modo che possa aspirare alla piena realizzazione della propria personalità: la povertà secondo Yunus, nonostante ciò che viene riportato con linguaggio aulico nelle grandi Dichiarazioni e Convenzioni internazionali, è uno stato di negazione di tutti i diritti in quanto sottrae all'individuo ogni speranza nel futuro. L'eliminazione della povertà è vista come una preconditione per poter proteggere e realizzare effettivamente ogni altro diritto fondamentale. Yunus pertanto propone la ridefinizione del concetto di "sviluppo", da considerare non solo in relazione alla crescita economica quanto invece come insieme di azioni e politiche che pongano al loro centro la tematica diritti umani. Un Paese si sviluppa veramente quando migliorano le condizioni economico-sociali della metà meno abbiente della popolazione, altrimenti ciò che si compie è solamente allargare la forbice tra i ricchi (sempre più ricchi) e i poveri (sempre più poveri). Misuratori di benessere come il reddito pro-capite non sono soddisfacenti in questo senso, è invece necessario indagare quali siano gli strati sociali che effettivamente abbiano beneficiato dell'aumento di ricchezza in un determinato Paese.

La povertà per Yunus non è causata dalla mancanza di volontà né dallo scarso lavoro compiuto, ma dall'insufficiente remunerazione che il povero riceve

¹ M. Yunus, *Credit for Self Employment: Fundamental Human Right*, World Food Day Satellite Teleconference, 1986.

per tale lavoro: il sistema economico contemporaneo è, dal suo punto di vista, basato sullo sfruttamento. Se il cosiddetto povero potesse invece disporre di una base economica maggiore, allora avrebbe maggior controllo sia sulla sua attività sia sul suo futuro: qui entra in gioco il credito. Sarebbe possibile rompere questa spirale di dipendenza e sfruttamento dando ai poveri la possibilità di costruirsi da soli un futuro, concedendo loro una somma iniziale per intraprendere un'attività economica, creare nuove forme di occupazione innescando un circolo virtuoso che porterebbe ad un significativo sviluppo economico e umano di un'area altrimenti abbandonata al suo destino.

Il sistema creditizio oggi è tuttavia accessibile solamente a coloro che sono in grado di fornire delle garanzie in caso di mancata o tardiva restituzione del prestito: con questo meccanismo è evidente che il credito viene negato proprio a chi invece ne ha maggiore necessità. Le banche sono secondo Yunus responsabili del crescente divario tra ricchi e poveri in quanto perpetuano un sistema discriminatorio e concepito come rapporto bilaterale contrattualistico, di diritto privato, il cui fine rimane il ritorno economico.

Mai come oggi, secondo il fondatore di Grameen Bank, è pressante invece la necessità di pensare e istituire una modalità nuova di concessione di credito, slegata dalle garanzie e dal guadagno, basata invece su un progetto di politica economica e sociale che faccia della lotta alla povertà il propulsore principale della sua azione.

Possiamo dire che per "diritto ad accedere al credito" si intenda qui la possibilità di ricevere credito a tassi di interesse bassi: Yunus infatti distingue gli operatori di microfinanza dai "money-lenders", che applicano tassi di interesse superiori al 15% del costo della somma di denaro prestata.

Punto di partenza nella sua argomentazione è l'art 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), che al paragrafo 1 così recita:

1. Ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione,

malattia, invalidità vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.

Ad ognuno deve quindi essere garantita uguale opportunità di migliorare la sua condizione economica e sociale, cosa che può essere attuata attraverso l'erogazione di credito: questo mezzo è oggi ampiamente sottovalutato, mentre costituisce una fondamentale risorsa. Yunus tiene a precisare che questa sua argomentazione non deve essere confusa con un appello alla carità nei confronti dei poveri: questa non li aiuterebbe a risollevare la loro condizione, sarebbe al contrario dannosa. Il diritto al credito da lui prospettato è inserito all'interno di un sistema finanziario che deve assicurare la restituzione dei prestiti nelle modalità e nei tempi stabiliti, altrimenti lo stesso sistema si rivelerebbe fallimentare.

Lo Stato in questa concezione rappresenta il garante della corretta attuazione e realizzazione del diritto al credito, è quindi tenuto ad intervenire in caso di inefficienza delle istituzioni bancarie e finanziarie. Yunus parla anche della responsabilità in capo alla "comunità mondiale", per sottolineare che la globalizzazione sta aumentando in maniera crescente l'interdipendenza tra le istituzioni politiche ed economiche, tanto che è impossibile oggi concepire la lotta alla povertà e il rispetto dei diritti umani come questioni circoscrivibili all'interno dei confini di uno Stato.

