

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO EUROPEO**  
Indirizzo Diritto ed Economia Europea

Ciclo XXVI

**Settore Concorsuale di afferenza: 12/E3**

**Settore Scientifico disciplinare: IUS/05**

**IL MICROCREDITO IN ALCUNI PAESI EUROPEI: STRUMENTO  
POLIMORFOTRA INCLUSIONE SOCIALE E SVILUPPO FINANZIARIO**

**Presentata da: Dott.ssa Valentina Falzea**

**Coordinatore Dottorato**

**Prof.ssa Lucia Serena Rossi**



**Relatore**

**Prof.ssa Maria Alessandra  
Stefanelli**



**Esame finale anno 2014**

## Indice

Introduzione.....	1
-------------------	---

### CAPITOLO I

#### L'ADOZIONE E LO SVILUPPO DEL MICROCREDITO NELLE ECONOMIE AVANZATE.

1. Il microcredito e la sua evoluzione: dal prestito di gruppo al prestito individuale.....	5
2. Il microcredito nei PVS e nelle economie avanzate: due realtà a confronto.....	12
3. L'esclusione finanziaria in Europa.....	16
4. Esclusione finanziaria, esclusione sociale e povertà: alcune cause che giustificano lo sviluppo del microcredito in Europa.....	21

### Capitolo II

#### PROFILI NORMATIVI INTERNAZIONALI ED EUROPEI DEL MICROCREDITO.

1.1 L'opportunità di una regolamentazione internazionale del microcredito: l'impegno dell'ONU.....	27
1.2 Gli interventi della Fao, della World Bank e del Fondo Monetario Internazionale..	33
2.1 I primi interventi dell'Unione Europea nel settore del microcredito in assenza di regolamenti e direttive.....	39
2.2 Gli interventi più recenti che caratterizzano lo sviluppo dell'impegno europeo per la diffusione del microcredito.....	47
3. Il primo progetto di ingegneria finanziaria: CIP ( <i>Competitiveness and Innovation Framework Programme</i> ) 2007-2013.....	53
4.1 JEREMIE ( <i>Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises</i> ): il programma europeo destinato a favorire l'accesso al credito di piccole e medie imprese.....	58

4.2 L'applicazione del programma Jeremie in Italia: aspetti critici.....	66
5.1 JASMINE ( <i>Joint Action to Support Microcredit in Europe</i> ): il primo programma di assistenza tecnica rivolto ai fornitori di microcredito.....	68
5.2 Codice Europeo di buone pratiche: uno strumento di tutela per i consumatori.....	73
6. Lo Strumento Europeo Progress di Microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale.....	77
7. COSME: un nuovo strumento a sostegno delle imprese per il periodo 2014-2020...	86
8. Considerazioni conclusive.....	91

### **CAPITOLO III**

#### **IL MICROCREDITO NEI PAESI EUROPEI: BEST PRACTICES, CARATTERI COMUNI E DIFFERENZE TRA I VARI METODI D' INTERVENTO.**

1. Alcuni aspetti del microcredito nei paesi Europei: quadro legislativo, providers, caratteri e finanziamenti.....	94
1.1 Quadro legislativo.....	94
1.2 I Providers di microcredito: istituzioni bancarie, istituzioni non bancarie e settore pubblico.....	97
1.3 Caratteristiche del credito.....	104
1.4 Finanziamento.....	108
2. La Francia: un paese all'avanguardia nel campo del microcredito.....	110
2.1 Contesto nazionale e quadro normativo.....	110
2.2 Caratteri del microcredito.....	114
2.3 Providers.....	116
2.4 Destinatari.....	123
2.5 Considerazioni conclusive.....	124
3. Le Community Development Finance Institutions in UK.....	125
3.1 Contesto nazionale e quadro normativo.....	125
3.2 Caratteri del microcredito.....	130
3.3 Providers.....	132
3.4 Destinatari.....	136

3.5 Considerazioni conclusive.....	137
4. Il microcredito in Spagna: verso la disciplina del settore.....	139
4.1 Contesto nazionale e quadro normativo.....	139
4.2 Caratteri del microcredito.....	146
4.3 Providers.....	147
4.4 Destinatari.....	149
4.5 Considerazioni conclusive.....	150
5. Il microcredito in Germania ed il monopolio delle banche.....	151
5.1 Contesto nazionale e quadro normativo.....	151
5.2 Caratteri del microcredito.....	154
5.3 Providers.....	157
5.4 Destinatari.....	161
5.5 Considerazioni conclusive.....	162

## **CAPITOLO IV**

### **EVOLUZIONE NORMATIVA DEL MICROCREDITO IN ITALIA.**

1.1 L'esclusione finanziaria, la povertà e lo sviluppo del microcredito in Italia.....	164
1.2 Usura, immigrazione e disoccupazione: il microcredito può essere una soluzione.....	172
2.1 L'ultimo intervento normativo: il D.lgs 19 sett 2012 n. 169.....	182
2.2 La disciplina del microcredito per l'impresa.....	184
2.3 Disciplina del microcredito sociale e di quello erogato dai soggetti giuridici senza fini di lucro.....	190
2.4 L'art 113 ed il regime di vigilanza.....	194
2.5 Le Mutue di autogestione (Mag) e la norma che ne legittima l'attività.....	197
3. L'Ente Nazionale per il Microcredito: luci ed ombre dell'istituto.....	199
4.1 L'intervento pubblico per lo sviluppo del microcredito in Italia.....	207
4.2 Il ruolo delle Regioni.....	211
5. Il prestito "peer to peer" e la sua disciplina giuridica.....	215

**CAPITOLO V**  
**VALUTAZIONI ED ASPETTI PROBLEMATICI DI UN FENOMENO**  
**MULTIFORME.**

1. Osservazioni critiche in merito ad una possibile valutazione unitaria degli effetti economici e sociali del microcredito.....	221
2.1 Alcune problematiche comuni relative alla regolamentazione giuridica del microcredito negli Stati europei oggetto dell'analisi.....	229
2.2 Tassi d'intesse ed il rischio di sovraindebitamento.....	231
2.3 Sussidi verticali ed orizzontali:aspetti positivi e negativi.....	241
2.4 L'obiettivo della sostenibilità finanziaria delle Istituzioni di microcredito è ancora un'utopia?.....	247
3. Il microcredito come strumento anti-crisi.....	255
Conclusioni.....	265
Bibliografia.....	271
Siti internet consultati.....	283

## *Introduzione*

Il microcredito si è sviluppato originariamente nel Bangladesh degli anni settanta come fenomeno finanziario dalle originali sfumature sociali, destinato a dare, anche ai soggetti più svantaggiati, la dignità di essere considerati clienti bancari al pari di tutti gli altri individui.

La definizione di microcredito, quale prestito di piccola entità erogato a soggetti esclusi dal sistema bancario tradizionale, è sicuramente chiara ed appropriata ma forse non esaustiva rispetto a ciò che il microcredito realmente rappresenta.

Il microcredito, già nel senso originario del termine, si presenta come fenomeno molto complesso contraddistinto da vari e molteplici caratteri che rendono questo strumento un interessante ed innovativo *trait d'union* tra attività bancarie, finanziarie e sociali.

Il microcredito, infatti, si sviluppa come strumento per finanziare progetti imprenditoriali di piccole dimensioni, ma il target di clientela e l'assenza di garanzie reali gli conferiscono anche una considerevole valenza sociale. Il microcredito, infatti, è ormai comunemente considerato un mezzo di inclusione sia finanziaria che sociale che incide considerevolmente su molteplici aspetti della vita delle persone.

Questo strumento, proprio per il suo carattere multidisciplinare e per i suoi confini poco definiti, trova difficilmente collocazione all'interno di un'unica categoria determinando, conseguentemente, rilevanti difficoltà nel predisporre una disciplina puntuale e specifica.

La diffusione del microcredito nelle economie più sviluppate ha contribuito ad esaltarne ulteriormente il suo carattere multiforme. In ambito europeo, ad esempio, la Comunicazione della Commissione: "*Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione*" del 2007 ha individuato distintamente due forme di microcredito: la prima destinata alle "*microimprese*" e la seconda a beneficio delle "*persone svantaggiate*".

Tale distinzione ci permette già di riconoscere l'esistenza di due forme di microcredito estremamente diverse tra loro, ed in parte ben lontane dal concetto originario di microcredito. Oltre il microcredito strumentale al finanziamento di progetti

imprenditoriali di piccole dimensioni (concetto originario), infatti, nei paesi sviluppati ha trovato ampia applicazione un nuovo e diverso tipo di microcredito, denominato “sociale”, orientato a fornire sostegno economico a soggetti che si trovano ad affrontare una temporanea situazione di indigenza.

Quest’ultimo costituisce quindi uno strumento dalla vocazione etica che nasce per rispondere ad esigenze diverse, cioè quelle delle famiglie in difficoltà, e che si pone come strumento alternativo alle donazioni. Nonostante, l’impostazione e il fine diverso da quelli proposti dal microcredito per l’impresa, il microcredito sociale si fa comunemente rientrare nella medesima categoria del precedente.

Ma la varietà di forme di microcredito che si sono diffuse nelle economie più avanzate è ancora più ampia. Si pensi, ad esempio, alla molteplicità di attori coinvolti nelle attività di credito. Fondazioni ed organismi no profit, enti pubblici, istituzioni sovranazionali, banche e privati, fanno del microcredito talvolta un’attività filantropica, talvolta uno strumento di welfare e talvolta un business da cui trarre profitto.

E’ opportuno menzionare, inoltre, il recentissimo sviluppo di una ulteriore forma di credito, il “peer to peer”, cioè quella forma di credito offerto da privati e rivolto ad altri privati per mezzo di una piattaforma web, capace di mettere in contatto con estrema semplicità domanda ed offerta di credito.

Si può ipotizzare, pertanto, che si sia voluto, forse con qualche forzatura, far rientrare all’interno dell’unica cornice del microcredito, una molteplicità di strumenti finanziari e/o sociali, talvolta estremamente diversi tra loro.

Il microcredito, infatti, presenta caratteri molto eterogenei a seconda del contesto nazionale ed economico nel quale si sviluppa e si adatta, di volta in volta all’ambiente e alla domanda di credito da soddisfare. Ma c’è di più, infatti, l’aspetto più eclatante è rappresentato dal fatto che spesso diverse tipologie di microcredito convivono anche nelle medesime nazioni, come accade in Italia, dove le istituzioni di microcredito praticano contestualmente il microcredito sociale ed il microcredito per l’impresa.

Nelle economie avanzate, pertanto, si è giunti ad utilizzare la parola “microcredito” come il “termine-contenitore” per indicare una molteplicità di attività talvolta estremamente diverse tra loro.

Alla luce di questa premessa, l’attività di ricerca condotta è stata volta, in primo luogo ad individuare la cause che hanno determinato lo sviluppo del microcredito anche

in economie profondamente diverse da quelle in cui ha avuto origine e gli adattamenti che è stato necessario apportare per favorirne l'utilizzo. Il primo capitolo, seguendo un approccio in prevalenza descrittivo, volto alla conoscenza del dibattito inerente ai diversi temi trattati, fornisce una panoramica evolutiva del microcredito, sottolineandone il valore non solo economico ma anche sociale.

Il carattere polimorfo del microcredito, inoltre, ha reso estremamente difficile predisporre una regolamentazione giuridica del fenomeno. Per tale ragione, il secondo capitolo, più analitico, si sofferma ad analizzare se e quali interventi, a livello internazionale ed europeo, sono stati programmati per dare al microcredito una cornice legislativa unitaria e per promuoverne lo sviluppo.

Anche le esperienze maturate in questo campo nei vari paesi europei presentano caratteri estremamente eterogenei. Il terzo capitolo si pone l'obiettivo di analizzare il quadro legislativo, i providers del settore, le caratteristiche del credito e le fonti di finanziamento in quattro paesi europei quali Francia, Inghilterra, Spagna e Germania al fine di valutarne gli aspetti comuni ma anche la diversità e la varietà delle forme adottate.

Il quarto capitolo, complementare a quello precedente, analizza specificamente il contesto in cui si è inserito il microcredito in Italia prestando particolare attenzione al fenomeno dell'esclusione finanziaria ed al rapporto esistente tra il microcredito e l'usura, l'immigrazione e la disoccupazione. La seconda parte del capitolo, infine, è dedicata all'analisi della disciplina normativa alla luce delle recenti modifiche introdotte dal D.lgs n. 169/2012 ed alle politiche pubbliche istituite per regolare e dare sviluppo a questo strumento finanziario.

L'analisi condotta nei capitoli terzo e quarto, mi ha permesso di evidenziare come nei diversi paesi europei convivano contemporaneamente modelli di microcredito talvolta profondamente diversi, e come ognuno presenti limiti ed al tempo stesso opportunità a seconda dei contesti in cui trova applicazione e degli attori coinvolti.

Dopo aver esaminato i molteplici caratteri assunti dal microcredito nei paesi europei, il capitolo conclusivo, tenta di valutarne gli effetti sulla base delle esperienze descritte dalla letteratura del settore. L'indagine si è sviluppata analizzando alcune problematiche comuni ai programmi di microcredito adottati negli Stati europei, quali, in particolare, il difficile raggiungimento della sostenibilità per le istituzioni di microcredito, la dipendenza dai sussidi, e l'applicazione di tassi di interesse, talvolta troppo elevati,

talvolta mantenuti sotto controllo dalle legislazioni nazionali anti-usura. Il capitolo si conclude con un'analisi del rapporto tra microcredito e crisi finanziaria, in un periodo storico in cui le politiche per l'occupazione ed il sostegno alla piccola impresa sono strumenti fondamentali per stimolare la ripresa economica.

# CAPITOLO I

## L'ADOZIONE E LO SVILUPPO DEL MICROCREDITO NELLE ECONOMIE AVANZATE.

### **1. Il microcredito e la sua evoluzione: dal prestito di gruppo al prestito individuale.**

Il microcredito, sebbene abbia avuto origine nei paesi in via di sviluppo (PVS), ha recentemente trovato applicazione anche in contesti economici e sociali del tutto differenti da questi.

E' stato rilevato come l'esclusione finanziaria dei poveri sia un problema che riguarda non solo i PVS ma anche le economie più avanzate, tanto è vero che a partire dagli anni Ottanta anche i paesi più ricchi si sono trovati a fronteggiare fenomeni critici come la disoccupazione, l'esclusione sociale ed economica al punto che l'emergere di nuove forme di povertà ha portato a guardare con sempre maggiore interesse alla microfinanza<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> I dati resi noti dalla Caritas nel corso del seminario di studio presso il Comitato Economico e Sociale Europeo il 21 febbraio 2013 a Bruxelles, riportano che “nel mese di settembre 2012, la disoccupazione in Europa aveva raggiunto il livello record di 25,7 milioni di persone (10,2% della forza lavoro). Il trend di crescita del fenomeno prevede 2,1 milioni di nuovi disoccupati nei successivi 12 mesi (dati Eurostat); Oltre ai disoccupati, vi sono 19,5 milioni di persone tra 15 e 74 anni definite come “sottooccupate” (Commissione Europea); La disoccupazione di lunga durata riguarda 10,7milioni di persone, il doppio di quelle rilevate nel 2008. Due disoccupati su cinque in Europa sono condannati a rimanere tali per almeno un anno (Commissione Europea); Nel settembre 2012, la disoccupazione giovanile riguardava il 22,8% degli under25, pari a 5,5milioni di giovani nell'Europa a 27 Stati. Aumentano in tutta Europa i giovani NEET (Not in Education, Employment and Training), che non sono inseriti nel lavoro o nel sistema formativo (Eurostat); La situazione occupazionale degli immigrati in Europa è peggiorata a causa della crisi: il tasso di disoccupazione degli stranieri è pari in media al 22,1%, più di due volte quello registrato presso le popolazioni autoctone (Commissione Europea); la crisi non colpisce in modo uguale tutti paesi UE: stanno aumentando le disuguaglianze tra gli stati membri, con un gap di oltre 20 punti percentuali nel tasso di disoccupazione tra il livello più basso (Austria) e quello più elevato (Spagna) (Commissione Europea). alla fine del 2010, il 23,4% della popolazione europea (115,7 milioni di persone) era a rischio di povertà o esclusione sociale, 2 milioni in più rispetto all'anno precedente; In 21 stati membri l'infanzia rappresenta il gruppo sociale a maggiore rischio di povertà(valore medio europeo: 26,9%); - il tasso di povertà tra i working poor è pari all'8.7%, con forti aumenti a partire dal 2008; Secondo i dati Istat, nel 2011 (ultimo anno disponibile), l'11,1% delle famiglie italiane era sotto la linea di povertà. La povertà delle famiglie italiane (misurata in base al livello dei consumi familiari), è andata gradualmente aumentando nel corso degli ultimi 3 anni (per l'Italia, non sono disponibili per il 2011 i dati sulle persone a rischio di povertà, misurato da Eurostat in base al calcolo dei redditi)”.

In particolare, la principale causa di povertà in Occidente è rappresentata dalla disoccupazione. Si è calcolato, infatti, che in Europa oltre il 40% delle persone disoccupate è a rischio povertà, percentuale che si abbassa all'8% nel caso degli occupati.

Per tale ragione, negli anni '90 in tutti i Paesi sviluppati sono nate istituzioni, associazioni e Organizzazioni Non Governative (ONG) che hanno cercato di applicare le “buone pratiche” legate al microcredito apprese e sperimentate nei PVS, nel contesto delle società occidentali, raggiungendo risultati differenti in relazione ai singoli casi.

E' opinione consolidata che l'applicazione del modello originario del microcredito<sup>2</sup>, così come ideato dal prof. Yunus<sup>3</sup>, a realtà più progredite, senza gli opportuni correttivi, sia un'opzione impraticabile. Le stesse metodologie applicate nel Bangladesh degli anni '70 (dove storicamente, attraverso la Grameen Bank il concetto stesso di microcredito ha avuto origine) hanno subito profondi cambiamenti nel Bangladesh di inizio millennio.

Infatti, seppur alcune caratteristiche di base e le finalità dell'istituto siano state mantenute invariate, molti altri aspetti sono stati modificati al fine di realizzare un migliore adattamento ai differenti contesti sociali ed economici.

In primo luogo, l'applicazione di forme di garanzia “sociale”, tipiche del modello originario del microcredito, nei paesi industrializzati mostra dei limiti insuperabili. Infatti, la carenza di relazioni personali solide in contesti molto dispersivi come quelli dei paesi più sviluppati, rende quasi totalmente inapplicabile il meccanismo dei prestiti di gruppo.

Questo schema, infatti, prevede la concessione di credito ai singoli soggetti uniti in gruppi secondo una turnazione predeterminata<sup>4</sup>. I componenti del gruppo sono tutti

---

<sup>2</sup>Il modello originario di microcredito ideato da Yunus ha portato alla fondazione della Grameen Bank. Circa il 97% dei soci di questa è costituito da persone di sesso femminile. Le donne si sono rivelate molto più affidabili degli uomini quanto alla gestione dei crediti e alla restituzione delle quote. Talvolta accade, però, che i finanziamenti vengano erogati alla donna di casa ma poi sostanzialmente siano utilizzati dai capifamiglia. Nonostante ciò, è certo che la Grameen Bank è promotrice della parità tra i sessi e negli anni è riuscita a migliorare la condizione delle donne del Bangladesh, determinando un loro maggiore coinvolgimento nelle attività economiche e creando circoli virtuosi di emancipazione. Cfr. YUNUS M., *Il banchiere dei poveri*, Feltrinelli, Milano, 1998.

<sup>3</sup> Colpisce il fatto che M. Yunus abbia ottenuto il premio Nobel per la pace e non per l'economia, e ciò forse si spiega in quanto i 16 principi che si trovano alla base della Grameen Bank sono ben lontani dalla teoria neoclassica economica che si fonda sulla valorizzazione di comportamenti individualisti. In particolare, gli ultimi quattro principi fanno esplicito riferimento alla realizzazione di obiettivi sociali tramite l'aiuto reciproco e la partecipazione collettiva.

<sup>4</sup> La concessione del credito può avvenire seguendo diverse impostazioni: a) attraverso l'applicazione di una turnazione di tipo rotativo, secondo la quale il membro successivo accede al prestito se e quando il precedente ha completamente ripagato il proprio prestito; b) oppure attraverso la concessione contemporanea del prestito ad ogni membro del gruppo, ma con la condizione che nessuno potrà ricevere un secondo prestito se tutti i componenti del gruppo non hanno ripagato il primo.

coobbligati in solido per il credito erogato al singolo, così che la responsabilità dell'insuccesso di uno ricade sugli altri componenti del gruppo<sup>5</sup> (*joint liability*).

L'elemento chiave che rende efficace nei PVS lo strumento della garanzia collettiva (*joint liability*)<sup>6</sup> è ritenuto essere, da alcuni dei più autorevoli studiosi del microcredito

---

Per uno studio più dettagliato dei principali modelli del prestito di gruppo si consulti ISAE, *Il microcredito: una strategia per ridurre la povertà nei paesi in via di sviluppo?*, Rapporto ISAE Finanza pubblica e redistribuzione, ottobre 2003; ISAE, *Disuguaglianza e povertà nell'Unione Europea: un quadro omogeneo?*, in Public Policy and Redistribution, ISAE Report, 2008.

<sup>5</sup> È opportuno precisare che si parla di responsabilità di gruppo e non di responsabilità illimitata dei componenti del gruppo, che determinerebbe che tutti i beni di proprietà dei componenti possano essere utilizzati per il rimborso del credito. Al contrario, nel caso del microcredito possono essere aggrediti dalle banche solo i risultati dei vari progetti di investimento: in proposito si vedano NICCOLI A., PRESBITERO A., *Microcredito e macrosperanze opportunità, limiti e responsabilità*, Milano, 2010, 154.

<sup>6</sup> Il microcredito propone una concezione *comunitaria* dell'uomo, lontana da comportamenti individualistici, che responsabilizza l'individuo per valorizzarne al massimo tutte le sue potenzialità. Questo strumento si fonda sul concetto della fiducia, quale mezzo per raggiungere l'equità nelle relazioni sociali e come unica garanzia del credito. Il vantaggio del prestito collettivo consiste nel mitigare l'asimmetria informativa, in quanto attraverso il gruppo è più facile far circolare le informazioni ed attuare un controllo sui componenti del gruppo.

Il controllo da parte dei pari risulta, infatti, efficacissimo in quanto l'insolvenza da parte del gruppo determina il divieto per tutti i suoi componenti di ottenere ulteriori prestiti in futuro. Inoltre, alla minaccia della sanzione sociale si aggiunge il meccanismo di prestito progressivo che non permette di accedere al credito se prima non risulta ripagato il debito contratto precedentemente.

La realizzazione di gruppi co-responsabili, che si impegnano congiuntamente a rimborsare il credito, non potrebbe verificarsi in assenza di due elementi fondamentali: la fiducia e la solidarietà.

Questi due fattori, infatti, sopperiscono alla mancanza di garanzie collaterali adeguate e consentono l'erogazione di crediti senza effettuare indagini approfondite sui clienti. La sanzione sociale infatti, in caso di insolvenza o di morosità, tende a scoraggiare comportamenti fraudolenti.

Non sempre però questo risultato è assicurato. Ciò si verifica, in particolare, quando l'adesione al gruppo non è reale ma, ad esempio, nasce da un obbligo nei confronti di uno dei membri del gruppo, o costituisce il mezzo per permettere ad un familiare di accedere al credito del quale non potrebbe altrimenti fruire. In questi casi, il gruppo non conosce realmente le capacità di rimborso dei propri membri e non è in grado di esercitare alcuna pressione per assicurare la restituzione dei crediti.

Sebbene la responsabilità solidale del gruppo costituisca un mezzo utile per contrastare il problema delle asimmetrie informative, al tempo stesso presenta dei limiti intrinseci che ne limitano l'efficacia.

Il primo problema riguarda l'onere di tutti i debitori di pagare l'intero in caso di insolvenza del singolo. Ciò determina una situazione ingiusta e di forte squilibrio, in quanto il debito dell'inadempiente ricade su chi non ha alcuna responsabilità.

Il secondo ostacolo è rappresentato dalla consistenza del gruppo. Per le banche che concedono il prestito è indubbiamente più conveniente prestare a gruppi numerosi, perché in questo modo hanno la possibilità di ridurre al minimo i rischi legati all'attività creditizia. Dall'altro lato però, è difficile creare dei gruppi composti da più soggetti che siano tutti ugualmente motivati e che presentino progetti con la stessa percentuale di rischio.

Il terzo ed ultimo fattore è rappresentato dall'attività di controllo esercitata dai partecipanti al gruppo stesso. Il monitoraggio da questi eseguito spesso non produce i risultati desiderati, soprattutto se ci si trova in contesti in cui i legami orizzontali non sono molto saldi o in cui la l'ampiezza dei territori incrementa le difficoltà di incontro.

Tuttavia è stato riscontrato che l'attività di monitoraggio non raggiunge risultati ottimali neanche in contesti in cui esiste una forte coesione sociale, infatti proprio l'intenso scambio di informazioni ed i forti legami tra gli individui possono spingerli a colludere, rendendo vana l'azione del gruppo come collaterale sociale.

Le considerazioni sopra elencate hanno spinto nel 2002 la Grameen Bank a passare dal modello di *joint liability* alla pratica del prestito individuale: si veda BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, Padova, 2010,7 e ss.

come Jonathan Morduch e Beatrix Armendariz<sup>7</sup>, la vicendevole conoscenza degli individui che costituiscono il gruppo ed i forti legami sociali e familiari tra questi intercorrenti. La minaccia della sanzione sociale, in contesti locali piuttosto ristretti, è il metodo più valido per ridurre l'asimmetria informativa.

L'asimmetria informativa consiste in uno squilibrio di informazioni tra chi chiede e chi concede il prestito. Infatti, è reputato più sicuro e conveniente erogare finanziamenti solo in presenza di adeguate garanzie che bilancino il rischio legato all'attività creditizia nei confronti di soggetti sui quali sono disponibili informazioni limitate.

Le informazioni di cui parliamo si riferiscono al valore del progetto che il cliente intende realizzare, all'impegno dell'imprenditore, al risultato raggiunto (non sempre è riscontrabile dalla banca) ed infine all'affidabilità in generale del cliente stesso.

Dunque, in questa prospettiva solo chi è in grado di fornire alla banca delle solide garanzie ha maggiori possibilità di accedere ai canali finanziari ed avere accesso ad altra ricchezza. Agli individui più vulnerabili viene preclusa tale possibilità, in quanto non in possesso degli strumenti necessari per garantire il prestito.