Il diritto al lavoro è enunciato sia all'art. 23 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 sia all'art. 6 della Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR) del 1966. Indubbiamente la creazione di lavoro costituisce un'arma potente di lotta alla povertà, perché innesca circoli virtuosi di reddito e delle rilevanti esternalità positive nei confronti della società. Distinguiamo lavoro salariato ("wage employment") e indipendente ("self-employment"): il modo più efficace per far sì che un individuo possa progressivamente aumentare il suo patrimonio e quindi avere più controllo sui suoi diritti e sulla sua vita è il secondo, mentre nel primo caso il risultato spesso è una vita misera, di stenti e di sacrifici "per due pasti al

giorno”. Secondo Yunus i poveri sono imprenditori per natura, in quanto il buon utilizzo del credito a loro concesso è questione di sopravvivenza: sono a conoscenza del fatto che non avrebbero altre possibilità per risollevare la loro condizione, quindi faranno di tutto per far fruttare il loro prestito nonché per restituirlo.

In conclusione, per Yunus il diritto ad accedere al credito per generale lavoro indipendente deve essere garantito universalmente, come preconditione per l'effettiva realizzazione di altri diritti umani fondamentali già enunciati in Carte, Dichiarazioni e Convenzioni Internazionali (come il diritto al cibo, al lavoro, all'istruzione ecc.) che vengono invece quotidianamente negati in determinati contesti a causa dell'estrema povertà e della mancanza di adeguate politiche per lo sviluppo.

L'accesso al credito per tutti è senza dubbio una questione sollevata dalla morale, come reazione alle ingiustizie e alle disuguaglianze provocate da una globalizzazione gestita secondo gli interessi di pochi; se nel responsabilizzare i governi Yunus dimostra di voler raggiungere per questo diritto il riconoscimento legale, l'importanza e la legittimità della questione rimarrebbero intatte anche in caso di fallimento di questa proposta.

CAP 2 - SITUAZIONE E SVILUPPI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Dopo aver sintetizzato le argomentazioni del prof. Yunus a sostegno del riconoscimento dell'accesso al credito come diritto umano fondamentale, cerchiamo di presentare il quadro giuridico attuale intorno al suddetto tema: com'è noto, il diritto internazionale dei diritti umani non contiene alcun riferimento esplicito ad un “diritto al credito”, né in convenzioni vincolanti né in strumenti di soft law; tuttavia è da notare come alcuni diritti enunciati possano essere considerati in stretto legame con l'accesso al credito: è il caso della Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo (Risoluzione 41/128 dell' Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 4 dicembre 1986):

Articolo 2.

1. La persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere partecipe attivo e beneficiario del diritto allo sviluppo.

2. Tutti gli esseri umani, individualmente e collettivamente, hanno la responsabilità dello sviluppo, che deve tenere conto della necessità che siano pienamente rispettati sia i loro diritti e libertà fondamentali, sia i loro doveri verso la comunità, condizione indispensabile per la piena realizzazione dell'essere umano; essi devono pertanto promuovere e proteggere un adeguato ordine politico, sociale ed economico per lo sviluppo.

3. Gli Stati hanno il diritto e il dovere di elaborare appropriate politiche di sviluppo nazionale che mirino al costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui, sulla base della loro attiva, libera e significativa partecipazione nello sviluppo e nella equa distribuzione dei benefici che ne risultano.

Articolo 8.

1. Gli Stati devono prendere, a livello nazionale, ogni necessaria misura per realizzare il diritto allo sviluppo e devono garantire, tra l'altro, eguali opportunità per tutti nell'accedere alle risorse di base, all'educazione, ai servizi sanitari, al cibo, all'alloggio, al lavoro e all'equa distribuzione del reddito. Efficaci misure devono essere prese per assicurare che le donne abbiano un ruolo attivo nel processo di sviluppo. Appropriate riforme economiche e sociali devono essere realizzate per sradicare tutte le ingiustizie sociali.

2. Gli Stati devono incoraggiare la partecipazione popolare in tutte le sfere quale importante fattore nello sviluppo e nella piena realizzazione di tutti i diritti umani.

Nel 1993 la “Dichiarazione di Vienna e Programma d’Azione” ribadisce l’importanza di questo diritto e dell’attuazione di politiche adeguate alla sua realizzazione e tutela:

10. La Conferenza Mondiale sui Diritti Umani riafferma il diritto allo sviluppo, come stabilito nella Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo, quale diritto universale e

inalienabile e parte integrante dei diritti umani fondamentali. Come stabilito nella Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo, la persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo. Mentre lo sviluppo facilita il godimento di tutti i diritti umani, la mancanza di sviluppo non può essere invocata per giustificare la restrizione dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. Gli Stati dovranno cooperare tra di loro per assicurare lo sviluppo ed eliminare gli ostacoli alla sua realizzazione. La comunità internazionale dovrebbe promuovere una effettiva cooperazione internazionale per la realizzazione del diritto allo sviluppo e l'eliminazione degli ostacoli allo sviluppo. Un duraturo progresso verso la realizzazione del diritto allo sviluppo richiede l'attuazione di effettive politiche di sviluppo a livello nazionale, insieme a relazioni economiche eque e un favorevole ambiente economico a livello internazionale.

Ulteriore spazio viene concesso al diritto allo sviluppo nella Dichiarazione del Millennio (Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A 55/2 dell'8 settembre 2000):

III - Sviluppo ed eliminazione della povertà

1. Noi non risparmieremo i nostri sforzi per liberare i nostri simili, uomini, donne e bambini, dalla abietta e disumanizzante condizione della povertà estrema, alla quale sono attualmente soggetti oltre un miliardo di esseri umani. Noi ci impegniamo a rendere il diritto allo sviluppo una realtà per ognuno e a liberare l'intero genere umano dalla necessità.

2. Noi deliberiamo pertanto di creare un ambiente — tanto a livello nazionale quanto internazionale — che sia propizio allo sviluppo e alla eliminazione della povertà.

3. Il successo nel raggiungere questi obiettivi dipenderà, fra le altre cose, dal buon governo in ogni nazione. Esso dipenderà anche dal buon governo a livello internazionale e dalla trasparenza dei sistemi finanziari, monetari e commerciali. Noi ci impegniamo in favore di un sistema finanziario e commerciale multilaterale che sia aperto, equo, basato su delle regole, prevedibile e non discriminatorio.

Pur non essendo esplicitamente annoverato tra i diritti umani fondamentali, l'accesso al credito costituisce una risorsa importante, per alcuni una precondizione, per poter parlare seriamente di altri diritti che altrimenti rimarrebbero lettera morta.

In seno alle Nazioni Unite tuttavia troviamo alcuni riferimenti alla questione, sotto forma di dichiarazioni d'impegno degli stati membri soprattutto nel "Monterrey Consensus", documento approvato con la Conferenza sul Finanziamento allo Sviluppo tenutasi nell'omonima città messicana nel 2002, e nell'incontro successivo, quello di Doha del 2008: data la notevole estensione del documento, qui di seguito riportiamo solo gli estratti più pertinenti e significativi (di cui evidenzio alcuni passaggi) :

Monterrey Consensus (2002)

17. We recognize the need to strengthen and develop the domestic financial sector, by encouraging the orderly development of capital markets through sound banking systems and other institutional arrangements

aimed at addressing development financing needs, including the insurance sector and debt and equity markets, that encourage and channel savings and foster productive investments. That requires a sound system of financial intermediation, transparent regulatory frameworks and effective supervisory mechanisms, supported by a solid central bank. Guarantee schemes and business development services should be developed for easing the access of small and medium-sized enterprises to local financing.

18. Microfinance and credit for micro-, small and medium-sized enterprises, including in rural areas, particularly for women, as well as national savings schemes, are important for enhancing the social and economic impact of the financial sector. *Development banks, commercial and other financial institutions, whether independently or in cooperation, can be effective instruments for facilitating access to finance, including equity financing, for such enterprises, as well as an adequate supply of medium and long term credit. In addition, the promotion of private-sector financial innovations and public-private partnerships can also deepen domestic financial markets and further develop the domestic financial sector. The prime objective of pension schemes is social protection, but when those schemes are funded they can also be a source of savings. Bearing in mind economic and social considerations, efforts should be made to incorporate the informal sector into the formal economy, wherever feasible. It is also important to reduce the transfer costs of migrant workers' remittances and create opportunities for development-oriented investments, including housing.*

24. We will support new public/private sector financing mechanisms, both debt and equity, for developing countries and countries with economies in transition, to benefit in particular small entrepreneurs and small and medium-size enterprises and infrastructure. Those public/private initiatives could include the development of consultation mechanisms between international and regional financial organizations and national Governments with the private sector in both source and recipient countries as a means of creating business-enabling environments.