L'asimmetria informativa assume caratteri diversi a seconda della fase del rapporto tra debitore e creditore.

Nella fase che precede la concessione del prestito, cioè nel momento in cui il creditore deve selezionare i potenziali debitori possono verificarsi fenomeni di "selezione avversa".

In questa fase, la banca deve scegliere un tasso d'interesse che permetta di far accedere al credito soltanto chi è dotato di progetti di successo. L'ipotesi che tassi d'interesse più alti selezionino i progetti migliori e più remunerativi, e dunque quelli che sono in grado di restituire le somme avute in prestito, non sempre si verifica. Molti studi hanno dimostrato invece che tassi di interesse elevati possono portare a selezionare i progetti più ambiziosi ma anche quelli caratterizzati da un maggior rischio, facendo crescere le probabilità di una mancata restituzione delle somme.

Dopo la concessione del credito e per tutta la durata del progetto l'asimmetria informativa può concretizzarsi nell'"azzardo morale".

In questa fase la banca non è in grado di valutare l'impegno che il debitore investe per realizzare il progetto. Infatti, quando il costo sociale e psicologico della mancata

---

<sup>7</sup> MORDUCH J., ARMENDARIZ B., *Micro Finance, Where Do We Stand?*, GOODHART C., *Financial development and economic growth: Explaining the links*, Londra, Palgrave, 2004, passim.

restituzione è basso e lo sforzo produttivo invece molto elevato, può verificarsi l'ipotesi che chi riceve il prestito sia meno incentivato alla restituzione delle somme. Le teorie economiche ritengono che nel mercato creditizio tale fenomeno possa essere arginato tramite il monitoraggio (o *monitoring*) delle attività compiute dall'agente<sup>8</sup>.

Durante la fase finale, quella cioè in cui il progetto è stato portato a termine, il debitore potrebbe mettere in atto un "fallimento strategico" cioè un falso fallimento architettato al fine di trattenere per se tutti i proventi.

Il gruppo, come sottolineato da Stiglitz<sup>9</sup>, ha il merito di sostituire la banca nella fase del *monitoring* e di assumere la funzione di "garanzia sociale". La pressione della comunità, infatti, agisce come stimolo sul singolo per la restituzione della somma avuta in prestito.

Occorre sottolineare che un ulteriore incentivo ad impegnarsi per la realizzazione del proprio progetto è costituito dal fatto che, per i soggetti che sono coinvolti in programmi di microcredito, questo costituisce spesso l'unica possibilità di migliorare la propria situazione economica e al tempo stesso di ritagliarsi un ruolo all'interno della società (*empowerment*). Per i cittadini dei paesi industrializzati, invece, esistono di fatto anche altre opportunità per fronteggiare i problemi economici: ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità di fruire di sussidi pubblici, che però spesso hanno come effetto quello di disincentivare i poveri ad intraprendere nuove iniziative imprenditoriali.

L'applicazione del prestito di gruppo ha aspetti positivi prevalentemente per le banche<sup>10</sup>. In primo luogo perché sono i clienti stessi a selezionare i componenti del

---

<sup>8</sup> Uno dei problemi più rilevanti legato al credito economico è rappresentato dall'asimmetria informativa. Il primo a studiarla fu George Akerlof (1970) prendendo in considerazione il mercato delle auto usate americane.

Il monitoraggio ed i costi ad esso correlati sono stati oggetto dello studio compiuto da Diamond nel 1984, nel quale l'autore attraverso lo sviluppo di un modello logico-matematico individua la soluzione ottimale per la risoluzione dei problemi di monitoraggio nel mercato del credito. Cfr. DIAMOND D. W., *Financial Intermediation And Delegated Monitoring*, in *The Review Of Economic Studies*, 1984.

Uno degli studi più importanti sul "fallimento strategico" è stato effettuato da Williamson (1987) e ha ad oggetto l'individuazione di un contratto di debito ottimale che assicuri la conoscenza dell'esito del finanziamento. Lo studio prevede che nel caso in cui l'investimento non si riveli proficuo, la banca sarà autorizzata a trattenere tutto il ricavo dell'investimento finanziato. Cfr. WILLIAMSON S., *Recent Developments In Modelling Financial Intermediation*, Quarterly Review, Federal Reserve Bank on Minneapolis, 1987. Come abbiamo visto la concessione del prestito non è sicuramente un procedimento facile e molti sono i fattori che la banca deve valutare al fine di non andare in perdita. Usualmente, il metodo tradizionale usato dall'istituto di credito per superare il *gap* informativo consiste nella richiesta di garanzie.

<sup>9</sup> STIGLITZ J., *Peer Monitoring and Credit Market*, World Bank Economic Review, 1990.

<sup>10</sup> In realtà questo metodo possiede molti più vantaggi per le banche che per i singoli clienti. Infatti, a differenza del prestito individuale che vede il cliente responsabile solo per la propria insolvenza, nel caso

gruppo, scegliendo ovviamente quei soggetti che conoscono meglio e che presentano progetti con maggiori possibilità di successo<sup>11</sup>. Il motivo è palese: selezionare cattivi compagni significherebbe correre il rischio di dover sostenere l'onere della loro insolvenza. Dunque, il problema dell'asimmetria informativa viene risolto attraverso il meccanismo della responsabilità congiunta che sfrutta a vantaggio della banca la prossimità dei membri del gruppo<sup>12</sup>.

Attuando il cosiddetto *peer control*<sup>13</sup>, la banca trasferisce l'attività di controllo sugli altri co-debitori, i quali, conoscendosi gli uni con gli altri, sono in grado di ottenere più facilmente le informazioni necessarie. Al tempo stesso, ciò consente alla banca di risparmiare sui costi, utilizzando economie di scala<sup>14</sup>.

L'imperativo per la banca, però, è diversificare il rischio finanziando gruppi di imprenditori con progetti in settori diversi, al fine di evitare che *choc* esterni possano determinare il fallimento di tutti i progetti del medesimo gruppo.

Il gruppo, qui considerato nella sua accezione di "struttura ad alto potenziale relazionale", si configura come strumento altamente economico e perciò produttore di beni relazionali in grado di sviluppare legami basati prevalentemente sulla reciprocità e sulla responsabilità condivisa.

Questo modello, basato sul prestito di gruppo, si è dimostrato efficace solo nei contesti caratterizzati da forti legami e relazioni sociali, mentre si è rivelato essere difficilmente applicabile alle realtà più progredite, caratterizzate da un più elevato individualismo<sup>15</sup>. Per tale ragione il microcredito ha dovuto necessariamente modificarsi, adattandosi di volta in volta ai differenti ambienti economico-sociali dei paesi sviluppati.

---

del prestito di gruppo egli è responsabile anche del fallimento e dell'insolvenza degli altri membri del gruppo. In tal modo la banca è al sicuro da eventuali perdite ed i tassi d'interesse, pur rimanendo piuttosto alti, risultano leggermente attenuati grazie alla riduzione del rischio di mancata restituzione del prestito.

<sup>11</sup> BECCHETTI L., *Il microcredito*, Bologna, 2008, 79. Lo studio analizza approfonditamente l'importanza del concetto della "prossimità" per le istituzioni di microcredito: la vicinanza al cliente è il mezzo che la banca adotta per combattere l'asimmetria informativa. Cfr. anche BECCHETTI L., *Il mercato siamo noi*, Milano, 2012.

<sup>13</sup> Questo fenomeno è noto anche con il nome di *peer monitoring* o *peer pressure*.

<sup>14</sup> Per un esame approfondito del prestito di gruppo e dei suoi aspetti più problematici si veda: HARPER M., *What's wrong with groups?*, in DICHTER T., HARPER M. (a cura di) *What's wrong with microfinance?*, Practical Action, UK, 2007, 35 e ss.

<sup>15</sup> La tecnica del prestito di gruppo non riesce a mostrare dati effettivi sul reale tasso di restituzione del debito da parte dei singoli componenti del gruppo. Dal punto di vista dell'istituzione di microfinanza questo è senza dubbio il metodo più facile e sicuro per diminuire i rischi collegati ad attività di credito così incerto, tuttavia come non rilevare il fatto che in situazioni come quella sopra citata, sono gli altri componenti del gruppo, totalmente estranei al fallimento del compagno, a farne le spese. M. HARPER, *What's wrong with*

Dal 2002 anche la Grameen Bank ha preferito mettere da parte il meccanismo della responsabilità in solido prediligendo la tipologia del prestito personale ed ha sviluppato maggiormente il concetto di fiducia nel cliente<sup>16</sup>. Si è preferito, infatti, indirizzare maggiori attenzioni nei confronti dei singoli microimprenditori, offrendo loro anche servizi assicurativi e di deposito al fine di metterli nelle condizioni di restituire il debito<sup>17</sup>.

Nei paragrafi seguenti analizzeremo le caratteristiche più importanti del microcredito e gli adattamenti che sono stati apportati al modello originario per rispondere nel modo più appropriato alle esigenze di credito dei Paesi economicamente più sviluppati.

La crisi economica, l'elevato tasso di povertà, l'esclusione sociale e finanziaria, che esamineremo approfonditamente in seguito, sono state alcune delle cause che hanno giustificato lo sviluppo del microcredito anche in contesti economici evoluti.

Il microcredito, in quanto strumento finanziario dal carattere multiforme, è stato capace di modificarsi ed adattarsi ai diversi contesti sociali ed economici nei quali ha trovato applicazione, rispondendo in maniera più o meno efficace a seconda dei casi, alla domanda di credito dei soggetti esclusi dal sistema bancario tradizionale.

---

*groups?*, op. cit., 35 e ss.; C.BORGOMEIO (a cura di), *Il microcredito in Italia i progetti e le iniziative in corso*, Milano, 2010, 80 e ss.

<sup>16</sup> Nei PVS in alternativa al prestito di gruppo è adottato il prestito progressivo. Si tratta di un prestito personale che rende il debitore personalmente responsabile in caso di insolvenza e si basa sull'erogazione di piccole somme di denaro il cui valore aumenta in base alla progressiva capacità di restituzione, ovvero l'erogazione di una nuova somma è subordinato all'adempimento degli obblighi pregressi. Questa tipologia di credito permette alle banche una valutazione costante della solvibilità del debitore, limitando i costi in caso di fallimento del progetto ed evitando un carico troppo oneroso sulle spalle del cliente. Uno dei punti deboli di questo modello è però quello di non poter essere applicato in tutti i casi. Infatti, poiché non sempre è possibile suddividere le rate di un prestito ottenendo la restituzione del denaro alla fine di ogni scadenza, il prestito individuale progressivo può andare bene per il finanziamento di attività che non richiedono per l'avvio ingenti somme di denaro (come i prestiti al consumo) e che sono accompagnati da flussi di ricavi continui tali da consentire al debitore di pagare regolarmente. BECCHETTI L., *Il microcredito*, op. cit., 44 e ss. La pratica del prestito individuale ormai è divenuta molto frequente e trova applicazione soprattutto nei paesi industrializzati ove solo il 16% delle istituzioni ricorre al metodo di gruppo ed i criteri del *peer control* sono difficilmente applicabili a causa di una realtà più frazionata e reti relazionali meno intense. ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza Dare credito alle relazioni*, Bologna, 2009, 217.

<sup>17</sup> Lamia Karim, inoltre mette in risalto un aspetto problematico che riguarda i fruitori del microcredito. La critica riguarda la Grameen Bank, che secondo il progetto del suo promotore Yunus, doveva essere costituita dai clienti stessi, i quali, una volta ottenuto il credito ne diventavano automaticamente azionisti. In realtà, Karim ha rilevato che, secondo i suoi studi, nel periodo tra il 1983 ed il 1999, la banca non ha effettuato alcuna ripartizione dei dividendi tra gli azionisti. Nessuna, tra le donne clienti della Grameen Bank aveva la minima idea di cosa significasse esserne azioniste, tanto meno che in quanto tali avessero la possibilità di reclamare la propria parte di dividendi. Solo nel 2007 la Banca ha finalmente suddiviso il 20% dei dividendi con i propri membri. KARIM L., *Microfinance and its discontents, woman in debt in Bangladesh*, University of Minnesota, USA, 2011.

La ricerca mostrerà il processo evolutivo di questo interessante strumento finanziario che ha portato alla creazione di diverse forme di microcredito. In relazione agli obiettivi, ai clienti raggiunti e alle istituzioni promotrici, il microcredito presenta caratteri estremamente eterogenei tanto da spingere a riflessioni sull'opportunità di considerare ancora il microcredito come una categoria unitaria.

Inoltre, il carattere multiforme del microcredito determina anche rilevanti difficoltà nel predisporre una disciplina specifica che ne regoli l'azione, mentre i diversi campi sui quali si manifestano i suoi effetti (economico, sociale, culturale, ecc) ne rendono estremamente complessa la misurazione.

Il microcredito, complice la crisi economica degli ultimi anni, ha attirato in modo crescente l'attenzione dei Paesi europei e delle più importanti Istituzioni Europee ed internazionali, diventando uno strumento di inclusione finanziaria sul quale sono state riposte importanti speranze di sviluppo e di crescita.

## **2. Il microcredito nei PSV e nelle economie avanzate: due realtà a confronto.**

Dall'analisi introduttiva effettuata appare chiaro che le attività finanziarie nei PVS presentano caratteristiche estremamente differenti rispetto a quelle di qualsiasi Paese progredito. In questi ultimi la regolamentazione pubblica e privata relativa alle istituzioni finanziarie è molto più stringente e comporta oneri finanziari più gravosi, incidendo notevolmente sull'applicazione del modello originario di microcredito<sup>18</sup>.

Inoltre, a differenza dei PVS dove l'avvio di un'attività imprenditoriale richiede investimenti minimi<sup>19</sup> e procedimenti burocratici piuttosto semplici, nel Nord del mondo lo start-up di una nuova impresa richiede maggiori risorse economiche, una discreta capacità a destreggiarsi tra complesse pratiche burocratiche e certamente una buona

---

<sup>18</sup> Per approfondire il tema delle differenze esistenti tra i programmi di microcredito adottati nei PVS e quelli nei paesi più economicamente progrediti si veda LAMANDINI M., *What community action for micro-credit?*, in Rivista di diritto societario, 2009, fasc. 4, 898-908.

<sup>19</sup> Gli importi dei crediti richiesti sono così esigui che i costi delle pratiche di una banca tradizionale sono nettamente più alti degli importi stessi, inoltre la compilazione dei formulari e di documenti richiede la capacità di saper leggere e scrivere che spesso è assente nei paesi più poveri.

capacità imprenditoriale che permetta di fronteggiare il problema della concorrenza di aziende di dimensioni maggiori <sup>20</sup>.

L'adozione del microcredito nei paesi industrializzati è stata sottoposta ad un lungo processo evolutivo in quanto ha trovato un terreno poco fertile nello "Stato Provvidenza"<sup>21</sup> ed è stata ostacolata dalle restrizioni normative e dalla possibilità di accedere al lavoro salariato.

Anche i sussidi pubblici, infatti, in contesti in cui i meccanismi di protezione sociale sono ben funzionanti, possono, disincentivare la creazione di microimprese: il risultato che ne deriva è che nei PVS più della metà della popolazione è impiegata in attività imprenditoriali proprie, mentre nei paesi industrializzati la percentuale si abbassa nettamente, nonostante le piccole imprese costituiscano una parte fondamentale del tessuto economico europeo.

Sussistono, inoltre, vistose differenze inerenti al target dei destinatari dei programmi di microcredito. Nei PVS le donne costituiscono il genere privilegiato dalle istituzioni di microfinanza, rappresentando la maggior parte dei clienti raggiunti<sup>22</sup>. Nei paesi più progrediti questa preferenza di genere risulta meno marcata e le donne rappresentano solo il 4,5% dei clienti.

Anche l'obiettivo di raggiungere "i più poveri tra i poveri" risulta secondario in Europa e nel Nord America. In questi paesi, "i *poorest*", cioè i soggetti che vivono con

---

<sup>20</sup> Nei paesi sviluppati, spesso lo start-up di piccole imprese risulta molto più complesso che nei PVS. In questi ultimi, infatti, è quasi sempre sufficiente possedere un minimo di intuizione imprenditoriale ed una piccola base finanziaria.

Nei paesi più progrediti la situazione è ben diversa. Il micro-imprenditore dovendo affrontare problematiche diverse e molto più complesse, ha bisogno di competenze specifiche che gli permettano di affrontare non soltanto la fase di avvio dell'attività ma anche la gestione del personale, la gestione tributaria, la promozione del prodotto su un mercato competitivo perché dominato prevalentemente da imprese di grandi dimensioni.

<sup>21</sup> Per "Stato Provvidenza" si intende lo Stato assistenziale che si propone di porre rimedio alle ineguaglianze create dall'economia attraverso l'offerta di servizi di assistenza al cittadino. Il meccanismo di soccorso dello Stato può giungere fino al caso estremo della sterile redistribuzione verticale di denaro tra le differenti classi di reddito. Cfr. ROSANVALLON P., *La nuova questione sociale. Ripensare lo Stato assistenziale*, Roma, 1995, *passim*; NOWAK M., *Non si presta solo ai ricchi. La rivoluzione del Microcredito*, Torino, 2005, 36 e ss.; CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, 2006, 81 e ss.

<sup>22</sup> Il 94% dei beneficiari dei prestiti Grameen sono donne. Se il denaro è affidato ad una donna, il prestito risulta più sicuro. All'epoca in Bangladesh le banche tradizionali non prestavano denaro alle donne. Vi erano "agenzie per signore" ma solo per raccogliere i loro depositi: una donna, anche ricca, poteva accedere al credito solo ed esclusivamente se accompagnata dal marito.

Naturalmente quest'attenzione per la donna ha provocato numerose resistenze soprattutto da parte di mariti, mullah e usurai che hanno sentito minacciato il loro potere.

meno di un dollaro al giorno, coinvolti nei programmi di microcredito sono una percentuale inferiore rispetto a quelli dei PVS.<sup>23</sup>

Forti differenze sussistono anche per ciò che riguarda i tassi di interesse. Le stringenti regole che caratterizzano i mercati finanziari occidentali hanno un impatto significativo su questo fattore: nei PVS i tassi d'interesse applicati variano in base all'ammontare del prestito e al tempo concordato per la restituzione, mentre nei Paesi industrializzati sono poche le MFIs che praticano tassi di interesse superiori al 10%, a causa di legislazioni anti usura che limitano fortemente la possibilità di andare oltre le soglie fissate<sup>24</sup>.

Questo tipo di limitazione rende molto problematica la sostenibilità delle istituzioni di microfinanza in Europa ove i costi accessori legati alla formazione e all'assistenza del cliente sono molto più alti rispetto a quelli di un credito tradizionale ed anche il rischio legato al prestito è di entità superiore, considerata l'assenza di garanzie patrimoniali. Tuttavia, solo alcuni Paesi europei riescono a compensare gli alti costi operativi attraverso l'applicazione di tassi d'interesse più elevati, raggiungendo così la piena sostenibilità finanziaria.

Attualmente, ad esclusione della Romania e della Gran Bretagna, negli altri Paesi europei sono vigenti legislazioni che fissano dei tetti massimi ai tassi di interesse e solo recentemente, nel 2005, anche le MFIs francesi sono divenute libere di fissare tassi di interesse più alti, in seguito all'abolizione del tetto massimo previsto dalla legge antiusura.

Anche i piani di restituzione dei crediti sono profondamente diversi. Mentre nei PVS i termini per il rimborso sono piuttosto brevi, circa 12 mesi, nei paesi sviluppati, invece, sono molto più lunghi in quanto più complesse sono le fasi di avvio delle attività<sup>25</sup>. Questo fattore riduce le possibilità per le istituzioni di microcredito di coprire i costi dei servizi offerti e di ridistribuire il rischio collegato all'attività creditizia.

---

<sup>23</sup> In tal senso ANDREONI A. PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, op. cit., 217.

<sup>24</sup> I tassi d'interesse e la durata dei prestiti variano anche in base alla localizzazione dell'istituzione di microfinanza, vistose differenze si registrano, infatti, tra Europa Orientale ed Occidentale.

<sup>25</sup> Il prestito nei PVS prevede un rimborso in piccole quote a cadenza settimanale, da pagare a cominciare dalla settimana successiva all'erogazione del prestito. Morduch ha osservato che in realtà questo tipo di impostazione costringe i beneficiari dei prestiti a procurarsi altre fonti di reddito per far fronte agli immediati rimborsi richiesti. Tale situazione non consente ai piccoli imprenditori di beneficiare di un flusso stabile di reddito e mal si adatta alle attività imprenditoriali stagionali. MORDUCH J., *The Microfinance Promise*, in riv. *Journal of Economic Literature*, 1999, 37.

Tuttavia, la necessaria presenza attiva sul territorio di soggetti promotori di micro finanziamenti è assicurata attraverso una rete di sportelli che rende possibile un contatto diretto con i clienti e l'instaurarsi con questi di un rapporto di fiducia.

Nei paesi industrializzati, trattandosi di realtà più progredite, il microcredito, più che svolgere un ruolo di promozione dello sviluppo e della produzione, costituisce un elemento volto a ridurre l'esclusione finanziaria<sup>26</sup> e le ineguaglianze sociali causate dagli squilibri nel sistema economico e da politiche sociali non sempre ottimali.

Le sostanziali differenze socio-economiche esistenti tra i PVS e quelli più progrediti costituiscono alcune delle cause che hanno reso necessario un "adattamento" e dunque una modifica del modello originario del microcredito in modo da renderlo applicabile anche alle economie avanzate. E' opportuno sottolineare, tuttavia, che il modello applicato ai paesi sviluppati, pur mantenendo in linea di massima l'idea centrale del microcredito di Yunus, sotto molti aspetti se ne distanzia, diventando uno strumento finanziario parzialmente diverso dal modello originario e con caratteristiche e finalità di volta in volta differenti a seconda del contesto in cui è inserito.

Alcuni Stati, come Francia, Germania e Spagna, sono riusciti a dare impulso a questo settore, ed in particolare dei buoni risultati sono stati raggiunti dai primi due Stati grazie alla presenza di Istituzioni di microfinanza che operano a livello nazionale: si tratta di *ADIE* in Francia e *Development Bank* in Germania.

Nell'Europa dell'Est si riscontra una buona crescita del settore in Bulgaria e Romania<sup>27</sup>.

A quasi vent'anni di distanza dalla nascita della microfinanza e del microcredito possiamo affermare con certezza che questi strumenti finanziari rappresentano delle realtà in forte crescita anche nelle economie sviluppate.

---

<sup>26</sup> Nel rapporto del 2006 *From Exclusion To Inclusion Through Microfinance* promosso dalla Commissione Europea, l'esclusione finanziaria viene definita come "una condizione di inabilità degli individui, famiglie o gruppi ad accedere a servizi finanziari di base in una forma appropriata".

<sup>27</sup> E' emerso che il settore della microfinanza è molto più maturo nei paesi dell'Est rispetto ai paesi dell'Europa Occidentale. Più del 73% delle MFI operanti nei paesi dell'Est sono state istituite tra il 1980 e il 1999. Qui, essendo consentita l'attività di raccolta del risparmio, operano organizzazioni aventi scopo di lucro, cooperative e istituzioni finanziarie diverse dalle banche. Nello stesso periodo, negli stati dell'Europa Occidentale, sono state istituite soltanto il 25% delle IMF attualmente operanti nel settore.

### 3. L'esclusione finanziaria in Europa.

Il microcredito si rivolge a quella fascia di popolazione che solitamente è esclusa dalla possibilità di accedere al credito, i cosiddetti “non bancabili”<sup>28</sup>.

L'esclusione finanziaria viene definita dall'UE come: “*Il processo per cui le persone incontrano difficoltà nell'accesso o nell'uso dei servizi finanziari e dei prodotti più diffusi sul mercato che sono appropriati ai loro bisogni e che permettono a queste persone di condurre una vita sociale normale nelle società a cui appartengono*”<sup>29</sup>.

I dati che riguardano l'inclusione finanziaria mostrano che nei paesi dell'Europa occidentale e dell'America del Nord oltre l'80% della popolazione ricorre al servizio di conto corrente. In molti paesi dell'area Ocse il valore medio si attesta intorno al 90%, nei paesi dell'ex blocco sovietico la percentuale di inclusione finanziaria varia dall'60% all'80%, mentre in Asia varia dal 40% al 60%<sup>30</sup>.

Nel Rapporto della Commissione Europea, “*Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*”, le possibili cause di esclusione finanziaria sono state suddivise in “sociali”, “di domanda” e di “offerta. L'argomento, di rilevante interesse, ha

---

<sup>28</sup> Molti lavori definiscono escluso o «*unbankable*», un soggetto che non è titolare di un conto corrente bancario o postale presso intermediari finanziari formali. Cfr. ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, Bologna, 2013, 36; CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, 2006, 87; COMMISSIONE EUROPEA, “*Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*”, Marzo 2008.

E' opportuno sottolineare che abbozzare una stima dei soggetti esclusi prendendo in esame solo gli intermediari formali può condurre a dei risultati fuorvianti. Infatti, seguendo tale criterio non verrebbe preso in opportuna considerazione il ruolo della finanza informale, particolarmente rilevante soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Escludere dalla valutazione il settore informale, a causa di evidenti difficoltà, determina una sovrastima del fenomeno. Si veda POLIN V., *I mercati del microcredito: tendenze internazionali e caso italiano. Una rassegna*, in Rivista Internazionale di Scienze Sociali n. 1, 2009, 135-168.

<sup>29</sup> La definizione di esclusione finanziaria è contenuta nel Rapporto della Commissione Europea, “*Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*”, op. cit., 4.. 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). L'Italia presenta un livello di esclusione finanziaria lievemente superiore rispetto alla media dei paesi OCSE, infatti l'11 per cento delle famiglie ha dichiarato di non possedere alcun conto bancario o postale. BANCA D'ITALIA, *Inclusione finanziaria, le iniziative del G20 e il ruolo della banca d'Italia*, in Questioni di economia e finanza, occasional paper n 96, 2011, 12.

<sup>30</sup> I dati sono stati pubblicati in BECK T., *Access to Financial Services: Measurement, Impact, and Policies*, in The World Bank Research Observer, vol. 24, no. 1, 2009, 119-145.

La fetta più grossa di istituzioni di microcredito si trova concentrata nelle regioni dell'Asia, ove vive circa il 63,5% delle persone che non raggiunge la soglia di un dollaro al giorno, in particolare, sono Bangladesh ed Indonesia i due paesi in cui il microcredito ha trovato maggiore sviluppo.