DOHA DECLARATION – 2008

12. Human development remains a key priority, and human resources are the most precious and valuable asset that countries possess. The realization of full and productive employment and decent work for all is essential. We will continue to invest in human capital through inclusive social policies, *inter alia*, on health and education, in accordance with national strategies. **The provision of, and access to, financial and credit services to all is also important. Such facilities have begun to show results, but increased efforts, where appropriate, supported by the international community, are needed.** We stress the importance of fostering diverse local and supporting industries that create productive employment and strengthen local communities. We will strive to ensure social security systems that protect the vulnerable in particular.

17. The development of a sound and broad-based financial sector is central to the mobilization of domestic financial resources and should be an important component of national development strategies. **We will strive for diversified, well-regulated, inclusive financial systems that promote savings and channel them to sound growth generating projects.** We will further refine, as appropriate, the supervisory and regulatory mechanisms to enhance the transparency and accountability of the financial sector. We will aim to increase the domestic supply of long-term capital and promote the development of domestic capital markets, including through multilateral, regional, subregional and national development banks.

18. To achieve equitable development and foster a vibrant economy, it is vital to have a financial infrastructure that provides access to a variety of sustainable products and services for micro-, small- and medium-sized businesses, with particular emphasis on women, rural populations and the poor. **We will make sure that the benefits of growth reach all people by empowering individuals and communities and by improving access to services in the fields of finance and credit.**

We recognize that microfinance, including microcredit, has proven to be effective in generating productive self-employment, which can contribute to the achievement of the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals. Despite some progress, there is widespread demand for microfinance. We underline the need to appropriately support, in a coordinated manner, the efforts of developing countries, including in capacity-building for their microfinance, including microcredit institutions.

CAP 3 - PRINCIPALI CRITICHE AGLI ASSUNTI DI YUNUS

Il pensiero del prof. Yunus, in particolare il discorso del 1986, ha costituito un punto di partenza per un dibattito internazionale intorno all'esistenza di un eventuale diritto all'accedere al credito: mentre per il fondatore della Grameen Bank questo deve essere garantito universalmente a prescindere dal merito creditizio e quindi dalle garanzie portate dal soggetto richiedente, come politica dello sviluppo e di lotta alla povertà e alle disuguaglianze socio-economiche, per altri studiosi l'utilizzo esplicito del paradigma dei diritti umani parlando di credito contribuirebbe a diluire l'importanza di altri diritti di cui è più pressante la salvaguardia; ancora c'è chi si oppone alla concezione tradizionale del diritto umano proponendo invece un approccio *goal-oriented* in cui il credito non costituisce un obbligo giuridico di condotta quanto invece l'obiettivo primario delle politiche di Stati e sistemi finanziari.

Mark Hannam, in un interessante articolo², pone delle fondamentali questioni da cui partire se si desidera ragionare intorno a questo tema:

A) Di che diritto si tratta?

Nella classificazione tradizionale, una prima tipologia è costituita dai diritti rivolti a proteggere la persona da maltrattamenti fisici o mentali: ne sono esempi il diritto a non essere torturato, ad un processo equo, a non subire arresti o detenzioni arbitrarie ecc. Questi tendono ad essere "diritti negativi", in quanto i doveri corrispondenti, gravanti sullo Stato, consistono nell'evitare determinati

² M. Hannam, *Life, Liberty and Access to Credit*, in www.markhannam.com;

comportamenti o azioni che impediscano al soggetto di godere dell'integrità psico-fisica e della libertà di movimento. Gli elementi comuni in questo gruppo sono l'immediatezza e l'assolutezza con cui il diritto di ciascuno diviene obbligo per l'altro.

Un'altra categoria è quella dei diritti civili e politici (di prima generazione), come la libera associazione, la libertà di espressione, il diritto di voto ecc. che danno effettive opportunità ai cittadini di partecipare alla vita della società: un eventuale diritto al credito può essere concepito come "civile" se si evidenzia l'importanza dell'inclusione finanziaria in questo senso. Sarebbe compito del governo quindi garantire la realizzazione e la protezione del diritto al credito, cosa che implicherebbe un massiccio intervento e un aumento della regolamentazione del sistema finanziario. Tuttavia, diversamente da questi diritti, la cui importanza ed urgenza è facilmente rilevabile, non tutti sono d'accordo nel ritenere il credito una questione primaria per ciascun individuo.

I diritti economici, sociali e culturali (di seconda generazione) sono invece correlati al welfare, concorrono a rendere dignitose le condizioni di vita dell'individuo: diritto al cibo, ad una giusta retribuzione, all'istruzione ecc. Gli obblighi che da essi derivano sono "positivi" e consistono nella messa in atto di politiche e comportamenti che mirino a costruire e a garantire agli individui un ambiente e un sistema tale per cui possa senza alcun tipo di discriminazione far valere i propri diritti. Per quanto riguarda questa seconda generazione di diritti, le azioni richieste per la loro garanzia non sarebbero esperibili dal singolo, che necessita invece di un intervento dell'autorità politica. Il legislatore internazionale ha la consapevolezza del fatto che le risorse a disposizione di ciascuno Stato sono differenti, quindi anche il livello di implementazione di questi diritti cambia a seconda del contesto in cui si agisce: per questo si parla in tal caso di "realizzazione progressiva", in modo da lasciare agli Stati un margine di discrezionalità nella pianificazione delle politiche e nell'allocazione delle risorse. L'obiettivo è il raggiungimento del più alto grado possibile nel godimento del proprio diritto, compatibilmente con le possibilità dello Stato. Posto che il credito faccia parte di quest'ultimo insieme, non verrebbe comunque intaccata la predominanza della dimensione privata delle istituzioni

bancarie e finanziarie; queste sarebbero tuttavia indirizzate dallo Stato verso l'adozione di criteri di valutazione del merito creditizio più inclusivi e l'applicazione di tassi d'interesse ragionevoli. Proprio quest'ultimo avrebbe infine il compito di fornire sostegno in seconda battuta a coloro che, per ragioni diverse, non potessero essere beneficiari del primo. Tutto questo, a detta dei critici, potrebbe avere effetti potenzialmente negativi e distorsivi sulle dinamiche del mercato.

Sono detti invece diritti di terza generazione quelli facenti capo non al singolo individuo, quanto invece ai popoli: ne sono esempi il diritto all'autodeterminazione e il diritto allo sviluppo, ad un ambiente sano, ecc.. La loro codificazione è più recente, conseguenza di fenomeni come ad esempio il processo di decolonizzazione, che ha portato i Paesi del Sud del Mondo ad essere in maggioranza all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Molti tuttavia sono i critici in questo caso: Maurice Cranston per esempio sostiene che quelli di seconda e terza generazione non siano diritti in senso proprio, in quanto un diritto presuppone un dovere corrispettivo in capo allo Stato e ad ogni individuo.

Prescindendo dalla classificazione appena presentata, ci si può chiedere ora se il diritto al credito sia inteso come giuridicamente vincolante oppure come una semplice, pur legittima, aspirazione morale³.

Anche affrontando questa questione vi sono diversi aspetti da considerare: da una parte l'accesso universale al servizio di base dell'erogazione del credito, come nel caso dell'educazione o della salute; dall'altra un discorso sull'uguale trattamento e sulla qualità di tale servizio, che deve raggiungere il maggior livello possibile di esercizio del diritto.

Con riguardo soprattutto alla prima dimensione, sarà lo Stato il responsabile per la rimozione degli ostacoli legali alla realizzazione del diritto e a dover intraprendere azioni "positive" di promozione di un sistema finanziario più equo ed inclusivo.

³ J. Gersham, J. Morduch, *Credit is Not a Right*, Financial Access Initiative, New York University, April 2011;

B) Chi è responsabile della realizzazione e protezione del diritto al credito?

I diritti umani nella concezione tradizionale sono delle pretese che si rivolgono agli Stati, obbligati da convenzioni internazionali le cui violazioni possono essere giudicate presso una corte o un tribunale. Possono infatti essere concepiti solamente all'interno di un sistema avente potere coattivo, che protegga l'individuo e preveda eventuali sanzioni in caso di violazioni. Se l'accesso al credito è considerato in questo modo, ciò significa che i governi più virtuosi saranno anche gli unici in grado di farlo valere universalmente come un diritto, mentre nei Paesi con governi meno efficienti (che spesso sono quelli con più diseguaglianze e povertà) il problema non potrebbe essere affrontato in modo incisivo.

Dal discorso di Yunus tuttavia si evince la necessità di coinvolgere gli attori non statali nell'azione di erogazione del credito, cosa che i governi si sono rilevati incapaci di assicurare: la responsabilità delle crescenti disuguaglianze in campo economico e sociale, del divario tra i sempre più ricchi e i sempre più poveri, è certamente delle banche e del sistema finanziario globalizzato ma è condivisa con gli attori politici, che non hanno finora predisposto delle misure di aggiustamento delle imperfezioni che inevitabilmente un mercato tendente in modo esclusivo al profitto presenta.