Bangladesh ed Indonesia adottano modelli di sviluppo e tipologie istituzionali molto diverse come emerge dal confronto tra *Grameen Bank* e l'esperienza della *Bri* analizzato in ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza Dare credito alle relazioni*, op. cit, 211.

attirato l'attenzione di molti studiosi del microcredito (tra cui Viganò, Ciravegna, Limone, Andreoni, Pelligra) che si sono soffermati a commentare le possibili cause di esclusione finanziaria<sup>31</sup>.

La prima causa presa in considerazione è costituita dal fattore geografico. Mentre molti servizi possono essere accessibili tramite l'uso del telefono o di internet, molti altri richiedono la presenza fisica del soggetto interessato, aspetto che diventa molto problematico soprattutto nei luoghi che non sono caratterizzati da un'alta densità di filiali sparse sul territorio. Se vogliamo fare un esempio, la Spagna possiede 96 filiali per 100,000 persone e 790 filiali per 10,000 chilometri quadrati, mentre l'Etiopia ha meno di una filiale ogni 100,000 abitanti, ed inevitabilmente questo si traduce in un'ulteriore barriera che rende ancora più complessa e difficoltosa la fruizione dei servizi bancari<sup>32</sup>.

La seconda causa, che è stata presa in considerazione, è l'esclusione volontaria dall'accesso al credito che può essere attribuita ad una mancanza di bisogno, a ragioni religiose o culturali, oppure dovuta al fatto che l'accesso al credito è realizzato mediante l'aiuto di parenti o amici. In molti altri casi è il soggetto stesso che mediante un'autovalutazione ritiene di non possedere i requisiti necessari richiesti dal circuito bancario<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Nel testo VIGANO' L. (a cura di), *Microfinanza in Europa*, Milano 2004, 82 e ss, sono riportati i fattori che causano l'esclusione finanziaria: "Geographical access: la dislocazione delle filiali di banche ed altre istituzioni rende difficile l'accesso ad alcune fasce di clientela. Access exclusion: nella fase di valutazione del rischio si verifica il rifiuto da parte della banca. Condition exclusion: le condizioni, diverse dal prezzo, rendono inappropriati i servizi finanziari alle esigenze di persone con redditi bassi e discontinui. Price exclusion: i prezzi a cui sono offerti i prodotti finanziari alla clientela con bassi redditi sono troppo elevati. Marketing exclusion: le politiche di marketing e di vendita tendono ad escludere una certa fascia di clientela. Self exclusion: i soggetti si autoescludono perché ritengono che non sarebbero accettati dall'istituzione finanziaria qualora chiedessero di accedere ad un determinato servizio finanziario. Un diniego ricevuto in passato, in prima persona o da conoscenti, può essere un motivo che induce all'autoesclusione." Sul tema cfr anche: UN DESA – UNCDF, *Building Inclusive Financial Sectors For Development*, 2006, 23 e ss. Il rapporto analizza le cause di esclusione dal settore finanziario; KEMPSON E., WHYLEY C., *Kept Out Or Opted Out? Understanding And Combating Financial Exclusion*, Bristol Policy press, 1996; KEMPSON E., WHYLEY C., *Understanding And Combating Financial Exclusion*, Insurance trends, 21, 1996, 18-22; CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, op. cit., 39; COMMISSIONE EUROPEA, "Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion", Marzo 2008, 10 e ss; ANDREONI A. PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, op. cit., 213-214; LUPONE R., *Esclusione finanziaria. Acquisizioni e sfide della finanza di frontiera*, Studi e Note di Economia Anno XIII, n. 3, 2008, 551-573; POLIN V., *I mercati del microcredito: tendenze internazionale e caso italiano. Una rassegna*, op. cit., 144.

<sup>32</sup> Per le banche infatti, è spesso troppo costoso aprire filiali in aree che possiedono una bassa densità abitativa, come i paesi in via di sviluppo. Sull'argomento si consulti: BECK T., *Access to Financial Services: Measurement, Impact, and Policies*, op. cit., 119-145.

<sup>33</sup> Il secondo caso di autoesclusione può essere causato dalla percezione della propria inadeguatezza, dalla convinzione di essere rifiutati, dalla difficoltà di confrontarsi con sistemi burocratici complessi o a causa di una scarsa confidenza con la materia finanziaria. Sono queste le ragioni che inducono a pensare che fornire una buona educazione finanziaria costituirebbe uno strumento utile alla risoluzione di questo problema.

In tutti questi casi, l'esclusione volontaria dai canali del credito conduce ad una mancanza di domanda.

Oltre all'esclusione volontaria esiste anche l'esclusione "indotta": è diffusa soprattutto nei paesi più sviluppati, ove il fenomeno del sovra indebitamento, legato alla crescente diffusione di società finanziarie e all'acquisto a credito, ha portato molti soggetti, inizialmente considerati bancabili, a peggiorare notevolmente la propria situazione debitoria al punto da essere esclusi dai servizi di credito.

La quarta causa di esclusione dall'accesso al credito riguarda fattori prettamente economici. Molti istituti bancari, infatti, richiedono ai clienti oneri economici per l'apertura e per il mantenimento del conto corrente, nonché costi fissi per le procedure di approvazione del credito, spesso eccessivamente onerosi per i soggetti con un reddito basso<sup>34</sup>. Ma anche la previsione di profitti scarsi, non in grado di compensare gli alti rischi relativi alla gestione dei crediti, può indurre il potenziale cliente a rinunciare al credito perché considerato antieconomico.

Infine l'ultima barriera all'accesso ai servizi finanziari è costituita da motivi pratici o procedurali. Soprattutto per i clienti provenienti da Paesi stranieri può essere difficoltoso procurarsi tutti i documenti utili ad aprire un conto o i documenti necessari all'identificazione. Inoltre, prima della concessione del credito, le banche possono richiedere *business plans* o informazioni sui flussi di cassa previsti, spesso difficilmente reperibili per i soggetti che non sono in possesso di un'adeguata cultura finanziaria ed esperienza imprenditoriale.

Oltre alle cause di esclusione finanziaria appena elencate è necessario annoverarne anche altre legate a fattori economico-gestionali delle banche, in particolare l'assenza di garanzie, gli alti costi di intermediazione e gestione per importi limitati, l'incertezza derivante da un sistema politico instabile e le difficoltà a comprendere le esigenze di un target di clientela più povero.

Nel rapporto sulla fornitura di servizi finanziari e la prevenzione dall'esclusione sociale, pubblicato nel 2008, la Commissione Europea prende in considerazione le quattro aree chiave utilizzate dalla Banca Mondiale per individuare i servizi finanziari essenziali dei quali tutta la popolazione dovrebbe fruire ed in particolare: 1) l'accesso al sistema bancario nel suo complesso, con particolare riferimento alle transazioni bancarie

---

<sup>34</sup> E' stato calcolato che le sole tasse per il mantenimento di un conto corrente escludono più del 50% della popolazione di alcuni paesi africani .

(la possibilità di ricevere pagamenti come stipendi, pensioni, sussidi, la possibilità di incassare assegni e di ricevere ed inviare rimesse di denaro); 2) l'apertura di un conto bancario (le cause di esclusione in questo caso possono essere molteplici, tra cui la mancanza di documenti di identificazione, il basso reddito che non permette l'accumulo di risparmio o la poca fiducia nei confronti delle istituzioni bancarie); 3) i servizi assicurativi (alcuni servizi assicurativi, come l'RCAuto sono ormai obbligatori in molti paesi europei, mentre altre tipologie si stanno diffondendo recentemente in modo più ampio, come quella sanitaria o previdenziale, soprattutto a causa dell'indebolimento del sistema di *welfare* europeo); 4) ed infine l'accesso al credito<sup>35</sup>, motore dello sviluppo economico di un Paese.

Ovviamente, l'esistenza di barriere che rendono difficile l'accesso ai vari strumenti finanziari varia a seconda del Paese che si prende in considerazione. Minori barriere sono associate a sistemi bancari più aperti e competitivi e per lo più caratterizzati dall'esistenza di banche di proprietà di privati, da infrastrutture più efficienti dal punto di vista legale, da maggiore trasparenza, informazione e libertà.

In paesi come Francia e Gran Bretagna, ad esempio, l'alta densità bancaria rende estremamente facile la concessione di credito al consumo nei confronti di persone con un basso reddito, ma ciò si traduce spesso in sovraindebitamento<sup>36</sup> e di conseguenza in un fattore di esclusione.

La situazione è radicalmente diversa per ciò che concerne il credito per la produzione, in questo caso la difficoltà di accesso ai finanziamenti è causata dall'assenza di capitali propri, di garanzie e della fissazione di massimali per i tassi d'interesse<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> E' opportuno sottolineare che in alcuni stati dell'Unione Europea esiste un monopolio che limita l'attività di prestito ai soli istituti bancari, in altri stati, invece, nonostante l'esistenza di un monopolio bancario, gli istituti non bancari sono comunque autorizzati alla concessione di micro-prestiti. Discorso a parte va fatto per l'attività di raccolta del risparmio che, secondo la legislazione bancaria europea può essere esercitata solo da istituti bancari.

<sup>36</sup> Nei paesi più ricchi un problema fortemente correlato con l'esclusione finanziaria è quello dell'indebitamento e cioè la difficoltà di accedere ai canali del credito che spinge i soggetti a reddito basso ad accettare offerte di credito che praticano tassi d'interesse poco vantaggiosi e condizioni poco trasparenti. Molto spesso, il ricorso ad offerte finanziarie di "secondo livello" determina conseguenze molto gravi, in quanto si risolve in aggravio finanziario troppo imponente al quale spesso si supplisce facendo ricorso all'usura. In merito si vedano ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 246.

<sup>37</sup> Il problema della difficoltà di accesso al credito per la produzione viene trattato anche in NOWAK M., *Non si presta solo ai ricchi, la rivoluzione del microcredito*, Torino, 2005, 33. L'esistenza di una stretta connessione tra le dimensioni limitate delle imprese e la difficoltà di accesso ai canali di finanziamento può considerarsi un elemento ormai acquisito e ampiamente condiviso dalla dottrina. AYYAGARI M., DEMIRGÜÇ-KUNT A., MAKSIMOVIC V., *How Important Are Financing Constraints? The Role of*

Pertanto, nei Paesi sviluppati spesso si è soliti parlare di esclusione finanziaria “parziale”<sup>38</sup> in quanto, da un lato, l’accesso al credito per fini produttivi risulta piuttosto difficile, mentre la fruizione del credito al consumo appare più semplice anche se spesso si rivela una pratica aggressiva nei confronti dei fruitori con redditi bassi<sup>39</sup>.

Purtroppo, sono state riscontrate parecchie difficoltà nel delineare stime attendibili relative alla preclusione dall’accesso ai servizi finanziari, a causa della dinamicità e della complessità del fenomeno: un soggetto, ad esempio, può essere escluso dal circuito bancario solo per un periodo di tempo limitato o la preclusione può riguardare solo alcuni tipi di prestazioni<sup>40</sup>.

Inoltre, è interessante la ripartizione effettuata da Claessens<sup>41</sup> il quale distingue il concetto di “accesso” ai servizi finanziari da quello di “utilizzo” dei servizi finanziari<sup>42</sup>. Ciò perché, come abbiamo prima accennato, i soggetti che non utilizzano servizi finanziari non necessariamente ne sono esclusi. Il mancato utilizzo, infatti, può essere dovuto ad un’assenza di necessità o a motivi culturali o religiosi. Pertanto, devono essere considerati come esclusi dal sistema finanziario solo coloro che necessitano di credito ma ai quali, tuttavia, tale possibilità è preclusa.

Alla luce di quanto appena detto, sono comprensibili e giustificate le difficoltà riscontrate nell’ottenere stime empiriche relative all’esclusione dal credito essendo

---

*Finance in the Business Environment*, World Bank Policy Research Working Paper, 2006. n. 3820; BECK T., DEMIRGÜÇ-KUNT A., LAEVEN L., LEVINE R., *Finance, Firm Size, and Growth*, World Bank Policy Research Working Paper, 2005, n. 3485; BECK T., DEMIRGÜÇ-KUNT A., *Small and medium-size enterprises: Access to finance as a growth constraint*, Journal of Banking & Finance, 2006, 30, 2931-2943; BERGER A.N., UDELL G.F., *The economics of small business finance: The roles of private equity and debt markets in the financial growth cycle*, Journal of Banking & Finance, 1998, 22, 613-673.

<sup>38</sup> “Una persona si trova in condizione di esclusione bancaria e finanziaria, quando subisce un grado di impedimento nelle sue pratiche bancarie e finanziarie che non gli permette di condurre una vita sociale normale nella società che è la sua” è questa la definizione di esclusione finanziaria adottata dal Centre Walras riportata in NOWAK M., *Non si presta solo ai ricchi*, op. cit., 33 e ss.

<sup>39</sup> La tematica delle pratiche finanziarie aggressive che fanno scaturire problemi di sovra indebitamento è trattata anche in ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza. Dare credito alle relazioni*, op. cit., 207.

<sup>40</sup> Per un’analisi critica dei dati disponibili per una valutazione della capacità di accesso ai servizi finanziari dei soggetti caratterizzati da redditi bassi si consulti HONOHAN P., *Measuring Microfinance Access: Building On Existing Cross-Country Data Thinking*, World Bank Working Paper n 3606, 2005.

<sup>41</sup> Per approfondire l’argomento si consulti: CLAESSENS S., *Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives*, in World Bank Research Observer, 21, 2, 2006, 207-240.

<sup>42</sup> “Con il termine “accesso” si fa riferimento alla disponibilità di un’offerta di servizi finanziari di qualità e a costi ragionevoli, con “utilizzo” si intende l’effettivo consumo di servizi finanziari da parte di individui, famiglie e imprese.” La distinzione è riportata in POLIN V., *I mercati del microcredito: tendenze internazionale e caso italiano. Una rassegna*, op. cit., 137.

complicato capire se il mancato utilizzo dei servizi bancari dipenda da una mancanza di domanda o da un problema di accesso ad essi<sup>43</sup>.

#### **4. Esclusione finanziaria, esclusione sociale e povertà: alcune cause che giustificano lo sviluppo del microcredito in Europa.**

Il termine “*povero*” compare per la prima volta in una Decisione del Consiglio Europeo del 19 dicembre 1984 che chiarisce: i poveri sono “*quegli individui, famiglie o gruppi di persone, per le quali le risorse (materiali, culturali e sociali), sono così scarse da precludere loro un tenore di vita minimo accettabile nel Paese membro dove risiedono*”.

L’*“European Anti Poverty Network - EAPN ”* (network che raggruppa Organizzazioni non Governative che hanno lo scopo di combattere la povertà nei paesi dell’Unione Europea) riconosce due gradi di povertà, quella assoluta e quella relativa. La prima si verifica quando un soggetto è privo della possibilità di procurarsi beni e servizi di carattere primario il cui consumo è necessario per condurre un’esistenza dignitosa. La povertà relativa si verifica, invece quando un soggetto può godere di un paniere di beni significativamente inferiore a quello posseduto da altri membri della società di cui è parte<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Nello studio commissionato dall’Unione degli Industriali della Provincia di Napoli alla Fondazione Mezzogiorno Europa, nell’accertare l’esatta dimensione della domanda di microcredito in Europa si riscontrano evidenti difficoltà: “*Le stime non sono aiutate dalle modalità con le quali si raccolgono i dati: le banche non posseggono quasi mai statistiche specifiche sul microcredito, molte volte i prestiti sono classificati come personali, mentre in altri casi sono inseriti nella categoria dei prestiti alle PMI o per l’agricoltura. A loro volta, le cooperative di risparmio e di credito e le credit unions attive nel Regno Unito e in Irlanda concedono prestiti ai singoli non distinguendo tra microcredito all’impresa e prestiti per consumi. È chiaro quindi che potremmo trovarci in una condizione di sottostima del microcredito che in Europa si rivolge a microimprese e persone svantaggiate (disoccupate o inattive, quelle che ricevono sussidi, immigrati ecc.) che desiderano passare al lavoro autonomo ma non possono accedere ai servizi bancari tradizionali*”, così DE BERNARDO V, MEDOLESI L., *Il (micro)credito: capitale e lavoro per i meritevoli sperimentazione e speranze di “business sociale”*, Fondazione Mezzogiorno Europa e Unione degli industriali della provincia di Napoli, 2008, 43 e ss.

<sup>44</sup> EAPN, *Poverty and Inequality in EU*, 2009. Nell’Unione Europea tutte le persone che possiedono un reddito inferiore al 60% del valore della mediana dei redditi del proprio paese sono da considerare a rischio di povertà

Dunque, nonostante la povertà sia un fenomeno che solitamente si associa ai paesi del Terzo Mondo, non possiamo fare a meno di constatare che siamo di fronte ormai ad una problematica molto presente anche nei paesi più avanzati e, dunque, anche in Europa.

Stati di indigenza e di esclusione sociale risultano strettamente correlati a situazioni di esclusione finanziaria, in quanto la possibilità di accedere ai canali convenzionali del credito è riservata solo ai soggetti in possesso di determinati requisiti<sup>45</sup>.

Lo stretto legame esistente tra i tre fattori (indigenza, esclusione sociale e finanziaria) è confermato anche dalla definizione di esclusione finanziaria enunciata dall'Unione Europea: la difficoltà di accesso ai servizi finanziari più diffusi viene considerata una causa che non permette di partecipare alla vita sociale della comunità cui i soggetti appartengono<sup>46</sup>.

Quanto affermato trova conferma anche in vari studi che rilevano l'importanza nella finanza all'interno delle dinamiche di sviluppo economico e sociale.<sup>47</sup>

Inoltre, se è vero quanto affermato da Amartya Sen e cioè che sono poveri «*coloro che non hanno accesso alle risorse e ai servizi indispensabili a partecipare alla vita sociale nella società a cui appartengono*», allora possiamo considerare l'esclusione finanziaria come una nuova forma di povertà.<sup>48</sup>

Un contributo di rilevante importanza sul legame esistente tra finanza e sviluppo è stato fornito da Schumpeter, che fu il primo ad interrogarsi sulla funzione cruciale del sistema finanziario nell'allocazione di risorse scarse a favore di impieghi produttivi<sup>49</sup>.

Molti studi, successivamente, hanno dimostrato che l'accesso al credito ha effetti molto positivi sulla crescita economica. E' stato verificato, infatti, che l'accesso ai circuiti

---

<sup>45</sup> In tal senso ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 21. E' possibile distinguere due tipologie di garanzie solitamente richieste dalle istituzioni finanziarie formali: il primo tipo è costituito dalle garanzie "reali", cioè beni che la banca può utilizzare in caso di inadempienza per limitare la perdita economica; la seconda tipologia è costituita dalle garanzie "personali", che si basano sull'impegno di un terzo soggetto che accetta di sostenere l'onere del rimborso in caso di insolvenza del debitore. Per la banca il fatto che il cliente sia in grado di concedere garanzie è considerato una prova di affidabilità creditizia.

<sup>46</sup> "Financial exclusion refers to a process whereby people encounter difficulties accessing and/or using financial services and products in the mainstream market that are appropriate to their needs and enable them to lead a normal social life in the society in which they belong". COMMISSIONE EUROPEA, "Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion", op. cit., 4.

<sup>47</sup> BECCHETTI L., PISANI F., *Microcredito*, in "Parolechiave", 2, 2009, 97; CENSIS- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, Roma, 2012, 6; GRAZIANO R., *Il microcredito come strumento per l'impiego e l'autoimpiego*, in BOCCELLA N., (a cura di), *Il sistema del microcredito. Teoria e pratiche*, Milano, 2011, 143.

<sup>48</sup> SEN A., *Poverty and famines, an essay on entitlement and deprivation*, Oxford 1982.

<sup>49</sup> SCHUMPETER J., *Economic doctrine and method*, New York, Oxford University Press, 1912, *passim*.

finanziari da un lato promuove maggiormente lo start-up di nuove imprese (spesso sono le imprese più piccole ad essere le più dinamiche ed innovative) e dall'altro permette alle imprese già esistenti di raggiungere un più solido equilibrio concedendo loro nuove opportunità di investimento.<sup>50</sup>

La dottrina più recente considera la povertà un elemento non soltanto legato alla mancanza di risorse economiche, ma il risultato di aspetti diversi che sommati concorrono ad innescare dei veri e propri circoli viziosi. Alcuni studi parlano di “*multidimensionalità*” della povertà, si intende cioè superare il concetto di povertà calcolato esclusivamente sul reddito pro-capite e vuole comprendere nel termine il soddisfacimento o meno dei bisogni essenziali, in base al cosiddetto *Basic Need Approach* (BNA)<sup>51</sup>.

Un'ulteriore evoluzione del concetto di povertà si verifica in seguito al *Primo Rapporto Sullo Sviluppo Umano* dell'United Nations Development Program (UNDP) che ha introdotto il concetto di “sviluppo umano” con cui si fa riferimento non soltanto al reddito pro-capite ma anche ad altri aspetti qualitativi idonei ad indicare il livello di benessere della popolazione, quali il livello d'istruzione e l'aspettativa di vita. L'insieme di questi fattori viene comunemente individuata con il termine *Indice di Sviluppo Umano* (ISU).

Yunus, in proposito afferma che “*non sono i poveri a creare povertà, bensì le strutture sociali e le politiche da esse adottate. Se si modificano le strutture, come stiamo facendo in Bangladesh, la vita dei poveri ne sarà di conseguenza modificata. L'esperienza ci ha dimostrato che, con l'aiuto di un capitale finanziario anche limitato, i poveri sono capaci di produrre profondi cambiamenti nella loro vita*”<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Cfr. SILVOTTI S., *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, fasc. 2, 2010; BECCHETTI L., PISANI F., *Microcredito*, op. cit., 2009, 97; CENSIS- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, op. cit., 6; COMITATO NAZIONALE ITALIANO PERMANENTE PER IL MICROCREDITO, *La microfinanza come strumento anticrisi*, Milano, 2010, passim.

<sup>51</sup> QUARTO A., *Donne, Povertà E Microfinanza*, in BOCCELLA N. (a cura di), *Il Sistema Del Microcredito Teoria E Pratiche*, Milano, 2011.

<sup>52</sup> YUNUS M., *Il banchere dei poveri*, op. cit., 212. Altre importanti banche che praticano microcredito in Asia sono Asa e Brac (Bangladesh Rural Advancement Commiteee). La maggior parte delle banche asiatiche è orientata verso le zone rurali e svolge attività a favore dello sviluppo e della lotta alla povertà.

In Europa i soggetti a rischio di esclusione sociale<sup>53</sup> non sono semplicemente i disoccupati o gli immigrati, da sempre categorie tradizionalmente a rischio, ma anche cittadini regolarmente occupati, il cui reddito però è troppo basso rispetto al costo della vita nel paese d'appartenenza<sup>54</sup>.

In Europa, generalmente le classi sociali più colpite dall'esclusione sociale e finanziaria comprendono famiglie mono-genitoriali, nuclei familiari che non possiedono una retribuzione fissa, donne, disabili, giovani tra i 18 ed i 25 anni d'età, *over 65*, disoccupati, immigrati, soggetti con un basso livello d'istruzione o che risiedono in zone rurali<sup>55</sup>.

Si distingue tra cause "sociali" o "personali" di esclusione, in particolare, *“un alto livello di disoccupazione, stipendi e salari insufficienti, così come sussidi e pensioni limitati e alloggi dignitosi troppo costosi sono i fattori che vengono maggiormente percepiti come cause “societarie”, mentre la mancanza di istruzione, di formazione o di competenze, nonché la povertà “ereditaria” e la dipendenza vengono maggiormente percepite come cause “personali” della povertà”*<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Per un approfondimento sulle dimensioni dell'esclusione sociale, intesa come forma di deprivazione materiale in Europa si vedano COMMISSIONE EUROPEA, *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current Status and Way Forward*, gennaio 2008b; WHELAN C.T., MAITRE B., *Economic vulnerability, multidimensional deprivation and social cohesion in an enlarged european union*, in *International Journal of Comparative Sociology*, 46, 3, 2005, 215-239.

<sup>54</sup> I poveri in Europa nel 2002 erano più di 60 milioni. Il dato è riportato in BARNES. M., HEADY, C., MIDDLETON, S., MILLAR, J., PAPADOPOULOS, F., ROOM, G., TSAKLOGLOU P., *Poverty and Social Exclusion in Europe.*, London, 2002. Alla fine del 2010 il dato risulta raddoppiato: il 23,4% della popolazione europea, 115,7 milioni di persone, era a rischio di povertà o esclusione sociale, 2 milioni in più rispetto all'anno precedente. CARITAS EUROPA, *Verso una società che si prende cura, in un contesto di crisi (Bringing People out of the Crisis - Caritas Response to Austerity, with special focus on Europe's worst hit countries)*, Rapporto presentato durante la conferenza stampa presso l'Ufficio di Dublino del parlamento Europeo, 14 febbraio 2013.

<sup>55</sup> Con riferimento al rapporto tra disoccupazione e l'accesso ai servizi finanziari la Commissione europea afferma che: *“sette disoccupati europei su dieci hanno difficoltà a ottenere un mutuo, mentre la media europea delle persone che incontrano difficoltà in quest'area è il 49%. Un ulteriore 58% di disoccupati incontra problemi nell'ottenere prestiti rispetto alla media europea del 34%, mentre il 47% ha difficoltà ad ottenere una carta di credito (contro una media europea del 27%)”*. COMMISSIONE EUROPEA, *Sondaggio dell'eurobarometro sulla povertà e l'esclusione sociale*, 2009, 6.

<sup>56</sup> *Il sondaggio dell'eurobarometro sulla povertà e l'esclusione sociale* del 2009 commissionato dalla Direzione Generale (DG) Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità della Commissione Europea, nell'ambito del progetto *“2010 Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale”*, attesta che circa 80 milioni di cittadini europei, che corrispondono al 16% della popolazione totale, vivono sotto la soglia della povertà ed otto europei su dieci sono concordi nel ritenere che la povertà del paese d'appartenenza è aumentata negli ultimi tre anni. Alla luce dei dati appena enunciati, il 2010 è stato dichiarato *Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale* con l'obiettivo di 1) riconoscere il diritto delle persone socialmente escluse a condurre una vita dignitosa ed a contribuire attivamente a favore della società; 2) condividere le responsabilità e favorire la partecipazione di tutta la comunità nella lotta contro la povertà sottolineando l'importanza di iniziative sia collettive che individuali; 3) promuovere la società coesiva al fine di combattere la povertà e la privazione e promuovere una maggiore partecipazione

Anche in un contesto di benessere e di forte industrializzazione come quello Europeo, pertanto, esistono soggetti che patiscono la povertà, che risultano esclusi dal circuito finanziario tradizionale e che si trovano in situazioni di marginalità tali da costituire i potenziali fruitori di progetti micro finanziari.