L'esperienza del microcredito, iniziata negli anni '70 in America Latina ed in Bangladesh con la Grameen Bank fondata dal prof. Yunus, è un tentativo di coinvolgere attori non statali in politiche con un approccio etico, attento a compensare le esternalità negative che la globalizzazione produce in campo sociale.

L'efficacia del linguaggio dei diritti umani, oltre che nella definizione del gruppo detentore di diritti, poggia sulla chiara identificazione dei portatori di obblighi: portando questo assunto nel caso del credito, notiamo una vasta pluralità di attori non statali in qualche modo obbligati, manca tuttavia una loro specificazione. Se il diritto al credito è inteso come un'aspirazione morale,

questo non è un problema rilevante, mentre lo diventa se si sceglie di applicare la concezione tradizionale.

C) Possiamo dire che questo linguaggio sia adatto (o il più adatto) per il perseguimento dell'obiettivo dell'inclusione finanziaria?

Nel dibattito contemporaneo sullo sviluppo si riscontra una tendenza ad utilizzare il linguaggio dei diritti umani come motore per sensibilizzare l'opinione pubblica ed influenzare i decision-makers nell'elaborazione delle loro politiche. Senza dubbio quando si estende la nozione di accesso al credito al campo dei diritti umani tutte le questioni riguardanti la convenienza economica, la priorità nell'agenda politica, l'interesse di parte passano in secondo piano⁴ : tuttavia studi empirici dimostrano che, anche se nel breve termine questo discorso può ritenersi valido, a lungo andare l'elevamento a "diritto umano" di ogni nuova pretesa morale emergente ha l'effetto di indebolire l'intera struttura teorica e di implementazione di tali diritti, che per definizione richiedono allo Stato in questione ed alla comunità internazionale degli sforzi eccezionali per essere realizzati e tutelati⁵. J. Morduch fa riferimento ad alcuni studi compiuti in India, nelle Filippine e in Sri Lanka per dimostrare come sia impossibile sostenere che la concessione estesa di credito alla popolazione tradizionalmente esclusa porti sempre a miglioramenti nel suo livello medio di benessere: questo in gran parte accade perché nel 30-40% dei casi il credito non viene utilizzato per investimenti produttivi, ma per consumi o per saldare debiti già contratti.

M. Hudon presenta alcune conseguenze negative della concessione indiscriminata del credito⁶ : se il destinatario del prestito non si dimostra in grado di innescare un processo virtuoso di generazione di reddito, facilmente cadrà vittima di un ciclo di sopraindebitamento; inoltre, se le istituzioni di microfinanza non sono in situazione di sufficiente concorrenza tra loro, ci

⁴ Ronald Dworkin. 1984. *Rights as Trumps* in Jeremy Waldron (ed) *Theories of Rights*. Oxford: Oxford University Press, pp. 153-167.

⁵ Philip Alston. 1984. *Conjuring up New Human Rights: A Proposal for Quality Control*. American Journal of International Law 78 (3): 607-621, cite p. 617.

⁶ M. Hudon, *Should Access to Credit be a Right?*, CEB Working Paper 07/008, Solvay Business School, ULB, 2007;

potrebbe essere spazio per pratiche di abuso (imposizione di tassi d'interesse anche dell'80-100%).

Si dovrebbe senza dubbio discutere su cosa significhi nella pratica questo nuovo diritto: dato che l'accesso al credito ha dei costi, ci si chiede se sia ragionevole pensare di poterlo garantire ad ogni individuo indistintamente (anche a chi è già pesantemente indebitato, o a chi dimora in zone rurali o montuose a centinaia di chilometri dalla prima filiale di una banca). Inoltre è interessante la questione della traduzione di questo eventuale nuovo diritto negli ordinamenti interni degli Stati: inevitabilmente la fase di implementazione sarebbe attuata con modalità diverse da ciascuno, a seconda delle convenzioni sociali o delle tradizioni culturali vigenti. La legge coranica per esempio vieta l'imposizione di tassi di interesse sui prestiti, considerati usura (*riba*) : mentre una banca occidentale, che ha come obiettivo primario la restituzione del prestito, si basa sulle garanzie e sulla solidità del cliente, una banca di diritto islamico prende come riferimento il progetto imprenditoriale da finanziare e la sua possibilità di produrre utili; nel contratto di prestito infatti è stabilita una percentuale di partecipazione della banca, a cui andrà una parte degli utili in caso di successo del progetto⁷. Questo è solo un esempio di come la concezione dell'erogare credito possa cambiare, importante per capire la difficoltà nell'imporre una legislazione uniforme in delle realtà così diverse. Alcuni critici hanno paventato il pericolo di "occidentalizzazione" nell'imposizione di tassi d'interesse bassi (quando appunto in certi Paesi sono del tutto vietati) evidenziando la necessità di un dialogo costruttivo tra le diverse modalità di intendere il credito; questo proprio perché il concetto di "diritto umano" deve per definizione ricevere un'approvazione e un appoggio che tendano all'universale.