Per tali ragioni, esperienze di microcredito in parte simili a quelle che si sono diffuse nei paesi meno progrediti, hanno trovato sviluppo anche in molti Paesi europei, in cui già nei secoli passati si erano diffusi strumenti ed istituzioni finanziarie atte a rispondere alle esigenze delle fasce sociali più bisognose. Ci si riferisce, in particolare alle *Lending Charities* e alle *Buildind societies* inglesi, alle casse rurali tedesche di *Friedrich Wilhelm Raffaisen*, alle banche cooperative e alle Casse di risparmio in Italia, alle *Savings And Loan Associations* in Scozia ed ai *Loan funds* irlandesi promossi da *Swift*<sup>57</sup>.

La diffusione di queste più antiche forme di credito e di quelle più recenti legate alla microfinanza è determinata dall'esistenza in Europa di tre fenomeni socio-economici che hanno costituito gli elementi chiave sui quali si fonda il microcredito.

In particolare, ci si riferisce alla forte diffusione sul territorio di piccole e medie imprese<sup>58</sup>, l'esistenza di sacche di povertà nonostante il contesto di sviluppo e progresso e la richiesta di finanziamenti da parte di soggetti a rischio di esclusione bancaria. Sono proprio queste le situazioni alle quali il microcredito ha cercato di porre rimedio e che ne costituiscono la base motivazionale nel tentativo di dare nuovo impulso anche alle realtà imprenditoriali di minori dimensioni.

---

di tutti i membri della società; 4) stimolare l'impegno politico a tutti i livelli di *governance* per sradicare la povertà e promuovere l'esclusione sociale.

<sup>57</sup> Le origini del microcredito possono ritracciarsi, altresì, nelle esperienze delle Tontines o Rosca. Si tratta di associazioni, sviluppate specialmente nelle aree dell'Asia e dell'Africa, che raggruppano i membri di un clan o familiari che decidono di mettere in comune i propri beni per il beneficio di tutti o di ciascun componente a turno. Nel nostro paese invece, "l'antenato" del microcredito è rappresentato dei Monti di Pietà, nati per elargire prestiti di piccole dimensioni dietro la corresponsione di un pegno. Per un'analisi approfondita sulle originarie istituzioni che nei secoli passati provvedevano a fornire nei paesi europei risorse ai bisognosi si veda VIGANO' L. (a cura di), *Microfinanza in Europa*, op. cit., 62 e ss. In particolare l'autrice si sofferma sull'analisi delle originarie forme di microcredito sviluppatasi in Inghilterra, Irlanda, Italia, Belgio, Spagna, riconoscendo che le piccole banche di villaggio sviluppatasi nell'800 basate sulla responsabilità solidale e le banche popolari create nell'ambiente urbano hanno tracciato le linee essenziali per lo sviluppo della micro finanza moderna.

<sup>58</sup> Le microimprese costituiscono più del 90% delle imprese europee e sono definite dalla Raccomandazione della Commissione 2003/361/EC del 6 Maggio 2003 come "le imprese che occupano meno di 10 dipendenti e che possiedono un volume d'affari ed un totale attivo dello stato patrimoniale al di sotto 2 milioni di euro".

I piccoli prestiti si sono diffusi inizialmente nei paesi dell'Est europeo soprattutto a causa della crisi e della caduta del regime sovietico e hanno poi raggiunto anche il Vecchio Continente favorendo lo sviluppo di micro imprese e del progresso economico.

Alcuni studi considerano il microcredito uno strumento di sviluppo economico particolarmente innovativo che fornisce occasioni di crescita altrimenti non sfruttate. Questo strumento impone un nuovo modo di rapportarsi al progresso, lontano dalle logiche del mero assistenzialismo, ma con maggiore attenzione al capitale umano quale motore principale della crescita<sup>59</sup>.

In conclusione possiamo affermare che l'accesso ai canali della finanza gioca un ruolo fondamentale nella promozione della crescita e dello sviluppo economico e si traduce in un importantissimo mezzo di inclusione sociale capace di migliorare le condizioni di vita di milioni di persone<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> PASCA DI MAGLIANO R., SOVARINO E., *Il microcredito per le piccole imprese*, in BOCCELLA N. (a cura di), *Il sistema del microcredito teoria e pratiche*, Milano, 2011, 47 e ss.

<sup>60</sup> I dati forniti in un rapporto sul settore della microfinanza in Europa affermano che “in 2011, all MFIs covered disbursed a total of 204,080 microloans with a total volume 1,047 million EUR<sup>2</sup>. The organizations based in EU member states reported 122,370 loans with a total volume of 872 million EUR. Compared to the results of the survey for the years 2008 and 2009 this marks a rise of 45 percent in the number of loans and 5 percent in the total volume (compared to 2009). The average volume of the loans disbursed in 2011 was 5,135 EUR. In the covered EU member states the average volume was 7,129 EUR which is a decrease compared to the result from the previous edition”. BENDIG M., UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, European Microfinance Network, 2012, 7, [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org).

## CAPITOLO II

### PROFILI NORMATIVI INTERNAZIONALI ED EUROPEI DEL MICROCREDITO

#### **1.1 L'opportunità di una regolamentazione internazionale del microcredito: l'impegno dell'ONU.**

Il microcredito ha fatto enormi passi in avanti dal giorno in cui il suo leader Yunus prestò la modesta somma di 27 dollari alle donne del paese di Jobra. Dal 1977 ad oggi il microcredito è divenuto un fenomeno sociale che ha attirato l'attenzione dei media, di organizzazioni internazionali e dei politici di varie nazioni.

Come abbiamo avuto modo di accennare nel paragrafo IV del capitolo precedente, sistemi finanziari informali in tutto o in parte simili al microcredito hanno trovato forte sviluppo in vari contesti economici internazionali, basti pensare alle Rosca<sup>61</sup> (*Rotating*

---

<sup>61</sup> Si tratta di una forma di microfinanza molto diffusa nei paesi africani ed in India ed antecedente la nascita della Grameen Bank. I principi su cui si basano le ROSCA sono molto simili a quelli introdotti da Yunus: assenza di capitale fisso, fiducia fra i membri dell'associazione e responsabilità solidale. Esse sono associazioni i cui membri versano in una cassa comune alcune quote, di cui possono disporre ciclicamente per finanziare i loro progetti. Ognuno dei partecipanti riceve a turno e secondo l'ordine di iscrizione, oppure per sorteggio, l'intera somma raccolta.

Una volta ottenuto il denaro, il membro del gruppo dovrà investire con coscienza quanto ricevuto e continuare a versare il proprio contributo al fondo, cosicchè ogni membro è al tempo stesso debitore e creditore, determinando un circolo di solidarietà sociale. Un peculiare punto di contatto con l'istituto del microcredito è costituito proprio dall'importanza dei legami sociali e di amicizia che vincolano gli associati.

Le società che si formano si basano su codici di comportamento propri ed estranei alle leggi dell'economia e dello Stato, si tratta di rapporti di solidarietà tipici del neo-tribalismo delle *Associations Villageoises pour le Développement* (AVD). Ciò che rileva maggiormente, infatti, sono i legami familiari ed amichevoli che spingono i partecipanti a rispettarsi reciprocamente, pena la vergogna sociale. Questo timore spinge ciascun componente del gruppo a rispettare spontaneamente le regole dell'associazione contribuendo in modo più efficace al raggiungimento del bene comune.

In realtà, è stato affermato che l'attività creditizia rimane di entità piuttosto ridotta e che si dimostra efficace prevalentemente per il credito al consumo e meno adatto a favorire lo sviluppo di piccole imprese. E' questa l'opinione espressa in BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 3. Nel testo si afferma che l'attività delle Rosca è destinata a rimanere di piccole dimensioni, in quanto la qualità delle informazioni sugli altri membri che appartengono al gruppo è destinata a diminuire all'aumentare del numero dei partecipanti. Dunque, un numero maggiore di membri determina un minore controllo sui partecipanti e di conseguenza un maggiore rischio d'insolvenza. Cfr. anche HENRY A., TCHENTE G.H., GUILLERME-DIEUMEGARD P., *Tontines et banques au Cameroun: les principes de la société des amis*, Karthala, Parigi, 1991.

*Saving and credit Association*), le Ascra<sup>62</sup> (*Accumulatine Saving and Credit Association*), la Finca<sup>63</sup> (*Foundation for International Community Assistance*) e le Tontine<sup>64</sup>.

Nonostante la grande diffusione della finanza informale, però, il panorama internazionale risulta carente di una disciplina normativa omogenea idonea a regolare questo settore finanziario e di una strategia unitaria utile a dare maggiore impulso al suo sviluppo.

La prima iniziativa che ha visto il riconoscimento dell'importante ruolo sociale ed economico del microcredito è stata organizzata a Washington nel febbraio del 1997. In questa data Sam Daley-Harrys, responsabile amministrativo dell'organizzazione statunitense *Result*<sup>65</sup>, con la collaborazione di Yunus e di un esponente della *Charitable Microfinance Organization* ha programmato un'importante manifestazione, il *Microcredit Summit Campaign*, con l'obiettivo di attirare l'attenzione mondiale sul microcredito.

---

<sup>62</sup> Anche le Ascra (*Accumulating Savings and Credit Association*) prevedono l'accumulo di fondi da parte di un gruppo di associati. La destinazione delle somme raccolte viene stabilita da tutto il gruppo. Ad esempio, può essere impiegata per la realizzazione di investimenti a favore della collettività o per finalità prettamente sociali, come matrimoni, battesimi e funerali

<sup>63</sup> La Finca è un'organizzazione *non-profit* fondata da John Hatch nel 1984, il cui obiettivo è di fornire strumenti finanziari agli imprenditori con redditi tra i più bassi al mondo, in modo da creare occupazione e migliorare il loro tenore di vita. Nel settore micro finanziario, Finca è nata per raggiungere i segmenti poveri del mercato rivolgendo particolare attenzione alle donne.

Il *Village Banking*, lanciato dalla Finca è oggi una delle tipologie di microfinanza più diffuse al mondo. Questo prevede lo svolgimento di attività di "auto-aiuto" tra i componenti di gruppi costituiti da 15-20 persone prevalentemente di sesso femminile. La durata media del prestito è di circa quattro mesi, i tassi d'interesse praticati sono quelli di mercato ed il prestito si basa su un sistema di garanzie incrociate che nasce dalla conoscenza reciproca dei membri del gruppo.

FINCA, oltre al finanziamento necessario all'avvio del *Village Banking* fornisce anche altri servizi ai suoi mutuatari: 1) prestiti per finanziare l'autoimpiego; 2) sostegno al risparmio; 3) aiuto reciproco ed incoraggiamento dell'autostima.

<sup>64</sup> Le Tontine, prendono il nome dall'intuizione del banchiere italiano Lorenzo Tonti che nel 1653 propone al cardinale Mazzarino un sistema associativo-assicurativo per fronteggiare la difficile situazione finanziaria dello Stato francese attraverso il versamento di un capitale da parte dei risparmiatori i quali ricevevano, in cambio, una rendita vitalizia. Le Tontine, pertanto, nacquero per sopperire all'instabilità dei redditi e per l'assenza di previdenza sociale ed assicurativa che spinse i membri a creare strutture di mutua assistenza capaci di aumentare il "sostegno sociale".

Questo rilevante esempio di finanza informale trovò grande applicazione nei paesi dell'America Latina già a partire dall'inizio del XX secolo. In Africa le tontine erano costituite prevalentemente da donne, che rappresentavano le principali animatrici di programmi di solidarietà e di lotta contro i problemi che affliggevano quartieri e villaggi. Soprattutto nei paesi più poveri, come quelli sub-sahariani, nessuna donna infatti ha la possibilità di disporre di una somma tale da iniziare un'attività; le tontine, sopperiscono a questo bisogno di denaro, potendo contare sul sostegno di un gruppo di donne. L'impatto sociale delle tontine è quello di rafforzare un sistema di mutuo aiuto quale forma solidale di accesso al credito. Inoltre, essendo questo un progetto cooperativo, sviluppa la fiducia reciproca e le azioni collettive.

<sup>65</sup> Organizzazione americana che collabora con Yunus e promuove programmi umanitari per ridurre la povertà nel mondo.

Questa prima iniziativa è stata di rilevante importanza in quanto la sua risonanza ha assunto livelli mondiali ed ha costituito la prima occasione per far conoscere gli effetti positivi del microcredito. Al congresso infatti hanno partecipato i maggiori esponenti di circa 137 paesi, i rappresentanti delle organizzazioni internazionali e diverse personalità di spicco del mondo degli affari.

In quest'occasione è stato ufficialmente lanciato l'obiettivo di organizzare un "movimento" mondiale di operatori al fine di raggiungere 100 milioni di famiglie, tra le più povere in assoluto, attraverso la concessione di crediti ed altri servizi finanziari ed aziendali destinati a favorire attività di auto-impiego e auto-sviluppo.

Durante questo *summit* è stata coniata la prima definizione di microcredito quale *"insieme dei programmi che forniscono credito e altri servizi finanziari e aziendali (inclusi servizi per il risparmio e l'assistenza tecnica) a persone molto povere per il lavoro autonomo"*.

L'obiettivo lanciato in questa occasione, cioè quello di raggiungere per mezzo del microcredito 100 milioni di famiglie povere entro il 2005, è stato ampiamente raggiunto e per di più, proprio quell'anno è stato proclamato, per mezzo della Risoluzione 53/198 dalle Nazioni Unite, l'*Anno Internazionale del Microcredito*<sup>66</sup>, come riconoscimento dell'importante contributo che questo strumento finanziario è in grado di fornire alla lotta alla povertà<sup>67</sup>.

Per mezzo di questa stessa risoluzione, i Governi, gli organi delle Nazioni Unite e le Ong impegnate nel settore sono stati invitati a porre in evidenza e diffondere la conoscenza del microcredito sottolineandone il ruolo importante nella lotta alla povertà ed a favore dello sviluppo sociale. Essi sono stati invitati, inoltre, a potenziare le esistenti

---

<sup>66</sup> L'ex Segretario dell'ONU Kofi Annan ha affermato che *"La sfida consiste nel cambiare le condizioni di accesso al credito che oggi rappresentano un ostacolo per molte persone. L'Anno Internazionale del Microcredito offre la possibilità alla comunità internazionale di porsi di comune impegno a questa sfida. Insieme possiamo e dobbiamo creare aree finanziarie accessibili in grado di favorire un miglior tenore di vita per tutti"*

<sup>67</sup> La Risoluzione 53/198, proclamando il 2005 Anno Internazionale del Microcredito, ha riconosciuto la sua valenza come strumento importante per la lotta alla povertà. In quest'occasione, il segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan ha dichiarato che *"La grande sfida che abbiamo di fronte è la rimozione dei vincoli che escludono gli individui da una piena partecipazione al settore finanziario"*. La risoluzione contiene l'invito ai Governi, agli Organi delle Nazioni Unite e alle ONG a sviluppare programmi di microcredito nel mondo, al fine di promuovere un settore finanziario alternativo a favore dello sviluppo sociale e della lotta alla povertà.

Con la Risoluzione 58/488 l'Assemblea Generale dell'ONU ha infine invitato gli Stati Membri a costituire Comitati Nazionali per preparare e coordinare le future iniziative. Pertanto, in Italia nel 2004 è stato istituito il Comitato Nazionale per il Microcredito, successivamente trasformato in Ente Nazionale per il Microcredito. Per un approfondimento si veda il paragrafo III del capitolo III del presente lavoro.

istituzioni al fine di offrire, ad un sempre maggior numero di persone, la possibilità di accedere al credito e di intraprendere nuove attività indipendenti e remunerative.

Con la risoluzione 58/221 la stessa Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato il relativo Piano d'Azione che si pone 5 finalità: 1) contribuire al raggiungimento degli "Obiettivi del Millennio"; 2) accrescere nel pubblico la consapevolezza del ruolo del microcredito per lo sradicamento della povertà; 3) individuare misure maggiormente significative per stimolare lo sviluppo sostenibile di strumenti finanziari a favore delle classi più svantaggiate; 4) accrescere la capacità e l'efficienza dei fornitori di servizi di microcredito e di microfinanza nel rispondere alle necessità delle classi povere; 5) incoraggiare l'innovazione ed i partenariati.

Con la risoluzione 58/488 l'Assemblea Generale ha infine invitato gli Stati Membri a costituire dei Comitati Nazionali per promuovere e diffondere il microcredito, espressamente indicato come strumento utile alla lotta alla povertà estrema ed al raggiungimento degli obiettivi del millennio.

Ma gli obiettivi di crescita del microcredito non si sono arrestati al 2005. L'anno successivo, infatti, *The Microcredit Summit Campaign*<sup>68</sup> ha fissato ulteriori nuovi obiettivi da realizzare entro il 2015. La sfida prevede di raggiungere 175 milioni tra le famiglie più povere al mondo, in modo da garantire loro l'accesso al credito ed assicurare che per quella data 100 milioni di famiglie saranno uscite dalla condizione di povertà.

Il 2015 sarà un anno cardine, in quanto coincide con l'anno fissato dalle Nazioni Unite per raggiungere i *Millenium Development Goals*, cioè i "Traguardi di Sviluppo del Millennio"<sup>69</sup> e pertanto sarà l'anno in cui l'efficacia ed i risultati del microcredito saranno nuovamente messi alla prova.

---

<sup>68</sup>Cfr. *The Microcredit Summit Campaign* <[http://www.microcreditsummit.org/about/about\\_the\\_microcredit\\_summit\\_campaign/](http://www.microcreditsummit.org/about/about_the_microcredit_summit_campaign/)>.

<sup>69</sup> Cfr. *United Nations Millennium Development Goals*, <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>. *Millennium Development Goals* enunciano i principi contenuti nella *Millennium Declaration*, approvata dalla Assemblea Generale delle N.U. nel settembre 2000 con la risoluzione 55/2.

Gli obiettivi prendono in considerazione diversi aspetti del fenomeno povertà, tra i quali il livello del reddito, le conoscenze, il grado di istruzione, l'uguaglianza di genere, la durata della vita, la diffusione delle malattie infettive, il grado di sostenibilità ambientale raggiunto.

Con riferimento al primo obiettivo (sradicamento della povertà estrema) viene previsto il dimezzamento tra il 1990 e il 2015 della porzione di popolazione con un reddito inferiore alla soglia di povertà fissata ad 1,25 dollari al giorno. E' stato stimato che, a causa della crisi, nei Paesi a basso reddito nel 2015 il 28% della popolazione vivrà al di sotto della soglia di povertà estrema, dunque il dato è di 1,6 punti superiore all'obiettivo ipotizzato per il 2015. Nei Paesi dell'Africa Sub- Sahariana la percentuale sarà del 36,6%, superando così di 7,8 punti l'obiettivo calcolato. Le proiezioni appena riportate sono contenute in WORLD BANK, *Global Monitoring Report*, 2009, 49, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

Gli obiettivi di Sviluppo del Millennio riguardano l'eliminazione della povertà, la promozione di una cultura di eguaglianza e di equità, il rispetto della dignità umana, la sostenibilità ambientale. Il microcredito è stato individuato tra gli strumenti efficaci per contribuire al raggiungimento di tali obiettivi e, in particolare, quelli che riguardano la riduzione della povertà, l'istruzione primaria e la promozione dell'*empowerment* delle donne.

Nonostante la crescente attenzione nei confronti del microcredito, l'impegno profuso dalle istituzioni internazionali si è dimostrato fino ad oggi carente.

La Carta delle Nazioni Unite, firmata da 51 membri originari nel 1945, non prende in considerazione espressamente lo strumento finanziario del microcredito ma proclama l'intento dei popoli delle Nazioni Unite di "*promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà*".

L'art 13, I comma, si sofferma sull'obiettivo economico e sociale attribuendo all'Assemblea Generale il compito di effettuare studi ed emanare raccomandazioni al fine di dare impulso alla cooperazione internazionale in campo economico e sociale.

La Carta delle Nazioni Unite, però, individua tra i propri obiettivi alcuni che sono comuni a quelli proclamati dal microcredito.

L'art 55, infatti, esprime l'intento di promuovere un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; dimostra pieno impegno per la soluzione dei problemi internazionali economici e sociali e la disponibilità ad una collaborazione internazionale, culturale ed educativa anche al fine di assicurare il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Infine, l'articolo 59 contiene l'enunciazione di attività concrete necessarie per il conseguimento dei fini indicati nel sopra citato articolo 55. Infatti, esso afferma che l'Organizzazione promuove, nei casi necessari, trattative tra gli Stati interessati per la creazione di nuovi Istituti specializzati<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Art. 13, I comma, lett b, della Carta delle Nazioni Unite del 1945: "*l'Assemblea Generale intraprende studi e fa raccomandazioni allo scopo di (...) b) sviluppare la cooperazione internazionale nei campi economico, sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica, e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua, o di religione*"; art 55 : "*Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione*

L'ONU, quindi, non fa alcun riferimento specifico all'istituto del microcredito ma semplicemente si limita ad enunciare tra i propri obiettivi quello del progresso economico e della piena occupazione. Riserva, tuttavia, all'Assemblea il compito di emanare Raccomandazioni, quindi atti privi di valore imperativo e vincolante, per lo sviluppo a livello internazionale di cooperazioni in campo economico e per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Le Nazioni Unite, si sono occupate di microcredito con numerose Risoluzioni, programmi e fondi al fine di raggiungere gli otto grandi obiettivi del millennio ed in particolare quello di sradicare la povertà e la fame, promuovere la parità dei sessi e garantire un partenariato mondiale per favorire lo sviluppo<sup>71</sup>.

Tra i fondi predisposti dall'ONU per il raggiungimento dei suddetti obiettivi è opportuno citare l'U.N.P.F. (*United Nations Population Fund*) che ha avuto il merito di favorire la fruizione del microcredito da parte delle popolazioni meno sviluppate, riservando particolare attenzione alla componente femminile ed il fondo *UnCDF* (*United Nation Capital Development Fund*), nato nel 1966, per svolgere un'azione di supporto a favore di chi è escluso da qualsiasi forma di finanziamento.

Il fondo *UnCDF* opera in 49 Paesi tra i più poveri del mondo, in particolare in Africa, in Asia e nelle aree del Pacifico ed offre ai poveri la possibilità di accedere a canali di credito per finanziare piccole attività imprenditoriali fornendo prestiti, garanzie, polizze assicurative, ma anche assistenza tecnica e consulenza<sup>72</sup>.

---

*dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione"; Art. 59: "L'Organizzazione promuove, se del caso, trattative tra gli Stati interessati per la creazione di nuovi Istituti specializzati per il conseguimento dei fini indicati nell'articolo 55".*

<sup>71</sup> Tra le varie Risoluzioni è opportuno menzionare la Risoluzione A/RES/55/2 del 18 settembre 2000, "*United Nations Millennium Declaration*"; A/58/179 del 23 luglio 2003: "*Implementation Of The First United Nations Decade For The Eradication Of Poverty And Draft Programme of Action For The International Year Of Microcredit 2005*"; la Risoluzione A/58/221 del 23 dicembre 2003 "*Programme Of Action For International Year Of Microcredit*"; la Risoluzione A/58/22 del 19 febbraio 2004 "*Implementation of the First United Nations Decade for the Eradication of Poverty*"; Risoluzione dell'Assemblea Generale A/L.57 del 12 dicembre 2008 "*Doha Declaration on Financing for Development: Outcome Document of the Follow Up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus*"

<sup>72</sup> Per sostenere l'UNCDF nel settembre 1997 è stato istituito lo *Special Unit for Microfinance* (Unità Speciale per la Microfinanza) che fornisce assistenza tecnica nella progettazione e nell'avvio delle iniziative, garantendo il coordinamento tra i vari programmi (in particolare in Mauritania, Mozambico, Madagascar, nei territori palestinesi e ad Haiti).

Oltre al fondo istituito dall'ONU è stato creato anche l'*United Nation Development fund for Women* (UNIFEM). Si tratta di un fondo riservato alle donne al fine di facilitare il loro accesso al credito e migliorare le loro condizioni di vita. Il Fondo ha investito soprattutto in Libano, Siria, Giordania e Gaza a

Il Fondo dell'O.N.U. *Uncdf* ha concesso più di 100 milioni di dollari in attività creditizie, quasi sempre a favore di piccole imprese. Il Fondo, inoltre, si propone anche quale sostegno degli enti locali più vulnerabili al fine di rendere possibile l'offerta in modo continuativo dei servizi pubblici essenziali.

I finanziatori del Fondo in base alla classifica del 2012 sono stati: la Svezia con quasi 11 milioni di dollari, la *Mastercard Foundation* (con quasi 7 milioni), l'Onu (oltre 6 milioni), il Belgio (quasi 6 milioni) e la Commissione europea (quasi 5 milioni).

Di rilevante importanza a livello internazionale è anche il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (*United Nations Development programme-UNDP*) creato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1965, che svolge la funzione di agenzia centrale di finanziamento e coordinamento delle attività di cooperazione allo sviluppo del sistema delle Nazioni Unite.

Le attività dell'UNDP si ispirano all'obiettivo generale dello sviluppo umano sostenibile, perseguendo non solo la crescita economica ma anche lo sviluppo sociale, il rispetto dei diritti umani e la lotta contro l'emarginazione sociale.

Nell'ambito dell'impegno preso dai leader del mondo a realizzare i *Millennium Development Goals*, l'UNDP si impegna a mettere in contatto e coordinare gli sforzi nazionali e globali per favorire il raggiungimento di questi obiettivi.

## **1.2 Gli interventi della Fao, della World Bank e del Fondo Monetario Internazionale.**

Altri organismi a livello internazionale nel corso degli anni si sono attivati per dare maggiore impulso alla diffusione del microcredito.

La FAO, che è oggi il laboratorio delle più importanti strategie per combattere la fame nel mondo, si propone “*di promuovere il comune benessere con un'azione separata*

---

sostegno delle attività imprenditoriali femminili di piccole dimensioni. Il fondo UNIFEM, oltre all'attività di finanziamento, offre anche servizi di formazione, consulenza in *business* e *financial management*. In America Latina, ha lanciato iniziative a favore dell'imprenditorialità femminile in collaborazione con *Accion International* ed in Africa, con UNDP ha promosso *MICROFIN-Africa*, un network di 42 Ong che concedono piccoli crediti a donne di 17 Paesi dell'Africa Sub-Sahariana. Sul punto DE BERNARDO V., MEDOLESI L., *Il (micro)credito: capitale e lavoro per i meritevoli sperimentazione e speranze di "business sociale"*, op. cit., 45 e ss.

*e collettiva tendente: ad accrescere il livello di nutrizione e il tenore di vita dei popoli sotto le loro rispettive giurisdizioni; a migliorare il rendimento della produzione e l'efficacia della distribuzione di tutti i prodotti alimentari ed agricoli; a migliorare la condizione delle popolazioni rurali; e così a contribuire all'espansione dell'economia mondiale e a liberare l'umanità dalla fame*<sup>73</sup>.

La Fao, può lavorare per il raggiungimento dei suddetti obiettivi cooperando con l'ONU o con altre organizzazioni internazionali e siglando accordi con gli Stati membri. La Fao ha il potere di raccomandare azioni nazionali ed internazionali dirette al miglioramento della ricerca scientifica, tecnologica, sociale e economica in materia di nutrizione, alimentazione e agricoltura e per l'istituzione di soddisfacenti sistemi di credito agricolo a livello nazionale e internazionale. L'Organizzazione, inoltre, ha la funzione di fornire ai Governi l'assistenza tecnica richiesta, organizzare, in cooperazione con i Governi interessati, le missioni necessarie per aiutarli ad eseguire gli obblighi sorti dall'adesione alle raccomandazioni della Conferenza delle Nazioni Unite; e prendere ogni misura necessaria per conseguire gli scopi dell'Organizzazione.<sup>74</sup>

La FAO ha promosso l'espansione del microcredito nei paesi in via di sviluppo al fine di incentivare la costituzione di piccole imprese agricole per creare economia, benessere ed autosufficienza a fronte delle ultime stime che attestano che oltre due miliardi di piccoli agricoltori sono poveri<sup>75</sup>.

L'Organizzazione, nonostante l'impegno dimostrato nella lotta contro la povertà, è in grado solo di sensibilizzare la coscienza collettiva delle società più economicamente più avanzate ma per raggiungere risultati davvero rilevanti necessita del supporto e soprattutto dell'impegno politico dei vari Governi.

Anche la *World Bank*, istituita nel corso della Conferenza monetaria e finanziaria della Nazioni Unite di Bretton Woods nel 1944, dopo un iniziale periodo di scetticismo, ha iniziato a considerare positivamente gli effetti sortiti dalla microfinanza.

---

<sup>73</sup> Preambolo dello Statuto della Fao (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura) del 16 ottobre 1945.

<sup>74</sup> Preambolo ed art I dello Statuto della Fao.

<sup>75</sup> La FAO, in occasione dell' "Anno Internazionale del Microcredito 2005" ha presentato il nuovo Centro di Formazione *on-line* sui finanziamenti agricoli. Si tratta di un Portale Internet che permette di accedere ad una ampia quantità di risorse e di documentazioni *on-line* per ottenere informazioni sulla possibilità di accedere al finanziamento. Il Centro, cofinanziato dalla GTZ tedesca (Agenzia per la Cooperazione tecnica) e dalla Banca Mondiale ha inteso promuovere pratiche e politiche valide di finanziamento del settore agricolo.

La Banca Mondiale, nata per finanziare la ricostruzione dei Paesi colpiti dalla Seconda guerra mondiale, nel corso degli anni ha modificato i suoi compiti, occupandosi anche del finanziamento dei Paesi in via di sviluppo. I prestiti concessi dall'istituto sono comunque condizionati dall'adozione, da parte dei Governi che li ottengono, di una serie di misure finalizzate a ridurre la corruzione, favorire la democrazia e aprirsi al commercio internazionale<sup>76</sup>.

Lo statuto della Banca Mondiale prevede che essa operi con scopo di assistere la ricostruzione e lo sviluppo dei territori dei propri membri, promuovere gli investimenti, concedere prestiti per scopi produttivi, favorire una crescita bilanciata del commercio internazionale e coadiuvare il mantenimento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti<sup>77</sup>.

Nel corso degli anni la World Bank si è fatta promotrice di una serie di iniziative e strategie volte all'identificazione e alla rimozione delle cause che ostacolano le attività creditizie<sup>78</sup>.

A tal proposito, sono stati predisposti *soft loans* e finanziamenti a lunga scadenza e a tassi d'interesse inferiori a quelli praticati sul mercato al fine di permettere l'accesso al credito anche a famiglie ed imprese generalmente escluse dal circuito bancario tradizionale.

---

<sup>76</sup> Si veda FRANCESCHI A., *Le organizzazioni che governano l'economia mondiale*, in *Ilsole24ore*, 2 luglio 2008.

<sup>77</sup> In particolare l'art. I dello Statuto della Banca Mondiale afferma che "Gli scopi della Banca sono: 1) contribuire alla ricostruzione ed allo sviluppo dei territori dei paesi membri favorendo l'investimento di capitali per scopi produttivi, ivi compreso il ripristino delle economie distrutte o danneggiate dalla guerra, la riconversione degli insediamenti produttivi alle necessità della pace e stimolando lo sviluppo delle strutture produttive nei paesi meno sviluppati; 2) promuovere l'investimento privato straniero per mezzo della fornitura di garanzie o mediante la partecipazione a prestiti ed altri investimenti effettuati da investitori privati; quando capitali privati non siano disponibili in termini ragionevoli, integrando, a condizioni ragionevoli, gli investimenti privati con la fornitura di finanziamenti a scopo produttivo e per mezzo di capitale proprio, di fondi raccolti e di altre risorse proprie; 3) promuovere lo sviluppo bilanciato ed a lungo termine del commercio internazionale ed il mantenimento dell'equilibrio nelle bilance dei pagamenti incoraggiando gli investimenti internazionali per lo sviluppo delle risorse produttive nei paesi membri, aiutando in tal modo l'aumento della produttività, degli standard di vita e delle condizioni lavorative nei territori degli stessi; 4) organizzare i prestiti effettuati o le garanzie concesse in relazione a prestiti internazionali attraverso altri canali in maniera tale che i progetti più utili ed urgenti, per grandi o piccoli che siano, vengano trattati per primi; 5) condurre le proprie operazioni con il dovuto riguardo agli effetti degli investimenti internazionali sulle condizioni degli affari nei territori dei paesi membri e, nell'immediato dopoguerra, favorire una transizione regolare da un'economia di guerra ad un'economia di pace.

<sup>78</sup> Nel 2006, il Nobel per la pace Yunus, durante il vertice mondiale sul microcredito tenutosi ad Halifax cui hanno preso parte più di 2.000 delegati da tutto il mondo, lamentava il fatto che la Banca Mondiale, malgrado fosse fra i donatori più ricchi, spendeva solo l'1% del suo bilancio a favore dello sviluppo del microcredito. *Finanza: Halifax, accuse a Banca Mondiale, ignora microcredito*, in *AWP Premium Swiss News*, 16 Novembre 2006; YUNUS M., *Il banchiere dei poveri*, op. cit.

La Banca Mondiale nel 1995 ha avviato, inoltre, il programma denominato *Sustainable Banking with the Poor* cioè un programma di ricerca sui servizi bancari per i poveri diretto a migliorare le capacità di donatori, politici ed operatori del settore al fine di costituire ed implementare politiche e programmi di lotta alla povertà.

Il programma ha analizzato le istituzioni finanziarie bancarie e non bancarie in Asia, Africa ed America Latina, adottando un approccio quantitativo e qualitativo, con l'obiettivo di predisporre programmi e raccomandazioni utili a dare maggiore sviluppo a questo settore.

Gli studi condotti nell'ambito di questo programma di ricerca hanno determinato la redazione del "Microfinance Handbook" che costituisce una guida tecnica diretta ai Governi, alle Istituzioni finanziarie, ai donatori ed agli operatori del settore. Il Microfinance Handbook, pubblicato nel 1998, offre un esame approfondito dei principali problemi riscontrati nel campo della microfinanza e delle "best practices" esistenti nel settore.

La World Bank è divenuta membro, inoltre, insieme ad altri organismi internazionali come UNDP, UNCDF, ILO, IFAD, Commissione Europea, del *Consultative Group to Assit the Poor (CGAP)*.<sup>79</sup>

Il CGAP è un consorzio che riunisce e coordina gli sforzi dei donatori che vogliono ridurre la povertà tramite lo strumento della microfinanza ed ha come obiettivo principale quello di offrire servizi finanziari sostenibili ai soggetti economicamente vulnerabili. In particolare, oltre all'erogazione di finanziamenti alle istituzioni di microfinanza che rispondono a criteri stabiliti, il CGAP si occupa anche del coordinamento tra i vari donatori, di fornire direttive e linee guida per l'avviamento di progetti di microfinanza e di monitorare il corretto uso dei finanziamenti ricevuti, prestando particolare attenzione all'autosufficienza finanziaria dei programmi.

Il CGAP opera come ente indipendente, ma in realtà è fortemente legato alla Banca Mondiale che fornisce il 30% dei finanziamenti.

Un altro attore internazionale di rilievo è il F.M.I. (Fondo Monetario Internazionale) istituito, assieme alla Banca Mondiale, nel corso della Conferenza monetaria e finanziaria delle Nazioni Unite di Bretton Woods nel 1944. Lo statuto del

---

<sup>79</sup> WORLD BANK, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington, Oxford University Press, 2002; WORLD BANK, *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*, World Bank Policy Research Report, 2008.

Fondo prevede che esso operi allo scopo di promuovere la cooperazione monetaria globale, di assicurare la stabilità finanziaria, di facilitare il commercio internazionale, di promuovere un alto livello di occupazione, una crescita economica sostenibile e la riduzione della povertà nel mondo.

Mentre in origine il Fmi doveva occuparsi di economia monetaria e la Banca Mondiale di ricostruzione e sviluppo, nel corso degli anni è avvenuto un ripensamento dei ruoli del Fondo, al quale è stato attribuito il compito di erogare prestiti agli Stati membri in caso di squilibrio della bilancia dei pagamenti.

Le principali funzioni svolte dal FMI sono quelle di sorveglianza e di assistenza finanziaria e tecnica ed erogazione di crediti a paesi in difficoltà. Quest'attività coinvolge non solo i Paesi in via di sviluppo, ma anche quelli più avanzati che subiscono squilibri a causa della finanza pubblica. Per finanziare le proprie linee creditizie il FMI attinge prevalentemente alle quote dei paesi membri e ai Nuovi Accordi di Prestito (*New Arrangements to Borrow – NAB*).

In seguito all'ultima crisi finanziaria, il Fondo si è concentrato su un'attività di osservazione e di misurazione delle performance macroeconomiche attese per i 187 Stati Membri dell'Istituzione. I dati forniti dal Fondo costituiscono fonte informativa di rilevante importanza per i Governi. Inoltre, il Fondo mantiene una stretta collaborazione con il G20 al fine di definire un'efficace e globale sistema di regolamentazione e sorveglianza per i mercati finanziari.

Nel 2011 il FMI ha lanciato un'importante iniziativa: lo Sportello *Poverty Reduction and Growth Trust* (P.R.G.T.) che eroga crediti a favore dei paesi industrializzati e non, finalizzati ad attivare una rete di protezione globale (Global Stabilisation Mechanism) in caso di crisi sistemica. In particolare, questo tipo di crediti, a un basso tasso di interesse e rimborsabile in tempi relativamente lunghi, è volto a sostenere nel medio termine i programmi di riforma e riduzione della povertà nei PVS.

Attualmente il Fondo Monetario Internazionale fornisce risorse a 25 paesi poveri, la maggior parte dei crediti erogati sono di medio-lungo periodo ed il tasso d'interesse praticato è compreso tra 0 e 0,75%. Il F.M.I. predisponde delle misure di soccorso economico a favore di paesi che affrontano una temporanea crisi di liquidità<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> In seguito alla crisi del debito pubblico in Europa, il Fondo, unitamente alla Commissione europea e alla Banca centrale europea, ha accresciuto il proprio impegno verso i paesi europei in difficoltà. Al fine di contrastare gli effetti della crisi, esso ha sollecitato un rafforzamento dei sistemi finanziari attraverso la

Alcuni studi hanno criticato l'impegno del FMI e della World Bank, in particolare Stiglitz illustra come le attività del FMI in situazioni di crisi, non siano riuscite a proteggere le economie più deboli né abbiano garantito la stabilità del sistema economico globale. Le strategie predisposte, infatti non rispondono alle esigenze delle singole economie e si rivelavano inefficaci o addirittura di ostacolo per il superamento delle crisi. Le autorità del Fondo impongono di solito ai Paesi più deboli dei piani di aggiustamento strutturale modellati su una visione neoliberista dell'economia, come vincoli per ottenere prestiti o condizioni più favorevoli per il rimborso del debito<sup>81</sup>.

Il microcredito, attraverso l'offerta di prodotti finanziari alle fasce socialmente ed economicamente più deboli della società, si propone di contribuire ad alleviare la morsa della povertà e del bisogno, puntando a garantire alle persone più bisognose un'esistenza ed un tenore di vita dignitoso.

Gli obiettivi economici e sociali che si propone di raggiungere il microcredito dunque, assumono una rilevanza particolare soprattutto alla luce dell'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, firmata nel '48 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che afferma che: *“ogni individuo ha diritto ad avere un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della sua famiglia (...)”*.

Tuttavia, nonostante il rilevante interesse attirato dal microcredito e nonostante la crescente applicazione di questo strumento finanziario, a livello internazionale finora si è preferito emanare singoli atti e specifici programmi piuttosto che dichiarazioni vincolanti di ampia portata.

I problemi più rilevanti derivanti dall'approccio internazionale al problema dello sviluppo del microcredito sono rappresentati dalla difficoltà di creare una regolamentazione del fenomeno comune per tutte le organizzazioni interessate, definire i ruoli dei controllori (che si tratti dello Stato, del mercato o delle istituzioni), provvedere ad una supervisione di tutti gli operatori.

Appare auspicabile quindi un maggiore coinvolgimento nel campo del microcredito delle Istituzioni internazionali da sempre impegnate nella lotta alla povertà, affinché il

---

ricapitalizzazione, la ristrutturazione delle banche in difficoltà ed il risanamento dei conti pubblici ed ha inoltre raccomandato un risanamento dei conti pubblici, che non metta tuttavia a repentaglio la crescita economica. Si veda BANCA NAZIONALE SVIZZERA, 104° Rapporto di gestione 2011, 85.

<sup>81</sup> STIGLITZ J.E., *La globalizzazione ed i suoi oppositori*, Torino, 2002.

microcredito diventi uno degli strumenti cardine per il raggiungimento dell'inclusione economica e sociale.

Sarebbe, inoltre, opportuno che il 2015, anno fissato dalle Nazioni Unite per il raggiungimento dei *Millenium Development Goals* ed in cui l'efficacia ed i risultati del microcredito saranno nuovamente messi alla prova, costituisca anche l'occasione per trovare nuove soluzioni al fine di raggiungere coerenza, uniformità e cooperazione tra le politiche nazionali e quelle internazionali in materia di microcredito che ancora appaiono insufficienti.

## **2.1 I primi interventi dell'Unione Europea nel settore del microcredito in assenza di regolamenti e direttive.**

Dopo avere esaminato gli interventi delle più importanti delle Istituzioni internazionali volte a favorire l'inclusione finanziaria nei PVS, analizziamo adesso gli interventi effettuati in ambito europeo orientati allo sviluppo ed alla diffusione del microcredito nei Paesi membri.

Anche a livello europeo, così come a livello internazionale, attualmente non esiste una disciplina normativa specifica dedicata al microcredito.

Il Trattato dell'Unione Europea, all'art 2 sancisce il rispetto dei diritti dell'uomo, all'art 9 fissa come proprio obiettivo la lotta contro l'esclusione sociale e gli art. 151 e 159 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea sottolineano l'impegno dell'Unione a sostegno dello sviluppo di politiche di coesione economica e sociale.

Anche la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea riserva una particolare attenzione alla tutela dei diritti economici e sociali, quali il lavoro (art. 15), la libertà d'impresa (art.16), l'uguaglianza (art. 20 e ss), ma, come i Trattati appena menzionati, non contiene alcun riferimento specifico al microcredito.

Sul piano della normativa europea, infatti, nessun regolamento o direttiva è dedicato a quest'utilissimo strumento finanziario.

Il microcredito è stato solo oggetto di atti prodotti dalla Commissione e dal Consiglio europeo.

Il primo atto con il quale la Commissione ha mostrato interesse nei confronti del microcredito risale al 1998. Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo “*Microfinanziamenti e riduzione della povertà*”, l’UE e gli Stati “*concordano nel riconoscere che i microfinanziamenti, promossi principalmente dalle ONG, possono essere considerati tra i principali strumenti di lotta alla povertà*”.

Sulla base di questa premessa e tenendo in considerazione gli ostacoli di natura politica ed istituzionale che si frappongono allo sviluppo di tale strumento finanziario, la Comunicazione ha proposto di costituire “*un modello di politica coerente per le operazioni comunitarie di microfinanziamento nonché le basi necessarie per il coordinamento delle attività con gli Stati membri. Il modello presentato nella presente comunicazione interessa quindi sia la UE che gli Stati membri*”<sup>82</sup>.

Nella Comunicazione i microfinanziamenti vengono descritti come importanti strumenti per mezzo dei quali l’UE può affrontare con successo la sfida della povertà e vengono presi in esame alcuni dei fattori utili per il raggiungimento di questo obiettivo in grado di contribuire allo sviluppo delle istituzioni che si occupano di microfinanziamenti. Uno dei principali obiettivi è infatti garantire la sostenibilità finanziaria di tali istituzioni<sup>83</sup>.

La Comunicazione rende nota anche la necessità di creare un quadro politico favorevole allo sviluppo del microcredito, indicando il tipo di sostegno che può essere fornito alle istituzioni e prevedendo l'introduzione di criteri comuni per il sostegno dei donatori<sup>84</sup>. L'ultima sezione della Comunicazione si occupa del coordinamento dei donatori, a livello internazionale, europeo e nazionale<sup>85</sup>.

La Comunicazione contiene importanti definizioni quali quella di “microimpresa”: cioè l’impresa che “*si occupa di attività produttive intraprese nel settore informale, che possono consistere nella produzione o distribuzione di beni o nella prestazione di servizi. Nei paesi ACP<sup>86</sup>, la microimpresa tipica impiega meno di 5 dipendenti, solitamente*

---

<sup>82</sup> Punto 1 della Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo “*Microfinanziamenti e riduzione della povertà*” Bruxelles, 30.09.1998 COM(1998) 527 def.

<sup>83</sup> Punto 3.3 della Comunicazione.

<sup>84</sup> Punto 4.2 della Comunicazione.

<sup>85</sup> Punto 4.3 della Comunicazione

<sup>86</sup> Il gruppo dei paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) è formato dai paesi in via di sviluppo che partecipano al sistema di partenariato e cooperazione con l’Unione Europea istituito dalla Convenzione di Lomé del 1975 e confermato dalla Convenzione di Cotonou del 2000.

familiari, ed è dotata di un capitale fisso inferiore a 10 000 USD<sup>87</sup>. I microimprenditori, per creare le proprie aziende, hanno necessità di usufruire dei servizi finanziari; il "microcredito": si riferisce esclusivamente alla concessione di prestiti. I prestiti sono generalmente di importi ridotti, inferiori a 1000 USD, e sono spesso utilizzati per creare o espandere una microimpresa. Alcune istituzioni di credito, che avevano iniziato con la concessione di crediti, hanno successivamente esteso l'attività al settore dei risparmi; "microfinanziamento": indica la prestazione di una serie di servizi finanziari (ad esempio, risparmi, crediti e assicurazioni. Anche gli importi dei prestiti sono modesti, il primo prestito può ammontare anche a soli 50 USD, a seconda dell'istituzione e dei clienti. Una buona reputazione in termini di restituzione di prestiti può consentire di ottenere prestiti più consistenti o usufruire di altri servizi"<sup>88</sup>;

Dopo una serie di interrogazioni alla Commissione ed al Consiglio<sup>89</sup> sul ruolo del microcredito quale strumento di lotta alla povertà nell'U.E e come politica di sviluppo della stessa, nel 2007 è stata emanata la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione" COM(2007) 708 definitivo/2 del 20 dicembre 2007.

Tale Comunicazione ha attribuito al microcredito "un ruolo importante nella realizzazione della strategia di Lisbona<sup>90</sup> per la crescita e l'occupazione e nella promozione dell'integrazione sociale"<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> United States Dollar.

<sup>88</sup> Punto 3.2 della Comunicazione.

<sup>89</sup> Di seguito le Interrogazioni che si sono susseguite tra il 1998 ed il 2007: Interrogazione n. 97 (H-0990/98) dell'on. Niall Andrews alla Commissione: *Salvare il sistema di "microcredito"*; Interrogazione scritta e-1266/00 di Christopher Huhne (ELDR) alla Commissione: *Microcredito quale mezzo di riduzione della povertà*; Interrogazione scritta e-1609/00 di Elspeth Attwooll (ELDR) alla Commissione: *Microcredito*; Interrogazione scritta e-3614/01 di Elspeth Attwooll (ELDR) alla Commissione: *Microfinanziamenti e politica di sviluppo dell'UE*; Interrogazione scritta e-3636/01 di Eryl McNally (PSE) alla Commissione: *Microcredito e sviluppo*; Interrogazione scritta e-0083/02 di Chris Davies (ELDR) alla Commissione: *Servizi di microfinanziamenti destinati ai poveri*; Interrogazione scritta E-0959/05 di Salvador Garriga Polledo (PPE-DE) alla Commissione: *Anno internazionale del microcredito*; Interrogazione scritta E-2552/05 di Miguel Portas (GUE/NGL) alla Commissione: *Programmi di microcredito nei paesi terzi*; Interrogazione scritta E-0283/07 di Kader Arif (PSE) alla Commissione: *Microcredito*; Interrogazione scritta E-0523/07 di Kader Arif (PSE) al Consiglio: *Microcredito*.

<sup>90</sup> La Strategia di Lisbona, avviata nel marzo 2000, si propone come obiettivo principale quello di fare dell'Europa una delle economie più competitive al mondo, creando posti di lavoro, un'economia sostenibile ed una maggiore coesione sociale. Nel 2010, termine del piano decennale previsto dalla Strategia, non essendo stati pienamente raggiunti i traguardi pianificati, gli Stati membri hanno deciso di elaborare una nuova strategia "Europa 2020" per il successivo decennio, riguardanti l'occupazione, l'innovazione, l'istruzione, l'energia e l'integrazione sociale.

Nel medesimo documento è contenuta anche la definizione di microcredito che viene descritto come prestito di importo inferiore a 25.000 Euro.<sup>92</sup> E' evidente che questo tipo di definizione, che distingue il credito tradizionale dal microcredito solo sulla base di limitazioni dell'importo è assolutamente insufficiente, o addirittura fuorviante. Il carattere innovativo e distintivo del microcredito, infatti non è rappresentato solo dall'ammontare modesto di ciascun credito, ma dal fatto che si tratta di un canale di credito riservato a soggetti che normalmente risultano esclusi dai circuiti bancari, perché non in possesso di garanzie patrimoniali.

Nel punto 2 della Comunicazione si afferma che *“il microcredito in Europa si rivolge a due categorie: le “microimprese”, vale a dire le imprese che occupano meno di 10 persone (si tratta di circa il 91% di tutte le imprese europee), e le “persone svantaggiate” (cioè disoccupate o inattive, quelle che ricevono sussidi, immigrati ecc.) che desiderano passare al lavoro autonomo ma non possono accedere ai servizi bancari tradizionali”*. Tale riferimento è di fondamentale importanza se consideriamo che le microimprese in Europa rappresentano più del 90% delle imprese esistenti ed il 95% dei due milioni delle nuove imprese avviate ogni anno.

Il testo riprende anche l'importante comunicazione del 2006<sup>93</sup> sul finanziamento delle piccole e medie imprese (PMI), contenente l'invito della Commissione agli Stati membri affinché le legislazioni nazionali incoraggino l'offerta di microcrediti, in quanto strumenti capaci di stimolare l'iniziativa imprenditoriale (in particolare delle donne e delle minoranze etniche) e l'integrazione sociale<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Punto 1 della Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: *Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione*, Bruxelles, 20.12.2007, COM(2007) 708 definitivo/2.

<sup>92</sup> La medesima definizione è riportata anche nella COM(2006) 349 del 29.6.2006, 7, *Attuare il programma comunitario di Lisbona: Finanziare la crescita delle PMI – Promuovere il valore aggiunto europeo*. In realtà, la media degli importi erogati dalle singole Nazioni è più bassa rispetto al tetto previsto dalla Commissione. Si tratta di importi che vanno da un minimo di 3.800 euro ad un massimo di 10.000. Anche la durata del finanziamento è variabile ed è differente da Paese a Paese, si va da un minimo di 12 mesi ad un massimo di 10 anni

<sup>93</sup> COM(2006) 349 del 29.6.2006, *Attuare il programma comunitario di Lisbona: Finanziare la crescita delle PMI. Promuovere il valore aggiunto europeo*.

<sup>94</sup> Già nella sua comunicazione del 2006 sul finanziamento delle piccole e medie imprese, la Commissione ha attirato l'attenzione su uno degli ostacoli che si frappongono allo sviluppo del microcredito, invitando gli Stati membri: *«a far sì che la loro legislazione nazionale incoraggi la messa a disposizione dei microcrediti (prestiti inferiori a 25.000 euro). I prestiti di questo tipo costituiscono uno strumento importante per incoraggiare l'iniziativa imprenditoriale, in particolare delle donne e dei membri delle minoranze etniche, sotto forma di un'attività indipendente o di una microimpresa. Questo strumento favorisce non solo la concorrenzialità e lo spirito imprenditoriale ma anche l'integrazione sociale»*. Così

La Comunicazione del 20.12.2007 n. 708 (*“Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell’occupazione”*) ha proposto, inoltre, alcuni modi per eliminare gli ostacoli che limitano l’azione del microcredito ed in particolare ha suggerito di:

1. Migliorare l’ambiente giuridico ed istituzionale negli Stati membri; la Commissione sollecita gli Stati membri ad adattare i loro quadri istituzionali, giuridici e commerciali a livello nazionale per promuovere un contesto più favorevole allo sviluppo del microcredito. In particolare si invitano gli Stati membri a *“creare un ambiente che consenta lo sviluppo degli istituti microfinanziari (MFI) e che copra tutti i segmenti della clientela”*, *“aiutare i microcrediti a diventare sostenibili allentando i limiti massimi degli interessi per le operazioni di microcredito”*, *“consentire l’accesso da parte degli MFI alle banche dati relative ai mutuatari e agevolare la valutazione dei rischi”*, *“ridurre i costi di funzionamento applicando sistemi fiscali favorevoli”*, *“adeguare la normativa e la sorveglianza nazionali al carattere specifico della microfinanza”*, *“garantire l’applicazione al microcredito delle norme relative al mercato unico”*, *“inquadrare il microcredito nelle normative e nelle norme contabili”*<sup>95</sup>.