⁷ F. Martalo, *Il Corano entra in banca. Recenti processi evolutivi dell'Islam banking*, in Medarabnews, 2009.

CAP 4 – ESCLUSIONE FINANZIARIA E DISCRIMINAZIONE

A partire dai primi anni novanta, al termine microcredito viene affiancato quello di microfinanza; è importante precisare che, sebbene siano spesso utilizzati come sinonimi, esiste una profonda differenza concettuale fra le due espressioni. Si parla di microfinanza se le istituzioni non offrono solo prestiti, ma anche altri servizi finanziari di modesto ammontare, come la raccolta dei risparmi presso i propri clienti, assicurazioni, servizi di trasferimento e altri prodotti e servizi finanziari. Analizzando la questione dal punto di vista del principio di non discriminazione, ed in particolare riguardo al genere, è da citare la “Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna” delle Nazioni Unite (CEDAW, 1979, artt. 13 e 14):

13 - Gli Stati Parti si impegnano a prendere tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne negli altri campi della vita economica e sociale, al fine di assicurare, sulla base dell'uguaglianza tra l'uomo e la donna, i medesimi diritti ed in particolare:

a) il diritto agli assegni familiari;

b) il diritto ad ottenere prestiti bancari, prestiti ipotecari ed altre forme di credito finanziario;

c) il diritto di partecipare alle attività ricreative, agli sport ed a tutte le forme di vita culturale

14- 1. Gli Stati parti tengono conto dei problemi particolari che sono propri alle donne delle zone rurali e del ruolo importante che queste donne hanno per la sopravvivenza economica della loro famiglia, particolarmente grazie al loro lavoro nei settori non monetari dell'economia, e prendono ogni misura adeguata per garantire l'applicazione delle disposizioni della presente Convenzione alle donne delle zone rurali.

2. Gli Stati parti prendono ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali al fine di assicurare, su base di parità tra uomo e donna, la loro partecipazione allo sviluppo rurale ed ai suoi benefici, in particolare garantendo loro il diritto:

(...)

g) *d'aver accesso al credito ed ai prestiti agricoli, ai servizi di commercializzazione ed alle tecnologie adeguate; nonché di ricevere un trattamento eguale nelle riforme fondiari ed agrarie e nei progetti di pianificazione rurale;*
(...)

L'esclusione finanziaria non opera tuttavia solamente sulla base del genere. I fattori per cui un soggetto può essere *unbanked* sono diversi⁸:

- 1) *Access exclusion*: le istituzioni finanziarie non sono interessate ad avere contatti con dei clienti a basso reddito, spesso perché ci sono asimmetrie informative. Per tutelarsi dalle eventuali conseguenze negative e rischiose, le banche tradizionali chiedono garanzie quali condizioni per erogare la loro prestazione. Questo tuttavia discrimina una considerevole fetta di popolazione mondiale che pur non disponendo di tali garanzie sarebbe comunque in grado di restituire il prestito. La microfinanza cerca quindi dei metodi alternativi per includere questi soggetti: un esempio è il prestito di gruppo, in cui una pluralità di *peers* sono reciprocamente impegnati e responsabili dell'utilizzo del credito erogato. Questa strategia si è rivelata importante ed efficace per aumentare la percentuale di solvibilità e per evitare casi di *moral hazard* o fallimenti strategici.
- 2) *Geographical access*: una scarsa capillarizzazione nel territorio di banche e filiali impedisce a molti il ricorso a servizi finanziari. Per questo motivo le istituzioni di microfinanza operano soprattutto in zone rurali o urbane disagiate. La vicinanza fisica al cliente permette una valutazione diretta della sua condizione e l'instaurazione di una relazione di fiducia.
- 3) *Condition exclusion*: le condizioni, diverse dal prezzo, per accedere alla prestazione sono proibitive per alcuni segmenti di popolazione. Tempi richiesti, documentazione, ammontare del prestito, scadenze sono fissati in modo più flessibile da parte delle istituzioni micro

⁸ Per un approfondimento vedi V. Polin, *L'esclusione finanziaria: l'opportunità del microcredito in Italia*, estratto del Rapporto ISAE "Finanza pubblica e distribuzione, ottobre 2005.

finanziarie, in modo da adattarle alla tipologia di cliente senza creare insormontabili barriere burocratiche.