2. Cambiare il clima in modo che risulti ancor più favorevole all’imprenditorialità; la Commissione propone di *“Migliorare il contesto istituzionale per il lavoro autonomo e le microimprese (...), definire soluzioni per consentire ai disoccupati e ai beneficiari della sicurezza sociale di passare al lavoro autonomo (...), aumentare le possibilità di successo delle nuove microimprese attraverso la formazione, il tutoraggio e i servizi di sviluppo aziendale (...)”*<sup>96</sup>.

3. Promuovere la diffusione delle migliori pratiche, compresa la formazione; la Commissione intende rafforzare il proprio contributo istituendo una nuova struttura a livello europeo con il compito di fornire consulenze e sostegno per la creazione di

---

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Attuare il programma comunitario di Lisbona: Finanziare la crescita delle PMI – Promuovere il valore aggiunto europeo*, COM(2006) 349 del 29.6.2006, punto 3.

<sup>95</sup> Punto 3.1 della Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell’occupazione*, Bruxelles, 20.12.2007, COM(2007) 708 definitivo/2.

<sup>96</sup> Punto 3.2 della Comunicazione.

istituzioni di microfinanza negli Stati membri, che fornisca finanziamenti e assistenza tecnica alle MFI nuove e non bancarie al fine di potenziare l'offerta di microcrediti<sup>97</sup>.

La Commissione, inoltre rileva la necessità di creare un codice di condotta per le MFIs, ritenendolo un *“ottimo modo di diffondere le pratiche etiche e favorevoli ai clienti tra gli istituti stessi. Il codice dovrebbe idealmente essere elaborato dalle diverse parti interessate, basarsi sui risultati sociali e finanziari degli MFI. (...) Esso dovrebbe essere obbligatorio per le MFIs, allo scopo di fornire informazioni sul loro status giuridico, sulla sorveglianza e sul rispetto del codice di condotta nei documenti che pubblicano”*<sup>98</sup>.

4. Mettere maggiore capitale a disposizione degli istituti di microcredito. Il punto 3.4 della Comunicazione afferma che *“per sostenere lo sviluppo del microcredito in Europa occorre un complesso di iniziative che facciano leva sulla partecipazione delle parti interessate e delle istituzioni nazionali ed europee. (...) Per rispondere a questa sfida la Commissione intende rafforzare il proprio contributo istituendo, nel quadro della politica europea di coesione, una struttura specifica per il microcredito che fornisca finanziamenti e assistenza tecnica alle MFI nuove e non bancarie, per potenziare l'offerta di microcrediti”*. L'obiettivo, pertanto, è quello di aiutare le MFI a divenire il più possibile autonome e a contribuire a innalzare l'offerta di microcredito in Europa attraverso la partecipazione di istituzioni nazionali ed europee.

Per il raggiungimento di tali obiettivi la Commissione ha formulato due proposte. La prima ha ad oggetto l'invito agli *“Stati membri a varare un programma di riforme volto a migliorare le condizioni per il microcredito a seconda delle circostanze e priorità nazionali”* predisponendo *“le azioni necessarie per promuovere un ambiente più favorevole allo sviluppo del microcredito”*<sup>99</sup>.

La seconda linea d'azione fa riferimento alla creazione, all'interno di *Jeremie*, di una nuova struttura comunitaria di sostegno al microcredito, in grado di offrire l'*“assistenza tecnica e il sostegno generale al consolidamento e allo sviluppo delle MFIs”*<sup>100</sup>.

Nella parte riservata alle conclusioni, la Commissione ha raccomandato altresì di:  
a) istituire una struttura specifica per il sostegno del microcredito, al fine di sviluppare

---

<sup>97</sup> Punto 3.3 della Comunicazione.

<sup>98</sup> Punto 3.3 della Comunicazione.

<sup>99</sup> Punto 3.2 della Comunicazione.

<sup>100</sup> Punto 3.4 della Comunicazione.

servizi di tutoraggio essenziali per sostenere i beneficiari nella creazione di un'azienda; b) sviluppare le buone pratiche di mercato istituendo un marchio specifico per il microcredito ed una guida di buona condotta; c) istituire un fondo per il microcredito per finanziare le attività creditizie delle MFI; d) incoraggiare cambiamenti nei quadri istituzionali e giuridici degli stati membri a favore dello sviluppo del microcredito; e) avviare campagne di comunicazione finalizzate alla promozione del microcredito<sup>101</sup>.

Questa Comunicazione ha riconosciuto, dunque, al microcredito il merito di costituire uno strumento importante per incoraggiare la crescita del lavoro autonomo, la formazione e lo sviluppo di microimprese e di essere un mezzo utile a promuovere il passaggio dalla disoccupazione al lavoro autonomo. Quanto affermato è stato successivamente confermato anche nello *Small Business Act for Europe* del 2008 e nel Piano europeo per la ripresa economica (*European Economic Recovery Plan*) nel medesimo anno.

Lo *Small Business Act*, importantissima iniziativa politica varata dalla Commissione nel 2008 per promuovere lo sviluppo, la crescita e la sostenibilità delle PMI europee sulla base degli obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona, intende valorizzare e rilanciare le aziende di minori dimensioni.

L'aspetto innovativo consiste nell'intenzione di porre il principio «Pensare anzitutto in piccolo» al centro delle politiche comunitarie. Lo "Small Business Act" mira, infatti, a migliorare l'approccio allo spirito imprenditoriale, collegando saldamente il principio del "pensare anzitutto al piccolo (*"Think Small First"*) ai processi decisionali, creando, così, condizioni favorevoli alla crescita ed alla competitività sostenibile delle PMI europee.

Lo SBA fissa 10 principi destinati a guidare la formulazione e l'attuazione di tali politiche: "1) dar vita a un contesto in cui imprenditori e imprese familiari possano prosperare e che sia gratificante per lo spirito imprenditoriale; 2) far sì che imprenditori onesti, che abbiano sperimentato l'insolvenza, ottengano rapidamente una seconda possibilità; 3) formulare regole conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo"; 4) rendere le pubbliche amministrazioni permeabili alle esigenze delle PMI; 5) adeguare l'intervento politico pubblico alle esigenze delle PMI: facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e usare meglio le possibilità degli aiuti di Stato per le PMI; 6) agevolare l'accesso delle PMI al credito e sviluppare un contesto giuridico ed

---

<sup>101</sup> Punto 5 della Comunicazione.

*economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali; 7) aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico; 8) Promuovere l'aggiornamento delle competenze nelle PMI e ogni forma di innovazione; 9) permettere alle PMI di trasformare le sfide ambientali in opportunità; 10) incoraggiare e sostenere le PMI perché beneficino della crescita dei mercati”<sup>102</sup>.*

Lo Small Business Act conferma l'importanza del microcredito affermando che *“L'UE e gli Stati membri dovranno agevolare l'accesso delle PMI al credito, in particolare ai capitali di rischio, al microcredito e al finanziamento mezzanino e sviluppare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali”*.

L'accesso al credito per le PMI è considerato il secondo problema più imponente dopo gli oneri amministrativi, infatti, come riportato nella Comunicazione della Commissione, *“l'avversione al rischio fa sì che spesso investitori e banche evitino di finanziare aziende appena o da poco fondate. Possibili carenze di mercato del sistema creditizio verso le PMI vanno identificate e corrette per dare ulteriore impulso ai mercati europei dei capitali di rischio e migliorare l'accesso delle PMI al microcredito”*.

Lo Small Business Act del 2011 conferma che seppur, i progressi nell'ambiente delle imprese siano ancora lenti, l'accesso al finanziamento è migliorato. A tal proposito si aggiunge che *“Sistemi migliori e più efficienti di garanzia dei prestiti sono essenziali per le PMI, che non sempre dispongono di garanzie collaterali. È il caso in particolare di quelle che chiedono prestiti di modesta entità, dato che un potenziamento del microcredito può stimolare l'imprenditorialità a livello nazionale e regionale”<sup>103</sup>.*

---

<sup>102</sup> Punto 3 della Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una corsia preferenziale per la piccola impresa” Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un “Small Business Act” per l'Europa)*, Bruxelles, 25.6.2008, COM(2008) 394 definitivo.

<sup>103</sup> Punto 3.2 della Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Riesame dello “Small Business Act” per l'Europa*, Bruxelles, 23.2.2011, COM(2011) 78 definitivo.

## 2.2 Gli interventi più recenti che caratterizzano lo sviluppo dell'impegno europeo per la diffusione del microcredito.

Ulteriori iniziative europee dirette a dare slancio al mercato del microcredito hanno continuato a succedersi anche negli ultimi anni.

Il 31 marzo 2009 nel punto 1.2 del Parere redatto dal Comitato Economico e Sociale europeo sono state accolte con favore le iniziative della Commissione volte a sostenere lo sviluppo della microimpresa<sup>104</sup> ma è stata ritenuta *“però insufficiente una semplice azione di stimolo rivolta agli Stati membri, dato che il settore non bancario, escluso dalle direttive bancarie CE, presenta un'insufficiente base normativa in molti Stati membri e una difformità di disposizioni di base”*<sup>105</sup>.

Il Comitato Economico e Sociale, inoltre, ha ritenuto necessaria la realizzazione di *“un'azione pilota per microinvestimenti, socialmente responsabili, che accomuni istituti di microcredito bancari e non bancari in un sistema a rete europeo, attraverso la realizzazione di Memorandum of Understanding for Socially Responsible Investments, con i singoli istituti ed il supporto delle associazioni di categoria”* a favore dei soggetti che hanno difficoltà ad accedere al credito<sup>106</sup>.

Alla luce di quanto affermato il Comitato Economico e Sociale nel punto 1.6 del Parere ha indicato le misure necessarie per potenziare il sistema europeo. Queste consistono nel: 1) realizzare una rete di accordi sugli investimenti socialmente responsabili tra il creando Fondo europeo per il microcredito e i singoli istituti di microcredito sul territorio; 2) predisporre un sistema comunitario di *rating* delle MFIs sia bancarie che non bancarie e la costituzione di un marchio europeo di qualità al fine di

---

<sup>104</sup> La Raccomandazione 2003/361/CE stabilisce che una microimpresa è un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2.000.000 EUR.

<sup>105</sup> Quanto affermato al punto 1.2 è ripreso e più ampiamente articolato nel punto 4.4.4 di seguito riportato: *“Il CESE, in più occasioni, ha avuto modo di esprimere il proprio apprezzamento per gli interventi attuati, soprattutto negli ultimi quindici anni, dalla Commissione, dalla BEI e dal FEI, per il sostegno della piccola impresa. Esso ha riconosciuto l'ampliamento e la modernizzazione del sostegno finanziario della BEI alle PMI, ma ritiene che si potrebbero aumentare gli sforzi, anche attraverso programmi concordati con: 1) la BEI, per i capitali e con il FEI, per le garanzie fideiussorie, 2) le istituzioni finanziarie dei singoli Stati, 3) le organizzazioni rappresentative delle micro, delle piccole e delle medie imprese, 4) i confidi, i quali già operano in regime di ingegneria finanziaria, concedendo la garanzia fideiussoria, che oscilla tra il 50 e l'80 %, del prestito erogato alle imprese”*.

<sup>106</sup> Punto 1.3 del Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione*, COM(2007) 708 def./2.

attrarre fondi e aumentare la fiducia dei potenziali percettori; 3) attivare strumenti comunitari di informazione e formazione; 4) predisporre strumenti comunitari di formazione permanente e di *capacity building* per i quadri direttivi e gli operatori delle MFI; 5) creare un network europeo di banche dati<sup>107</sup>.

Degno di nota è il riconoscimento da parte del suddetto Comitato del valore sociale del credito in quanto considerato uno strumento essenziale per lo sviluppo economico ma al tempo stesso un mezzo importante per la realizzazione di un’*“economia sociale di mercato”*<sup>108</sup>. Alla luce di quanto appena affermato, il Comitato ha ritenuto necessaria una ripartizione dei rischi del credito tra più enti al fine di aumentare le garanzie nei confronti delle istituzioni finanziarie, abbassare il tasso di interesse legato al credito concesso e facilitare l’erogazione del prestito<sup>109</sup>.

L’importante ruolo economico e sociale del microcredito è stato ulteriormente confermato dalla Dichiarazione del Parlamento europeo 2009/C 271 E/08 che considera questo strumento finanziario come un mezzo che da impulso a progetti autonomi di occupazione, che contribuisce al miglioramento delle condizioni di vita e rappresenta un importante strumento di emancipazione per le donne.

Alla luce di queste considerazioni, *“il Parlamento invita il Consiglio e la Commissione a riconoscere l’importanza del microcredito nel quadro del processo di Barcellona e delle politiche di vicinato e di sviluppo; invita le due istituzioni a sostenere maggiormente i progetti di microfinanziamento e a rafforzare i programmi a favore delle donne esistenti in questo ambito; chiede la messa a disposizione di risorse umane ed economiche per i progetti legati al microcredito nei paesi in via di sviluppo e nei paesi del*

---

<sup>107</sup> Il punto 1.6 del parere è di cruciale importanza perché mette in evidenza gli strumenti necessari a facilitare l’accesso al credito per le micro e piccole imprese. Con riferimento a queste ultime, il punto 4.4.4 del parere fa riferimento ai programmi pluriennali della Commissione e alle azioni di ingegneria finanziaria che sono necessarie: *“1) garanzia fideiussoria sui prestiti, concessa alle “cooperative e ai consorzi fidi” (confidi) delle PMI, 2) garanzia di cartolarizzazione del fondo rischi dei confidi, 3) garanzia fideiussoria sul capitale, concessa tramite il “credito mezzanino”, 3) investimenti di capitali di rischio, il sostegno alla ecoinnovazione, il trasferimento di tecnologia, 4) interventi dei business angels”*.

<sup>108</sup> Il punto 4.4.1 afferma espressamente: *“Il microcredito costituisce una leva di inserimento sociale e permette alle persone e alle imprese economicamente deboli ed escluse dal sistema bancario classico, di accedere a risorse finanziarie, indispensabili alla creazione e allo sviluppo di attività generatrici di reddito”*.

<sup>109</sup> Il considerando D afferma che *“nel 2008 il Parlamento ha votato per il secondo anno consecutivo una dotazione finanziaria per garantire la continuità del progetto pilota «Promozione di un contesto più favorevole al microcredito in Europa» e benché la summenzionata comunicazione della Commissione del 20 dicembre 2007 non faccia riferimento a tale dotazione, essa potrebbe essere utilmente destinata alla costituzione di fondi propri da usarsi come capitale di avviamento”*

*mediterraneo; suggerisce la creazione di un'associazione congiunta del microcredito, incaricata della certificazione di credibilità dei progetti.<sup>110</sup>”*

Il 29 marzo 2009, è stata emanata la “*Risoluzione del Parlamento europeo recante raccomandazioni alla Commissione sull'iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione*”. Questo atto è di considerevole importanza perché il Parlamento afferma che la Commissione dovrebbe prevedere l'introduzione del concetto di microcredito nelle statistiche e nella legislazione relative alle istituzioni finanziarie ed elaborare una strategia di comunicazione per la promozione del lavoro autonomo come alternativa al salariato, al fine di fronteggiare la disoccupazione che colpisce le fasce sociali più svantaggiate.

Il Parlamento, inoltre, ritiene che la Commissione dovrebbe invitare gli Stati membri ad introdurre incentivi di natura fiscale per facilitare l'ingresso dei privati nel campo del microcredito e dovrebbe invitare gli stessi a restringere l'applicazione di limiti massimi previsti in molti Paesi per gli interessi applicati al credito al consumo evitando tuttavia di applicare tassi d'interesse eccezionalmente elevati<sup>111</sup>.

Negli anni successivi è cresciuto sempre più l'impegno dell'Unione Europea nel promuovere iniziative atte ad incoraggiare la diffusione del microcredito. L'obiettivo è quello di coinvolgere gli Stati membri, durante il periodo di programmazione 2007-2013, nel processo di attuazione a livello comunitario, nazionale e regionale di politiche e riforme strutturali volte a incentivare la crescita economica ed ad incrementare l'occupazione.

Grazie a questa attenzione prestata a livello europeo, le istituzioni micro finanziarie hanno potuto ricevere finanziamenti da parte del Fondo Sociale Europeo (FSE), dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI).

Il FSE è uno dei più importanti strumenti finanziari dell'Unione Europea. Lo statuto gli attribuisce il compito di *“realizzare le priorità della Comunità riguardo al*

---

<sup>110</sup> Dichiarazione del Parlamento europeo sul microcredito 2009/C 271 E/082009/C 271 E/08.

<sup>111</sup> Il Considerando G della Risoluzione pone l'accento su alcuni elementi innovativi del microcredito rappresentati dalla mancata richiesta di garanzie tradizionali, da attività valutative del merito creditizio non tradizionale e dal fine di coesione legato all'obiettivo di integrazione di soggetti a rischio di esclusione sociale.

Il difficile accesso a canali finanziari viene riconosciuto come un ingombrante ostacolo all'imprenditorialità, ciò determina una significativa domanda di microcredito nei paesi dell'Europa che ad oggi risulta in parte insoddisfatta (Considerando B della Risoluzione).

*rafforzamento della coesione economica e sociale migliorando le possibilità di occupazione e di impiego, favorendo un alto livello di occupazione e nuovi e migliori posti di lavoro. A tal fine esso (il Fondo) sostiene le politiche degli Stati membri intese a conseguire la piena occupazione e la qualità e la produttività sul lavoro, promuovere l'inclusione sociale, compreso l'accesso all'occupazione delle persone svantaggiate, e ridurre le disparità occupazionali a livello nazionale, regionale e locale.<sup>112</sup>”.*

L'obiettivo di sostenere la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro nell'UE, viene perseguito cofinanziando progetti nazionali, regionali e locali destinati ad aumentare i livelli di occupazione, la qualità dei posti di lavoro e l'inclusività del mercato del lavoro negli Stati membri e nelle loro regioni.

Nell'attuale periodo di finanziamento, il 2007-2013, oltre a dare sostegno a coloro che incontrano difficoltà nel trovare lavoro, come le donne, i giovani, gli anziani, gli immigrati e i disabili, la dotazione dell'FSE aiuta le imprese e i lavoratori a sostenere l'innovazione, l'apprendimento permanente e la mobilità dei lavoratori.

Per il periodo 2014-2020 è stato previsto un rafforzamento del ruolo del FSE attraverso l'incremento dei finanziamenti a favore dell'inclusione sociale, dell'uguaglianza di genere e della lotta alla disoccupazione giovanile.

Il FESR è uno dei fondi strutturali dell'Unione Europea. Il Regolamento N.1083/2006 per il periodo 2007-2013 attribuisce al Fondo il compito di contribuire al potenziamento della coesione economica e sociale, riducendo le disparità regionali. Tale contributo avviene attraverso un sostegno allo sviluppo e attraverso l'organizzazione strutturale delle economie regionali, anche per quanto riguarda la riconversione delle regioni industriali in declino<sup>113</sup>.

Il FESR concentra il suo intervento su obiettivi di «Convergenza», di «Competitività regionale e occupazione» e di «Cooperazione territoriale europea». Si tratta in particolare di finanziamenti riguardanti: investimenti che contribuiscono a creare posti di lavoro durevoli, investimenti nelle infrastrutture, misure di sostegno allo sviluppo regionale e locale compresa l'assistenza e i servizi alle imprese, in particolare per quanto riguarda le piccole e medie imprese (PMI) e l'assistenza tecnica.

---

<sup>112</sup> Regolamento (Ce) N. 1081/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo Sociale Europeo e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 1784/1999, art. 2.

<sup>113</sup> Regolamento N. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di sviluppo regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione e che abroga il regolamento n. 1260/1999.

Nel periodo di programmazione 2014-2020 il FERS concorrerà alla realizzazione degli obiettivi di “Europa 2020”, indirizzando le proprie risorse verso priorità fondamentali, quali il sostegno per le piccole e medie imprese, con l’obiettivo di raddoppiare i fondi da 70 a 140 miliardi di euro in 7 anni.

IL FEI è stato istituito nel 1994 per sostenere le piccole e medie imprese ed è dotato di personalità giuridica e di autonomia finanziaria

Il Fondo si pone l'obiettivo di implementare le politiche europee a favore dell'imprenditorialità, della tecnologia, dell'innovazione e dello sviluppo regionale. Tale compito viene assolto essenzialmente fornendo capitale di rischio alle piccole e medie imprese (PMI), in particolare alle aziende di nuova costituzione e alle attività orientate alla tecnologia ed offrendo garanzie a istituzioni finanziarie a copertura dei loro prestiti alle PMI<sup>114</sup>.

Il FEI non è un istituto di credito e pertanto non concede prestiti direttamente alle imprese, ma opera attraverso banche e altri intermediari finanziari avvalendosi dei propri fondi o di quelli affidatigli dalla BEI o dall'Unione europea.

Il suo azionista di maggioranza è la Banca Europea per gli Investimenti, con la quale il Fondo forma il "Gruppo BEI".

In base al dettato dell'Agenda di Lisbona, il cui obiettivo è di rendere l’Europa l'economia più competitiva del globo, Bruxelles eroga importanti finanziamenti a favore dello sviluppo e dell'internazionalizzazione<sup>115</sup> delle imprese, soprattutto per quanto riguarda i mercati intra-UE (per quelli extra UE i fondi stanziati non sono molto sostanziosi).

Oltre alla Commissione, forniscono fondi anche le organizzazioni multilaterali come la BEI (Banca Europea d'Investimento), la Banca Mondiale, la BERS (Banca Europea per lo Sviluppo e la Ricostruzione).

La BEI, in particolare, assume prestiti sui mercati dei capitali e concede prestiti a un basso tasso d'interesse per finanziare progetti volti a migliorare le infrastrutture,

---

<sup>114</sup> Art. 2 dello Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti adottato il 14 giugno 1994 e modificato dall'Assemblea generale il 19 giugno 2000.

<sup>115</sup> “*Gli ostacoli che le Pmi devono superare nell'affrontare l'internazionalizzazione sono molti: i problemi linguistici sia negli incontri che nella produzione (etichette, istruzioni, ecc.); i problemi legali/contrattuali e di standard produttivi; il contatto continuativo con le aziende incontrate, anche nel post-vendita; la ricerca di condizioni giuste per una relazione 'win-win'; il supporto logistico, l'affidabilità nei tempi di consegna e nei pagamenti*”. MANZONETTO M., *Europa in aiuto delle Pmi*, in *Il Sole24ore*, 19.04.2006, 4.

l'approvvigionamento energetico o la sostenibilità ambientale sia all'interno dell'UE che nelle zone limitrofe o nei PVS. Oltre ai prestiti, la BEI offre anche assistenza tecnica, garanzie e capitale di rischio al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione e convergenza, sostegno alle piccole e medie imprese, sostenibilità ambientale, attuazione dell'iniziativa "Innovazione 2010", sviluppo delle reti transeuropee di trasporto e per l'energia sostenibile, competitiva e sicura.

La BERS opera principalmente attraverso la concessione di prestiti, di garanzie e partecipazione in capitali di rischio.

Secondo l'art. 1 dello Statuto, la BERS ha come obiettivo primario quello di «favorire la transizione verso l'economia di mercato e promuovere l'iniziativa privata e imprenditoriale nei paesi dell'Europa Centro-Orientale, impegnati ad applicare i principi della democrazia multipartitica, del pluralismo e dell'economia di mercato». Il sostegno allo sviluppo del settore privato e in particolare alle piccole e medie imprese (art. 2) è al centro del mandato della Banca. Infatti, in base all'art. 11, il 60% (minimo) dell'attività della Banca deve essere rivolto a favore del settore privato, mentre un massimo del 40% può essere indirizzato al settore pubblico (finanziamento a governi o agenzie pubbliche con garanzia).

La BERS fornisce esclusivamente finanziamenti per specifici progetti o investimenti ed opera in un'ottica commerciale. La validità di un'operazione viene valutata alla luce della sua capacità di generare cash-flow e di ripagare il prestito alle condizioni stabilite. I prestiti vengono concessi ad un tasso di mercato e le condizioni di rimborso variano sulla base della natura del prestito.

Nei prossimi paragrafi esamineremo le quattro principali iniziative europee dirette allo sviluppo ed al sostegno di microfinanza e microcredito avviate negli ultimi anni: *Cip* (Programma quadro per la competitività e l'innovazione), *Jeremie* (Risorse europee congiunte per le micro, piccole e medie imprese), *Jasmine* (Azione comune a sostegno degli istituti di microfinanza in Europa) e infine *Progress Microfinance*.

### **3. Il primo progetto di ingegneria finanziaria: CIP (*Competitiveness and Innovation Framework Programme*) 2007-2013.**

Il programma quadro per la Competitività e l'Innovazione (Cip), adottato con la Decisione 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio il 24 ottobre 2006, propone una strategia per migliorare la competitività e potenziare l'innovazione all'interno dell'Unione europea. Le azioni sostenute dal programma perseguono gli obiettivi previsti dalla Strategia di Lisbona<sup>116</sup> e tendono a favorire lo sviluppo sostenibile della società puntando ad una crescita economica equilibrata<sup>117</sup>.

Il programma quadro tende a facilitare la creazione di imprese ad alto potenziale innovativo ed impegnate nel settore delle energie rinnovabili e punta ad offrire sostegno alle istituzioni micro finanziarie europee sia pubbliche che private tramite l'iniziativa "*Cip Micro-credit guarantee window*".

Il CIP mira, dunque, a rendere più agevole l'accesso al credito e ad offrire servizi di sostegno alle imprese, incoraggiando, inoltre, una maggiore adozione ed un migliore utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)<sup>118</sup>.

Il CIP, gestito per conto della Commissione europea dall'Agenzia Esecutiva per la Competitività e l'Innovazione (EACI) con sede a Bruxelles, si articola in tre programmi operativi, ognuno dei quali presenta obiettivi specifici ed una propria struttura di *governance*:

1) il programma per l'imprenditorialità e l'innovazione (EIP): ha come scopo la promozione del settore imprenditoriale, della competitività industriale e dell'innovazione. Questo programma è indirizzato alle PMI, alle imprese a forte potenziale di crescita ad alta tecnologia, alle microimprese e alle imprese familiari. Il programma è orientato a

---

<sup>116</sup> La Commissione Europea propone il "Programma Quadro per l'Innovazione e la Competitività" per migliorare la coerenza dei programmi che partecipano all'iniziativa comunitaria finalizzata a perseguire gli obiettivi della Strategia di Lisbona.

A seguito delle raccomandazioni del Consiglio Europeo del 2003, la Commissione Europea ha presentato una proposta per l'attuazione di un Programma quadro per la Competitività e l'Innovazione (CIP) al fine di farne la principale base giuridica che coinvolga tutte le azioni comunitarie nel campo dell'innovazione e della competitività.

<sup>118</sup> Secondo l'art. 2, Decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio gli obiettivi del programma quadro sono: a) sostenere e promuovere la competitività delle imprese, in particolare delle PMI; b) sollecitare e promuovere tutte le forme d'innovazione, compresa l'eco-innovazione; c) accelerare lo sviluppo di una società dell'informazione sostenibile, competitiva, innovativa e capace d'integrazione; d) promuovere l'efficienza energetica e fonti energetiche nuove e rinnovabili in tutti i settori, compresi i trasporti.

facilitare l'accesso al credito delle PMI soprattutto nella fase di avviamento. Il programma prevede, inoltre, lo scambio delle migliori pratiche fra Stati membri, per fare in modo che si sviluppi un ambiente normativo e amministrativo favorevole alle imprese e all'innovazione.

2) il programma di sostegno alle politiche in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT-PSP): ha quale obiettivo quello di promuovere l'applicazione e lo sfruttamento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). L'adozione delle TIC nei settori privato e pubblico vuole stimolare l'innovazione e la competitività in ambito europeo.

3) il programma Energia intelligente-Europa (IEE): sostiene il miglioramento dell'efficacia energetica, l'adozione di fonti di energia rinnovabile, l'efficienza energetica, la diversificazione delle fonti d'energia e dei carburanti e la riduzione del consumo energetico finale.

Ognuno di tali programmi si propone il raggiungimento di obiettivi ben precisi orientati alla competitività ed a stimolare la capacità innovativa delle imprese nei settori delle TIC (Tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e dell'energia sostenibile.

La partecipazione al Cip è aperta ad un'ampia gamma di organizzazioni e individui, anche se è principalmente destinato alle Pmi<sup>119</sup>.

I beneficiari del programma quadro per la competitività e l'innovazione, oltre agli Stati membri dell'Unione, sono “1) i paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA)<sup>120</sup> membri dello Spazio economico europeo (SEE)<sup>121</sup>, conformemente alle condizioni previste dall'accordo SEE; 2) i paesi in via di adesione e i paesi candidati nei cui confronti si applica una strategia di preadesione; 3) i paesi dei Balcani occidentali, conformemente alle disposizioni da definire con detti paesi a seguito della conclusione di accordi quadro relativi alla loro partecipazione a programmi comunitari; 4) altri paesi terzi qualora consentito dagli accordi e dalle procedure”<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> I soggetti beneficiari sono principalmente piccole e medie imprese, ma talvolta i programmi si rivolgono anche ad Ong, associazione di categoria, Camere di Commercio.

<sup>120</sup> *European Free Trade Association*: area di libero scambio per i paesi che non hanno aderito alla UE (Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein).

<sup>121</sup> Spazio Economico Europeo è un accordo tra UE ed EFTA (eccetto la Svizzera) per creare un mercato unico per l'interscambio ed il commercio di prodotti e merci.

<sup>122</sup> Art. 4 della Decisione n.1639/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Il CIP mette a disposizione, per i sette anni compresi tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013, un *budget* pari a 3,621 miliardi di euro per l'intera durata del programma<sup>123</sup>. A titolo indicativo, il 60% dell'intera somma (2,170 miliardi di euro) è assegnata a favore del programma per l'innovazione<sup>124</sup> e l'imprenditorialità, 430 milioni di euro (quindi circa un quinto del totale) sono investiti a favore della promozione dell'ecoinnovazione<sup>125</sup>, il 20 % del bilancio complessivo (730 milioni di euro) è riservato al programma di sostegno in materia di TIC ed il restante 20% è impiegato a favore del programma "Energia intelligente - Europa". I contributi finanziari erogati vengono gestiti dall'*European Investment Fund* (EIF)

Grazie a un effetto leva e al concorso di capitali privati, questi fondi consentono di mobilitare ben 30 miliardi per lo start-up di nuove imprese. Hanno già usufruito di questo programma oltre 100mila piccole e medie imprese e si stima che entro la fine del 2013 ne possano beneficiare altre 200mila<sup>126</sup>.

Il CIP, sostiene l'accesso al credito per l'avviamento e la crescita delle PMI e incentiva la diffusione di una cultura dell'imprenditorialità e dell'innovazione sostanzialmente attraverso un'attività di cofinanziamento. Il programma, infatti, ha a disposizione vari strumenti, finanziati dal bilancio comunitario e dalla Banca Europea degli Investimenti, che hanno lo scopo di migliorare la disponibilità dei finanziamenti e del credito alle PMI.

Tale progetto non prevede l'erogazione diretta dei contributi finanziari alle imprese ma si serve di intermediari finanziari che forniscono il capitale di rischio o le garanzie alle PMI europee. L'art 17 della Decisione n. 1639/2006 prevede che gli strumenti finanziari predisposti dal programma *“sono gestiti in modo da permettere alle PMI di accedere più facilmente al credito in determinate fasi della loro vita: costituzione, avviamento, espansione e trasferimento dell'impresa. Nell'ambito di applicazione dei*

---

<sup>123</sup> Art.3 del Programma Quadro per la Competitività e l'Innovazione (Decisione n.1639/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio).

<sup>125</sup> Si considera eco-innovazione: *“ogni forma di innovazione mirante ad un progresso significativo e dimostrabile verso l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile riducendo le incidenze negative sull'ambiente, o conseguendo un uso più efficace e responsabile delle risorse naturali, compresa l'energia”*. Art. 14 della Decisione n. 1639/2006/ CE.

<sup>126</sup> L'impatto dell'iniziativa è di rilevante importanza perché determina conseguenze positive anche sul tasso d'occupazione. Si stima, infatti, che per ogni piccola o media impresa che ottiene un prestito si creano 1,2 posti di lavoro. I dati sopra riportati sono contenuti in: TAJANI A., *Intervento L'Europa ha un dovere: sostenere le Pmi*, in *IlSole24ore*, 14-04-2011, 16.

*pertinenti strumenti rientrano anche gli investimenti realizzati dalle PMI in attività come lo sviluppo tecnologico, l'innovazione, inclusa l'ecoinnovazione, e il trasferimento tecnologico, nonché l'espansione delle loro attività commerciali oltre frontiera. Gli strumenti di cui al paragrafo 1 sono: a) lo strumento a favore delle PMI innovative e a forte crescita (GIF)<sup>127</sup>; b) lo strumento relativo alle garanzie per le PMI (SMEG)<sup>128</sup>; c) il piano per lo sviluppo di capacità (CBS)<sup>129</sup>”.*

Il fattore nuovo introdotto dal CIP, riguarda l'offerta di capitale “di sviluppo” anche durante la fase di espansione.

La Commissione predispose, inoltre, un'attività di monitoraggio regolare dell'attuazione del programma quadro e dei relativi programmi specifici. Ogni anno, infatti, è tenuta ad elaborare un Programma di lavoro<sup>130</sup> ed una relazione riguardante l'attuazione del programma, le attività sostenute, i risultati raggiunti e l'impatto delle azioni.

E' previsto il compimento di valutazioni intermedie e finali del programma quadro e dei relativi programmi al fine di valutare in quale misura abbiano conseguito gli obiettivi fissati e per valutarne l'efficienza, individuando i punti di forza e gli aspetti più deboli.

Le valutazioni fino ad ora effettuate sulla pertinenza, l'efficacia e l'efficienza del programma quadro e di ciascuno dei tre programmi specifici hanno dato esito positivo<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup> Il GIF (*High Growth and Innovative SME Facility*) è gestito dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) per conto della Commissione e persegue i seguenti obiettivi: “a) contribuire alla creazione e al finanziamento delle PMI e alla riduzione del deficit di capitale netto e di capitale di rischio che impedisce alle PMI di sfruttare il loro potenziale di crescita, al fine di migliorare il mercato europeo del capitale di rischio; b) sostenere le PMI innovative aventi un elevato potenziale di crescita, in particolare quelle che svolgono attività di ricerca, sviluppo o innovazione”.(art. 18 Decisione n.1639/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio).

<sup>128</sup> Lo SMEG (*SME Guarantee (SMEG) Facility*) è gestito dal FEI per conto della Commissione e persegue i seguenti obiettivi: “a) fornire controgaranzie o, se necessario, cogaranzie ai sistemi di garanzia operanti nei paesi partecipanti; b) fornire garanzie dirette ad altri intermediari finanziari” (art.19 Decisione n.1639/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio).

<sup>129</sup> “Il CBS (*Capacity Building Scheme*) è gestito con istituzioni finanziarie internazionali, tra cui la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) e la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB). Il CBS persegue gli obiettivi seguenti: a) migliorare le competenze tecniche in materia di investimenti e tecnologia dei fondi e di altri intermediari finanziari che investono in PMI innovative o in PMI che hanno un potenziale di crescita;b) stimolare l'offerta di credito alle PMI migliorando le procedure di valutazione delle domande di credito delle PMF” . (Art. 20 Decisione n.1639/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio ).

<sup>130</sup> Art.5, Decisione n.1639/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio

<sup>131</sup> A proposito degli effetti positivi sortiti dal CIP sulle PMI, la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 maggio 2011 sul riesame dello "Small Business Act" (2012/C 377 E/14): “sostiene energicamente il CIP, che

La Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, “Valutazioni del programma quadro per la competitività e l'innovazione” del 15.01.2013 COM(2013) 2 final, afferma che *“Per quanto riguarda gli strumenti finanziari, si è ritenuto che questi abbiano conseguito l'obiettivo di facilitare l'accesso al credito per l'avviamento e la crescita delle PMI. Più in dettaglio, lo strumento a favore delle PMI innovative e a forte crescita (GIF) e gli sportelli di prestito e microcredito dello strumento relativo alle garanzie per le PMI (SMEG) sono stati giudicati adeguati alle esigenze delle PMI europee, dal momento che rispondono a una domanda di finanziamenti che altrimenti non sarebbe soddisfatta e contribuiscono all'avviamento e alla crescita delle PMI. Uno degli effetti più evidenti sottolineato dalla relazione per quanto riguarda gli strumenti è il loro effetto moltiplicatore”*.

La Relazione, inoltre, ha ritenuto che il sistema di monitoraggio adottato funzioni in modo adeguato e che consenta una valutazione continuativa del programma. In generale *“gli strumenti finanziari del CIP sono stati ritenuti strumenti assai efficaci, per come sono stati concepiti, nell'assistere le PMI. Gli intermediari finanziari hanno tuttavia criticato gli eccessivi obblighi di comunicazione, che vengono ad aggiungersi ai costi di partecipazione, e hanno suggerito di ridurre gli oneri amministrativi”*<sup>132</sup>.

La valutazione finale del programma effettuata dalla Commissione, dunque ritiene che il programma funzioni bene ed è sulla strada giusta per ottenere gli effetti auspicati. In particolare, gli obiettivi dell'EIP sono stati ritenuti adeguati alle esigenze delle imprese e si è constatato che gli utenti finali, in particolare le PMI hanno effettivamente tratto benefici dal programma.

Il CIP *“nel suo complesso, è diventato un importante strumento di promozione dell'innovazione”*<sup>133</sup> e costituisce un importante contributo alla competitività dell'economia europea, anche se la generale mancanza di visibilità è stata reputata uno

---

*ha dato ottima prova di sé e mette in guardia contro l'impatto negativo che potrebbe prodursi sulla sua efficienza e flessibilità se la struttura del programma dovesse cambiare a seguito di un'eventuale confluenza nel futuro Programma di ricerca dell'UE; chiede che il CIP resti un'iniziativa faro indipendente a favore delle PMI; ritiene necessario che il futuro programma CIP comprenda una linea di bilancio SBA specifica per finanziare determinate priorità dell'Act”;*

<sup>132</sup> Punto 3.1 della Relazione.

<sup>133</sup> Punto 3.5 della Relazione.

dei suoi punti deboli. Per tale ragione è stata raccomandata una migliore diffusione delle informazioni sulle attività di successo sostenute dal programma<sup>134</sup>.

#### **4.1 JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to medium Enterprises*): il programma europeo destinato a favorire l'accesso al credito di piccole e medie imprese.**

E' questo il nome dell'iniziativa introdotta dalla Commissione Europea con la collaborazione con la Banca Europea degli Investimenti (BEI) e del Fondo europeo degli Investimenti (FEI) nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, il cui fine primario è quello di facilitare l'accesso al capitale di rischio per le piccole e medie realtà imprenditoriali<sup>135</sup> mediante l'impiego di fondi strutturali, in particolare attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fers)<sup>136</sup>.

La Comunicazione della Commissione europea "*La politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*", infatti, mette in evidenza l'importanza di predisporre azioni di sostegno alle PMI in fase di start-up garantendo di migliorare l'accesso al credito.

L'iniziativa JEREMIE<sup>137</sup> ricopre un ruolo importante all'interno di tale disegno strategico, in quanto programma una serie di interventi finanziari alternativi ai contributi che in passato hanno costituito la forma prevalente di sostegno alle imprese da parte dell'Unione europea.

L'obiettivo di questo programma è quello di favorire il progresso imprenditoriale, migliorare l'accesso al mercato del lavoro soprattutto da parte di giovani, promuovere il lavoro autonomo ed indipendente e rafforzare l'inclusione sociale soprattutto in tempi di crisi economica.

---

<sup>134</sup> Punto 4 della Relazione.

<sup>135</sup> "*Le micro e le piccole imprese svolgono un ruolo fondamentale nell'economia europea. Esse sono circa 25 milioni, rappresentano il 99 % di tutte le imprese e danno lavoro a circa 95 milioni di persone, assicurando il 55 % del totale dei posti di lavoro per quanto riguarda il settore privato*". I dati sono forniti dall' *Observatory of European SMEs*, 2003/7, UE-2 5 e sono riportati al punto 2.1.1. del Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo in merito a JEREMIE (2006/C 110/08)".

<sup>136</sup> Sul punto si veda SANSONI A.M., *Le nuove iniziative comunitarie per lo sviluppo di Regioni, imprese, città*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2007, fasc.1, 294-297.

<sup>137</sup> *Legislative provisions for JEREMIE*, Regolamento del Consiglio (CE) n. 1083/2006.

L'obiettivo complementare è, invece, quello di procedere all'assegnazione delle risorse adottando procedure più snelle rispetto a quelle normalmente usate per le sovvenzioni comunitarie, rendendo più facile e veloce l'adattamento delle PMI all'evoluzione dei mercati e soprattutto alle conseguenze della crisi economica<sup>138</sup>.

L'iniziativa non prevede interventi diretti nel capitale delle imprese da parte del Fondo Jeremie, ma invece, la loro gestione "indiretta" attraverso il sostegno finanziario ad intermediari specializzati nella promozione dello sviluppo delle piccole e medie imprese<sup>139</sup>.

L'iniziativa è stata lanciata nell'ottobre 2005 sulla base del *trend* dettato dall'Agenda di Lisbona che mira a rendere l'UE l'economia più competitiva del globo e combina la risorse della Commissione Europea, del FEI, della BEI, delle autorità pubbliche nazionali e regionali e di istituti finanziari internazionali<sup>140</sup>.

L'iniziativa Jeremie svolge un'azione complementare al programma quadro di Competitività ed Innovazione (CIP) ed offre agli Stati membri dell'UE, mediante i rispettivi intermediari, la possibilità di utilizzare parte dei Fondi strutturali ricevuti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) per stimolare la creazione di nuove PMI.

E' opportuno precisare che questo strumento non si rivolge direttamente alle PMI nè concede loro contributi a fondo perduto, ma offre agli intermediari finanziari prodotti specifici per lo sviluppo dell'imprenditoria, garanzie sulla partecipazione al capitale d'impresa, microprestiti, operazioni di cartolarizzazione, capitale di rischio, investimenti nei fondi di trasferimento tecnologico e nei fondi di coinvestimento per *business angels*.

Dopo una fase preparatoria, conclusasi nel 2006, dedicata all'analisi dell'offerta di progetti di ingegneria finanziaria esistente e al fabbisogno degli Stati membri, Jeremie è entrato nella fase operativa a partire dal 1 gennaio 2007<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> L'iniziativa si prefigge in sintesi di: 1) "assicurare migliori condizioni per il finanziamento di nuove attività imprenditoriali mediante sovvenzioni, prestiti (ivi inclusi i microcrediti), venture capital, partecipazioni azionarie (equity) e garanzie, con la relativa assistenza tecnica e organizzativa"; 2) "contribuire al miglioramento del coordinamento nazionale e regionale in tale ambito, così come a una più efficace gestione delle risorse pubbliche e a un più appropriato trasferimento e scambio delle esperienze più efficaci e positive sul piano della gestione aziendale"; 3) "incentivare una migliore capacità di assorbimento dei fondi stanziati attraverso i singoli programmi comunitari".

<sup>139</sup> MANZELLA G.P., *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento* in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc.3-4, 2006, 533; ZARBO T., *Le politiche finanziarie e gli strumenti di intervento del FEI*, in Finanziamenti su misura news, 2010, 17 e ss.

<sup>140</sup> Il programma è finanziato per il 25% dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) e per il 75% dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

<sup>141</sup> Cfr. SANSONI A.M., *Le nuove iniziative comunitarie per lo sviluppo di Regioni, imprese, città*, op. cit., 296.

L'iniziativa prevede, per prima cosa, la scelta di un  *Holding fund manager*  ( che può essere il FEI o un'Istituzione nazionale) incaricato della gestione dell'iniziativa, ai sensi della normativa applicabile ai Fondi strutturali dell'UE (Regolamento CE 1083/2006 e Regolamento di attuazione 1828/2006). Tali gestori<sup>142</sup> sono incaricati di trasferire a livello locale le risorse disponibili, tra le istituzioni finanziarie nazionali che hanno manifestato interesse e che hanno dimostrato una buona copertura del mercato, una strategia chiara ed un buon livello d'esperienza nel settore<sup>143</sup> (es. banche e fondi di garanzia).

In concreto, le autorità incaricate a livello nazionale della gestione di Jeremie identificano un fondo di partecipazione che si occupa del trasferimento delle risorse e che può essere alimentato, oltre che dalle risorse provenienti dai fondi strutturali, anche da fonti nazionali attraverso co-finanziamenti, nonché attraverso crediti erogati dalla stessa BEI.

Ogni decisione è presa con la partecipazione del Comitato di Investimento<sup>144</sup>, soggetto centrale di coordinamento e controllo che agisce all'interno del Fondo Jeremie,

---

<sup>142</sup> Dal 2007 fino al 2013 la Commissione Europea, in collaborazione con gli Stati membri, ha individuato per ogni Paese un'Autorità di gestione (Stato o Regioni) che gestisce a livello nazionale le varie attività di Jeremie.

<sup>143</sup> Si veda il Punto III b del Documento 2 presentato alla Conferenza sul "*Financing growth and cohesion in the enlarged EU*", Bruxelles, 21 Novembre 2005.

"*Gli Holding Fund Manager sono nominati seguendo una procedura d'appalto pubblica disposta dall'autorità di gestione. Entità nazionali possono essere designate come Holding Fund Manager senza gare d'appalto solo nel caso in cui ci sia un legge nazionale, un regolamento o una disposizione amministrativa compatibile con il trattato che attribuisca all'ente nazionale un diritto esclusivo a svolgere la funzione di Holding Fund (Direttiva 2004/18/CE, art. 18). Le autorità di gestione possono aversi sia a livello nazionale, sia in ambito regionale*": così PACE R., *Vincoli e sostenibilità finanziaria delle PMI e nuovi strumenti di sostegno dell'Unione europea: JEREMIE*, Milano, 2012, 47.

Il compito del *Fund Manager* è di indire un invito a presentare proposte indirizzate alle istituzioni finanziarie interessate (banche, fornitori di microcredito, fondi di *venture* e *seed capital*, fondi di garanzia o fondi per il trasferimento tecnologico, ecc.). I partner italiani dell'iniziativa sono: Banca del Mezzogiorno, Mediocredito Centrale e Banca UniCredit. Questi istituti bancari sono da molti anni impegnati nel sostegno di piccoli imprenditori e di imprese sociali. La loro azione si concretizza nell'aiuto per beneficiare di fondi destinati alla creazione di nuove aziende, all'espansione di quelle esistenti, all'utilizzo di nuove tecnologie, alla creazione di nuovi prodotti e quindi alla creazione di nuovi posti di lavoro.

Come abbiamo già specificato, l'Europa non concede direttamente crediti agli imprenditori ma stanziando le somme che mette a disposizione di vari intermediari finanziari.

<sup>144</sup> In Italia, la Regione Sicilia e la Regione Campania hanno manifestato interesse per l'adesione all'iniziativa Jeremie a favore di cooperative ed imprese attive nel settore sociale ed hanno sposato l'obiettivo di sostenere gli imprenditori in difficoltà migliorando la possibilità di accesso al credito e contrastando l'inclusione sociale. Negli ultimi due anni sono stati stanziati ben 18 milioni di euro a favore di imprese, cooperative, onlus e imprenditori singoli o associati situati nel territorio campano che coinvolgono donne, immigrati, disabili ed ex detenuti. Il finanziamento massimo che può essere concesso è di 100mila euro rimborsabile in quattro anni.

Ma l'impegno di Jeremie a sostegno delle imprese in difficoltà non ha coinvolto solo la Campania: anche la Calabria e la Sicilia hanno sottoscritto accordi con la Commissione europea per beneficiare degli

come organo rappresentativo di tutte le rispettive Autorità regionali e dell'Autorità di Gestione. E' composto da membri nominati dall'Autorità di Gestione e scelti tra professionisti del settore finanziario ed è responsabile dell'approvazione finale di ogni progetto.

Gi intermediari finanziari vengono selezionati attraverso “inviti a manifestare interesse” (*call for expression of interest*) (art.44, 2b e 2c del regolamento di attuazione della Commissione) e valutati sulla base di criteri oggettivi.

Un procedimento di *due diligence* verifica che l'intermediario sia autorizzato ad operare, che la manifestazione d'interesse sia stata effettuata nel rispetto delle condizioni richieste, il grado di professionalità, l'efficienza della gestione e la capacità di canalizzare effettivamente i Fondi JEREMIE verso le PMI.

Una volta terminata la fase selettiva, il titolare del fondo stipula un contratto formale con l'intermediario e si impegna ad effettuare controlli periodici. Gli intermediari, usufruendo degli strumenti messi a disposizione dall' *Holding Fund*, interagiscono con le imprese offrendo loro capitale di rischio, prestiti o garanzie a tasso agevolato.

Le Pmi che potranno usufruire dei fondi strutturali predisposti da Jeremie sono quelle che impiegano al massimo 249 dipendenti ed hanno un fatturato di 50 milioni di euro e/o un bilancio annuale di 43 milioni di euro. Inoltre, nella fase valutativa, vengono preferite le piccole imprese (con meno di 50 dipendenti e fatturati inferiori ai 10 milioni di euro) e le microimprese (con meno di 10 dipendenti e fatturati inferiori ai due milioni di euro) rispetto a quelle di dimensioni maggiori.

Restano escluse dalla possibilità di accedere ai fondi di Jeremie le imprese che svolgono attività nei settori: immobiliare, bancario, assicurativo o di intermediazione finanziaria, produzione/ fornitura o commercio di armi ed altre attività escluse dalla Bei o dal Fei.

---

stanziamenti messi a disposizione dal Fondo Europeo per gli Investimenti. I fondi destinati alle piccole e medie imprese e a quelle sociali ammontano a oltre 300 milioni di euro. Le Pmi che parteciperanno all'iniziativa potranno beneficiare di un finanziamento da 10mila a 500mila euro. Si tratta di un'iniziativa fondamentale per le imprese del Mezzogiorno che non riescono, attraverso i canali tradizionali, a ottenere i finanziamenti necessari ad attivare il proprio *business*.

E' opportuno ricordare, inoltre, che nel 2008 sono stati 30 i milioni di euro stanziati, nell'ambito del progetto Jeremie, dalla Commissione europea nel quadro della politica di coesione a supporto della crescita e del lavoro e destinati a sostenere tutto il comparto delle Pmi lombarde, a partire da quelle individuali.

Il fattore innovativo introdotto da Jeremie è costituito dall'obbligo per le imprese che vogliono ottenere il sostegno di cui necessitano di rivolgersi ad intermediari localmente selezionati e non all'UE ed alle sue istituzioni.

Gli intermediari finanziari nell'ambito di Jeremie, infatti, ricoprono un ruolo di rilevante importanza in quanto favoriscono la diffusione di una cultura finanziaria a sostegno delle PMI e stimolano lo sviluppo del tessuto economico-produttivo locale<sup>145</sup>.

L'importo minimo del credito che può essere erogato è di 10.000 Euro, mentre l'importo massimo è pari a 900.000 Euro. La durata massima del finanziamento è di 120 mesi per i finanziamenti ipotecari e di 84 mesi per i finanziamenti chirografari.

Gli strumenti operativi utilizzati per finanziare il fabbisogno delle PMI sono principalmente: partecipazioni al capitale di impresa (*equity*), iniziative di *venture capital*, prestiti, garanzie, microcrediti e *business angel*<sup>146</sup>. La determinazione dell'intervento applicabile è stabilito in base alle esigenze finanziarie della PMI ed è proprio l'ampia scelta di strumenti finanziari applicabili a rendere Jeremie un'iniziativa fortemente flessibile.

E' proprio la flessibilità di Jeremie uno degli elementi di maggiore rilievo di questo strumento finanziario. Come è stato sottolineato da alcuni<sup>147</sup>, infatti, JEREMIE consente di trasformare un sostegno pubblico in molteplici strumenti di ingegneria finanziaria, definendo di volta in volta le soluzioni "su misura" per le singole realtà imprenditoriali e per sopperire le eventuali carenze del circuito finanziario locale.