- 4) *Price exclusion*: questo punto riguarda i tassi di interesse, che in una prestazione presso un ente di micro finanza sono generalmente più sostenibili rispetto a quelli delle istituzioni formali.
- 5) *Marketing exclusion*: le politiche di *marketing* delle banche (canali di promozione e commercializzazione dei prodotti) possono escludere alcuni segmenti di mercato. Anche in questo caso nel settore della micro finanza si sono ideati metodi alternativi per portare i potenziali clienti a conoscenza dei servizi proposti, e quindi stimolarne la domanda.
- 6) *Self-exclusion*: alcuni rinunciano a rivolgersi ad istituzioni finanziarie per barriere linguistiche, culturali, per diffidenza o difficoltà ad interagire con l'ambiente ed il linguaggio burocratico. Nella micro finanza la relazione di fiducia tra intermediario e cliente è fondamentale e mira a ridurre il fenomeno dell'auto-esclusione.

Dopo aver analizzato i principali fattori di esclusione finanziaria è possibile affermare che, pur riconoscendo dall'evidenza empirica l'efficacia e la potenzialità degli interventi delle istituzioni di microfinanza, la ricerca nel pensiero dei diritti umani non è ancora abbastanza matura per una codificazione organica di questo tipo di discriminazione.

I documenti e le Convenzioni presentate in questo paper rendono tuttavia chiaro l'impegno delle organizzazioni internazionali nel sostenere queste iniziative inclusive e nell'evidenziarne gli stretti legami con la tutela di altri diritti umani meglio individuati, come quelli alla salute ed al lavoro.

CAP 5 - CONCLUSIONI

UN APPROCCIO ALTERNATIVO: IL “GOAL RIGHTS SYSTEM”⁹

L'economista indiano Amartya Sen, Premio Nobel per l'Economia nel 1998, propone un modo diverso per lottare contro la povertà e la disuguaglianza: constatato che la concezione tradizionale di diritto umano si è rivelata per diversi motivi impraticabile, è una possibile soluzione quella di considerare l'accesso al credito come un obiettivo morale in un sistema economico e sociale che imposta azioni e politiche proprio sulla necessità di assicurare il sicuro godimento di tale servizio ad ognuno. La concessione di credito sarebbe prioritaria per esempio nei settori economici in cui vi sia un monopolio o comunque non sufficiente concorrenza, nonché nei progetti in cui si valuti probabile un impatto positivo dell'iniezione di credito. Questo approccio mira a cambiare le istituzioni e il loro comportamento, senza tuttavia imporre un unico ed uniformante modello da seguire. La responsabilità dei governi e delle istituzioni finanziarie sarebbe prima di tutto garantire il divieto di discriminazione tra i loro cittadini nell'utilizzo del servizio per motivi legati a sesso, razza, religione, opinioni politiche, appartenenze sociali, quindi di creare un sistema in cui ognuno possa avere sicuro accesso al credito, conciliando con flessibilità le diverse esigenze e concezioni riguardo al tema.

L'accessibilità al credito per tutti in modo equo, se vista come un obiettivo di lungo termine e non come un vincolo giuridico, può essere perseguita nei diversi contesti sociali adattando le esistenti istituzioni al nuovo modo di intendere il rapporto finanziario.

Uno dei problemi principali quando si parla di diritti umani è infatti accordare in modo coerente la fase di definizione e quella di implementazione: mentre in linea teorica elevare una pretesa morale al rango di diritto umano

⁹ A. Sen, *Right and Agency*, Philosophy and Public Affairs 11, 1982, pp. 3-39.

significa riconoscerne il valore intrinsecamente valido per l'intera umanità, facendo appello ad un concetto politico astratto di "equità", è nel concreto esercizio di tale diritto che emergono le difficoltà e le differenze tra gli individui, derivanti dal contesto in cui si agisce¹⁰: l'approccio proposto da Sen permette di coniugare con flessibilità questi due aspetti.

¹⁰ R. Gotoh, *Understanding Sen's Idea of a Coherent Goals-Rights System in the Light of Political Liberalism*, Graduate School of Core Ethics and Frontier Sciences, Ritsumeikan University, 2004