Il FEI ("braccio" operativo della Bei nel supportare nascita, crescita e sviluppo delle Pmi) svolge un ruolo di assistenza e consulenza a sostegno delle autorità responsabili dei programmi di coesione sottoforma di una gestione esperta delle risorse messe a disposizione dal programma *Jeremie*, aiutando le regioni a trasformare i finanziamenti in prodotti finanziari quali garanzie e microcrediti.

---

<sup>145</sup> Il programma è stato strutturato essenzialmente in due fasi: una prima, di tipo preparatorio, organizzata sottoforma di un progetto pilota attuato nel biennio 2006-2007, in cui la Commissione, in collaborazione col FEI e con le autorità nazionali e regionali, è stata impegnata a monitorare e valutare le maggiori lacune dei servizi di finanziamento nazionali e regionali delle imprese (*gap analysis*); Durante la seconda fase, invece, le informazioni raccolte sono state utilizzate per mettere a punto un programma di agevolazioni di finanziamenti, operativo durante il periodo 2007-2013. Punto II e III a) e b) del Documento 2 presentato alla Conferenza sul "*Financing growth and cohesion in the enlarged EU*", Bruxelles, 21 November 2005.

<sup>146</sup> Punto 4 del Memorandum of understanding in respect of a coordinated approach to improving access to finance for micro enterprises in the regions supported by the European Regional Development Fund-Jeremie.

<sup>147</sup> PACE R., *Vincoli e sostenibilità finanziaria delle PMI e nuovi strumenti di sostegno dell'Unione europea: Jeremie*, op. cit., 49.

Allo stesso tempo il Fei svolge attività di intermediazione presso gli istituti finanziari accreditati all'emissione dei finanziamenti. In tal modo le PMI europee possono beneficiare di servizi finanziari personalizzati che le rendano capaci di adattarsi all'evoluzione dei mercati.

La realizzazione e il successo dell'iniziativa dipendono dall'appoggio e dalla cooperazione delle autorità degli Stati membri e delle Regioni.

JEREMIE, dunque, si pone come uno strumento in grado di rafforzare la costituzione di forme di partenariato tra le PMI e le istituzioni finanziarie locali, agevolando la costruzione di modelli di *relationship lending*<sup>148</sup>.

Le PMI, una volta beneficiario dei prodotti finanziari, dovranno poi rimborsare quanto ottenuto consentendo la creazione di un flusso finanziario a carattere rotativo<sup>149</sup>.

Tradizionalmente, infatti, i fondi strutturali vengono erogati attraverso contributi in conto capitale concessi una sola volta, sulla base di singoli progetti presentati dalle aziende.

Jeremie, invece, offre alle autorità di gestione la possibilità di investire e reinvestire le risorse per un periodo più lungo e a beneficio di un maggior numero di Pmi, utilizzando diversi strumenti finanziari al posto del tipico contributo<sup>150</sup>.

Pertanto, una volta restituiti, i fondi concessi vengono utilizzati per finanziare altre società nella stessa regione o Stato membro, aumentando così il capitale disponibile, e mettendo in atto un effetto "moltiplicatore"<sup>151</sup>. Il FEI nel suo Report del 2012 afferma,

---

<sup>148</sup> PACE R., *Vincoli e sostenibilità finanziaria delle PMI e nuovi strumenti di sostegno dell'Unione europea: JEREMIE*, op. cit., 51.

<sup>149</sup> Punto 3 b del Documento 2 presentato alla Conferenza "Financing growth and cohesion in the enlarged EU", Bruxelles, 21 November 2005. E' stato ipotizzato che Jeremie sia in grado di assicurare un effetto moltiplicatore dei fondi stanziati (fino a 10 volte), permettendo di fatto un incremento delle risorse impiegate ed assicurando giovamenti a un numero maggiore di imprese rispetto a quelle beneficiarie dalle semplici sovvenzioni. Cfr. VALENTI V., *Con Jeremie l'Ue semplifica i finanziamenti per le Pmi*, in *Edilizia e Territorio* 21.4.2008, n. 16, 16.; SCIAUDONE F., *Gli strumenti di ingegneria finanziaria a servizio della politica di coesione dell'Unione Europea: le iniziative Jeremie, Jessica e Jasper*, in *Iter Legis*, fasc. 5-6, 2009, 7 – 13.

<sup>150</sup> I rendimenti degli investimenti vengono investiti nuovamente a favore di nuove piccole imprese ed in tal modo il capitale può essere usato diverse volte moltiplicando l'impatto delle risorse pubbliche a favore delle imprese.

<sup>151</sup> "Il moltiplicatore consente di ampliare le possibilità di concedere prestiti, proporzionali alla percentuale di insolvenze calcolate in un territorio e alla percentuale di garanzia concessa sui prestiti. Se in un territorio l'analisi storica delle insolvenze sui crediti si attesta sotto il 5 % è possibile, con un fondo di 1 milione di euro, concedere prestiti a più persone, fino a 20 milioni di euro, perchè il milione di euro a disposizione consente di far fronte alle insolvenze: 5 % di 20 milioni, cioè un milione. In questo caso il moltiplicatore è 20. Se la garanzia prestata dal consorzio fidi rappresenta il 50 %, perchè l'altro 50 % compete alla banca, il moltiplicatore diventa 40, cioè con un milione è possibile concedere prestiti,

infatti, che “EUR 254m of commitments under JEREMIE catalysed EUR 573m of funding to benefit SMEs”<sup>152</sup>.

Grazie al programma *Jeremie*, ogni impresa può richiedere finanziamenti agevolati a fronte di un piano di ammortamento che può durare fino ad otto anni.

In conclusione, possiamo dire che lo strumento comunitario si è proposto di operare attraverso: 1) la creazione di strumenti efficienti, sostenibili e innovativi; 2) l'utilizzo fondamentale del *know-how* e dell'esperienza del Fei; 3) lo sviluppo di uno stretto dialogo e di una estesa cooperazione con gli attori locali, regionali, nazionali e le stesse istituzioni internazionali; 4) l'attrazione di ulteriori fonti di finanziamento (Bei, fondi nazionali, regionali, finanziamenti bancari ecc.)<sup>153</sup>.

E' possibile rilevare, quindi, che i caratteri innovativi del programma *Jeremie* dimostrano una rilevante evoluzione nel modo di concepire il sostegno finanziario in Europa. La predisposizione di strumenti personalizzati per le imprese, il carattere rotativo delle risorse, il ruolo centrale degli intermediari finanziari, la varietà di interventi adottabili, dimostrano l'impegno da parte dell'Unione a promuovere interventi a favore delle imprese e la volontà di creare le condizioni per una maggiore maturità finanziaria delle PMI e del sistema finanziario di riferimento<sup>154</sup>.

Per il Fondo Europeo per gli Investimenti i vantaggi dell'iniziativa *Jeremie* sono costituiti dalla sua flessibilità, dalla possibilità di riutilizzare i fondi e dal loro effetto leva. L'Iniziativa *Jeremie*, infatti, è ritenuta (dal FEI) in grado di offrire “*alle Regioni e agli Stati membri la possibilità di beneficiare di uno strumento finanziario per le PMI*

---

*attraverso opportuni frazionamenti, per 40 milioni di euro*”. Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo in merito -JEREMIE (*Joint Resources for Micro to Medium Enterprises*) (2006/C 110/08)”.

<sup>152</sup> EUROPEAN INVESTMENT FUND, *Annual Report 2012*, 7.

<sup>153</sup> Al fine di migliorare l'accesso al credito per le piccole e medie imprese esistenti nelle zone meno competitive del paese è stato adottato il Fondo *Jeremie* per la Sicilia che mette in gioco un *plafond* complessivo di 130 milioni di euro a disposizione delle imprese siciliane.

Il fondo si divide in due parti: una riservata alle microimprese e gestito da Unicredit, l'altra riservata alle imprese anche piccole e medie e gestito da Bnl. L'iniziativa è promossa dalla regione Sicilia e dal Fondo Europeo per gli Investimenti (Fei) mediante l'utilizzo di somme provenienti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e di risorse nazionali confluite nel “Fondo *Jeremie*” per pmi.

<sup>154</sup> “*Il vantaggio principale di JEREMIE è rappresentato dal fatto che, rispetto al classico contributo pubblico, un maggior numero di imprese potrebbero essere agevolate per rafforzare la capacità delle PMI di accedere ad altri capitali per i propri investimenti e, sul lato del rimborso dei prestiti, per reinvestire in altre operazioni*”. C. N., *L'Iniziativa comunitaria JEREMIE a favore delle Piccole e Medie Imprese: accordo finanziario tra BEI e Regione Campania*, in “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, 2/2009, 469.

*flessibile, efficace, visibile e duraturo, attraverso un partenariato di lungo termine con le loro istituzioni finanziarie locali*<sup>155</sup>”.

I dati relativi all’impatto del programma Jeremie sugli Stati europei forniti dal FEI affermano che *“through the JEREMIE initiative, EIF directly manages 14 Holding Funds, totalling EUR 1.27bn of Structural Funds under management. In 2012 alone, 24 transactions were signed with 19 new financial intermediaries in the regions served. Through the JEREMIE Holding Funds, a total amount of EUR 2.7bn has been catalysed”*<sup>156</sup>.

Tuttavia il Comitato Economico e Sociale ha dichiarato che solo poche decine di migliaia di imprese hanno potuto utilizzare gli strumenti finanziari comunitari e che è dunque necessario riflettere sulla predisposizione di sistemi che siano in grado di coinvolgere maggiormente le istituzioni finanziarie e di moltiplicarne i risultati. Il CESE ritiene opportuno, inoltre, dare maggiore visibilità al programma ampliando le informazioni sui programmi rivolti alle micro e piccole imprese attraverso incontri organizzati negli Stati membri con i rappresentanti delle parti sociali e della società civile<sup>157</sup>.

A giudizio del CESE *“sarebbe opportuno che la Commissione presentasse ogni due anni una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo stesso, sull’andamento del programma e sulla sua efficacia, così da poter estendere questa importante esperienza ad altri settori”*<sup>158</sup>.

Anche Tajani ritiene necessario un maggiore impegno nell’ambito del programma Jeremie, soprattutto alla luce del nuovo *Small Business Act* con il quale la Commissione si è impegnata a rafforzare gli strumenti di garanzia per il credito ed a predisporre una maggiore semplificazione del loro utilizzo<sup>159</sup>. A tal proposito, il Parlamento Europeo nella Risoluzione del 29 marzo 2012, sottolineando l’importanza del programma Jeremie per la convergenza e la coesione delle Regioni europee e per il sostegno alle piccole

---

<sup>155</sup> EUROPEAN INVESTMENT FUND, *JEREMIE. Un nuovo utilizzo dei Fondi strutturali dell’UE per migliorare l’accesso delle PMI ai finanziamenti tramite i Fondi di partecipazione*, 2012.

<sup>156</sup> EUROPEAN INVESTMENT FUND, *Annual Report 2012*, op. cit., 32.

<sup>157</sup> Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo in merito -JEREMIE (*Joint Resources for Micro to Medium Enterprises*) (2006/C 110/08)”, punto 1.2.2.3.

<sup>158</sup> Punto 1.3.3 del parere.

<sup>159</sup> TAJANI A., *L’Europa ha un dovere: sostenere le microimprese*, op. cit.

imprese, manifesta la necessità di finanziamenti adeguati anche per il periodo di programmazione 2014-2020<sup>160</sup>.

#### **4.2 L'applicazione del programma Jeremie in Italia: aspetti critici.**

Attualmente in Italia il programma JEREMIE risulta avviato in poche realtà: Campania, Sicilia, Lombardia.

Nonostante la nascita di iniziative europee, introdotte per sostenere le piccole e medie imprese attraverso l'utilizzo di fondi *ad hoc*, ne è stato stimato, tuttavia, un sottoutilizzo<sup>161</sup>.

I fondi strutturali, infatti, sono stati predisposti dall'Unione Europea, ma è compito delle singole nazioni utilizzarli in modo ottimale<sup>162</sup>. Soprattutto al Sud, il sottoutilizzo dei fondi Ue, causato da procedure lente e farraginose, rischia di diventare un vero e proprio spreco di risorse<sup>163</sup>.

Se per il periodo 2007-2009, grazie a fattori irripetibili inseriti dalla Commissione in funzione anticiclica, le Regioni hanno evitato il disimpegno e certificato la spesa, per gli anni a seguire doveva essere dimostrata una migliore capacità di spesa per difendere questi fondi dalle tradizionali critiche di altri Paesi europei che vorrebbero tagliarli perché considerati mal utilizzati.

Dei 371 miliardi di euro stanziati nel 2012 per le PMI in difficoltà di Sicilia, Calabria e Campania ne sono stati utilizzati solo 60. Il Fondo, dunque, non funziona in modo ottimale (soprattutto la Sud)<sup>164</sup> e questa realtà si scontra con i dati dei primi tre mesi del 2013 che riportano che sono state costrette a chiudere ben 40 PMI al giorno.

---

<sup>160</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo del 29 marzo 2012 sulla BEI-Relazione annuale 2010 (2011/2186(INI)).

<sup>161</sup> Sul punto si veda BRUSONI M., VECCHI V., *Public private venture capital in Italy*, Fei Report, 2009; BRUSONI M., VECCHI V., BORGONOVÌ E., *I servizi delle Amministrazioni Pubbliche a sostegno dello sviluppo delle piccole e medie imprese. Un modello di management per l'implementazione delle politiche*, Milano, 2012, 13; MESSINA R., *Regione Sicilia*, in *Microfinanza*, 9 aprile 2013, 50.

<sup>162</sup> In tal senso si veda LAMANDINI M., *Microcredit in Europe What Community Action for Micro-Credit?*, op. cit., 93 e ss.

<sup>163</sup> ARMADORE N., *Una cura keynesiana per evitare il collasso*, il sole24ore, 14 marzo 2012.

<sup>164</sup> La Regione Sicilia ha usufruito dell'iniziativa Jeremie sottoscrivendo il 30 novembre 2009 una convenzione con il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) che ha permesso la costituzione del Fondo JEREMIE Sicilia dotato di 60 milioni di euro.

I motivi che hanno causato tale situazione sono dovuti in parte al patto di stabilità che impone di ridurre la spesa e incide negativamente sulle partecipazioni con i Fondi europei ed in parte alla scarsa informazione. Spesso infatti i programmi di sostegno alle PMI sono poco pubblicizzati e rimangono inutilizzati.

Infatti nonostante il FEI abbia sottolineato il successo del Programma, il “*Rapporto finale del workshop tecnico microimpresa e inclusione sociale. criticità e proposte per il sistema del microcredito in Italia*”<sup>165</sup> redatto dall’Ente Nazionale per il Microcredito in collaborazione con la Commissione Europea ha evidenziato alcune criticità.

Il Report sottolinea che gli istituti di microfinanza percepiscono il programma come scarsamente adeguato a rispondere alle esigenze del loro settore, e ritengono sia il rating che le condizioni finanziarie richieste dai bandi proposti fino ad ora difficilmente sostenibili per le loro dimensioni.

Il Rapporto rende noto, inoltre, che le autorità di gestione regionali riscontrano, un’eccessiva burocraticità e lentezza nell’attivazione di questo programma. La governance che gestisce il Programma appare essere eccessivamente burocratica e comporta un appesantimento nei processi decisionali. Infine il report mette in evidenza che i costi di commissione dell’intervento del FEI appaiono elevati in considerazione del ruolo e della tempistica cui si faceva riferimento<sup>166</sup>.

---

Gli intermediari finanziari che hanno vinto la gara e che gestiscono l’erogazione dei crediti sono: 1)BNL-Gruppo BNP Paribas che gestisce il Fondo Jeremie Sicilia con obiettivo di finanziare le PMI, per un ammontare complessivo di euro 110 milioni, 44 milioni derivanti dai Fondi europei e 66 milioni messi a disposizione dalla Banca; 2)Unicredit che gestisce il Fondo Jeremie Sicilia con obiettivo di fornire microcredito, per un ammontare complessivo di 20 milioni, 16 milioni derivanti dai Fondi europei e 4 milioni messi a disposizione dalla Banca.

<sup>165</sup> ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, COMMISSIONE EUROPEA, *Rapporto finale del workshop tecnico microimpresa e inclusione sociale. Criticità e proposte per il sistema del microcredito in Italia*. Seminario microfinanza e politiche dell’Unione Europea. Risorse e opportunità per la microimpresa e l’inclusione sociale. Il ruolo degli enti territoriali e locali, Roma, 24 febbraio 2012, 23.

<sup>166</sup> Andrea Moltrasio, vicepresidente di Confindustria ha osservato che « *Al Sud ci sono 7.300 progetti nel settore dell’energia, con un valore medio di 82mila euro, 700 progetti di internazionalizzazione con un valore medio di 170mila euro. Altri progetti vari, almeno 54, hanno fatto registrare una dote media di 150mila euro. Le ricadute sul territorio, così, non si sono tradotte in sviluppo reale*». Si vedano, altresì, in proposito FATIGUSO R., *Bruxelles: più impegno sui fondi Moltrasio (Confindustria): Sud penalizzato dalla dispersione degli interventi - il ritardo - Nel periodo 2000-2006 l’indice di assorbimento del nostro Paese è stato dell’87% contro il 95% di sloveni e tedeschi*, in *IlSole24ore*, 18-04-2009, 21; IERACE L., *Fondi UE 2007-2013, l’attuazione dei programmi strutturali Spesa lenta, il Sud rischia tagli dopo gli ultimi dati allarme bipartisan degli europarlamentari meridionali*, in *IlSole24ore*, 24-02-2010, 4. Per un resoconto sull’applicazione di Jeremie in Campania si veda: ALESSIO G., *Il Fondo Jeremie Per Le Pmi Della Campania: Un Caso Pratico*, in riv. Finanziamenti su misura news, 5 / 2012, 51.

## **5.1 JASMINE (*Joint Action to Support Microcredit in Europe*): il primo programma di assistenza tecnica rivolto ai fornitori di microcredito**

Il programma denominato *Jasmine* (il cui acronimo significa Azione Comune a Sostegno degli Istituti di Microfinanza in Europa) è stato lanciato al fine di realizzare alcuni degli obiettivi individuati nella Comunicazione della Commissione Europea del 13 novembre 2007 “*Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell’occupazione*”<sup>167</sup>.

In tale Comunicazione, la Commissione ha riconosciuto il forte potenziale del microcredito all’interno dell’economia europea ed ha sottolineato il bisogno di facilitare l’accesso al credito ai soggetti più economicamente vulnerabili. Inoltre, a fronte dei dati Eurostat, che prevedevano un forte aumento della domanda di microcredito (oltre 700.000 soggetti), la Commissione ha ritenuto necessario predisporre delle strategie atte a favorire il maggiore coinvolgimento di istituti non bancari nel settore della microfinanza.

*Jasmine*, una delle quattro iniziative di ingegneria finanziaria introdotte dalla politica di coesione dell’U.E., è nata grazie alla collaborazione tra la Commissione, la Bei<sup>168</sup> ed il Fei per fornire supporto tecnico e sostegno finanziario alle istituzioni non bancarie che praticano microcrediti in Europa, ed è stata avviata in via sperimentale all’inizio del 2009 con un progetto pilota della durata di tre anni<sup>169</sup>.

Per quanto riguarda il supporto finanziario, la Bei ha messo a disposizione 20 milioni di euro per consentire al Fei di partecipare a progetti di co-finanziamento

---

<sup>167</sup> Quest’iniziativa è in linea con la Strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione e punta a migliorare l’accesso al microcredito in Europa. Essa si articola in quattro punti: migliorare l’ambiente istituzionale e politico degli stati membri, cambiare il clima per renderlo più favorevole all’imprenditoria, promuovere la diffusione di buone pratiche, mettere maggiore capitale a disposizione degli istituti di microcredito.

<sup>168</sup> A proposito del rapporto tra la Bei e gli investimenti, nel punto 29 del Parere del Comitato delle Regioni «Sinergie tra investimenti privati e finanziamenti pubblici a livello locale e regionale (2013/C 139/02) si afferma che: “*a metà del 2000 il volume annuale dei prestiti erogati dalla BEI era aumentato da 10 miliardi di ECU nel 1998 a 45 miliardi di euro, per balzare a 79 miliardi di euro nel 2011 (anno in cui si è raggiunto il picco) per compensare il calo degli investimenti privati durante la crisi. Per la fine del 2011 il valore totale dei prestiti in corso non rimborsati era aumentato di oltre un terzo, arrivando a 395 miliardi di euro; la BEI ha svolto un ruolo centrale nel mettere a disposizione capitale in tutta l’UE e nel sostenere gli investimenti in alcuni Stati dell’area dell’euro che si trovano in difficoltà, tra cui la Grecia, il Portogallo e la Spagna*”

<sup>169</sup> L’iniziativa vede coinvolte diverse istituzioni: quelle europee come Commissione, Bei e Parlamento (che offriranno una parte dei fondi disponibili per le politiche di coesione e altre risorse predisposte della Bei) e altri partners finanziari come banche pubbliche e private, la rete di Eurofi (gruppo di lavoro e riflessione su servizi finanziari e bancari europei) e i singoli donatori.

(insieme a banche, istituzioni finanziarie, agenzie di sviluppo ecc.) a favore di operatori di microfinanza<sup>170</sup>.

Per quanto riguarda il sostegno tecnico<sup>171</sup> l'iniziativa Jasmine si rivolge ad istituzioni non bancarie, come ad esempio le *credit unions*, le Organizzazioni Non Governative e gli enti benefici. Le prime, infatti, hanno accumulato una grande esperienza nel campo dei crediti di piccole dimensioni in quanto da lungo periodo operano nella sfera del sociale per offrire alle famiglie in difficoltà la possibilità di accedere ad una finanza più a buon mercato. Le seconde, dall'altro lato, hanno sempre mostrato un forte impegno nella raccolta di fondi a favore dello sviluppo delle comunità e per la realizzazione di progetti ad impatto locale<sup>172</sup>.

L'obiettivo previsto per il lungo periodo dal programma Jasmine è quello di migliorare le capacità dei fornitori di microcredito, sostenendo il loro potenziamento e sviluppare un ambiente finanziario tale da stimolare una collaborazione tra istituzioni bancarie e non<sup>173</sup>.

In particolare ciò avviene supportando i fornitori di microcredito, appositamente selezionati, attraverso specifiche forme di assistenza tecnica così da migliorare la qualità delle operazioni di erogazione di microcredito. Attraverso questo strumento si tenta,

---

<sup>170</sup> CASSOLA B., *Il microcredito nelle BCC*, Roma, 2010, 61.

<sup>171</sup> "La Commissione ha finanziato la componente di assistenza tecnica di JASMINE con 7 milioni di euro messi a disposizione dal Parlamento europeo nel quadro di un'azione preparatoria richiesta da quest'ultimo (EPPA). Questi fondi promuovono lo sviluppo degli istituti di microfinanziamento nell'UE e sono utilizzati dalla Commissione per fornire finanziamenti di avviamento agli erogatori di microcredito non bancari". Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e del Comitato delle Regioni *Attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza – 2010*, Bruxelles, 11.4.2011, COM(2011).

Inoltre nella Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2010 sulla relazione annuale 2008 della Banca europea per gli investimenti (2009/2166(INI) (2011/C 81 E/23) è stato richiesto che la partecipazione della BEI al programma Jasmine, inizialmente di 20 milioni di EUR, venisse raddoppiata.

<sup>172</sup> L'assistenza tecnica offerta dal programma Jasmine è disponibile fino alla fine del 2013. L'*European Microfinance Network* (EMN) ha recentemente selezionato alcune attività necessarie ad implementare i "Microfinance Development services". E' stato proposto dall'EMN, infatti, di organizzare dei *workshops* sul microcredito al fine di fornire informazioni ed incoraggiare le buone pratiche nel settore della microfinanza europea e di costituire un *online help-desk* permanente (il "*Jasmine HelpDesk*") così da rispondere alle domande più frequenti relative all'utilizzo dello strumento di microfinanza in Europa.

<sup>173</sup> L'iniziativa Jasmine risulta complementare allo Strumento Progress di Microfinanza. Infatti nella Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: *Attuazione dello strumento europeo Progress di microfinanza – 2011* del 17.7.2012 COM(2012) si afferma quanto segue: "JASMINE prepara i fornitori di microcredito affinché siano ammissibili ad un ulteriore sostegno. Vari beneficiari di JASMINE si sono rivolti con esito positivo a Progress Microfinanza, ad es. *JOBS MFI* (BG), *Mikrofond* (BG), *Créasol* (FR), *Qredits* (NL), *FAER* (RO) e *Patria Credit* (RO). Dall'altro lato, vari intermediari di Progress Microfinanza (ad es. *Qredits* e *microStart*) hanno poi presentato domanda per JASMINE. Questo dimostra la complementarità delle due iniziative."

pertanto, di rendere gli intermediari finanziari più preparati, sostenibili e credibili così da accrescere la loro competenza in materia ed ottenere più facilmente nuovi capitali<sup>174</sup>.

Sistemi innovativi di accesso ai finanziamenti come Jasmine, Jeremie e CIP sono, infatti, in grado non solo di stimolare l'attività imprenditoriale ma anche di facilitare la sostenibilità delle nuove iniziative, favorendo lo sviluppo ed il benessere economico e sociale della comunità.

L'attività concreta prevista dal programma prevede innanzitutto una selezione da parte del FEI degli istituti di microcredito non bancari, ma anche delle banche dotate di licenza che forniscono prodotti di microfinanza ma che non siano mai state valutate da agenzie di *rating*.

I richiedenti, previa manifestazione d'interesse tramite il sito internet del Fei, devono possedere i seguenti requisiti: devono operare in un Paese membro dell'Unione Europea, possedere più di 150 clienti attivi nell'ultimo anno, essere impiegati in azioni sociali e dimostrare la propria strategia interna<sup>175</sup>.

Dopo la fase di selezione dei candidati, vengono valutate attentamente dalle agenzie di *rating*<sup>176</sup> una serie di aspetti inerenti alla gestione operativa dell'istituzione, in particolare vengono vagliate le procedure interne di decisione, le attività di gestione quotidiana e vengono effettuate attività comparative con gli *standards* esistenti, valutando gli interventi necessari per rendere le istituzioni che praticano microcredito più competitive ed affidabili.

L'attività di *rating* è, dunque, in grado di individuare con esattezza gli accorgimenti necessari alle MFIs per raggiungere gli *standards* utili ad attirare il capitale privato, espandere il proprio raggio d'azione e diventare sostenibili.

Una volta effettuata la selezione ed aver evidenziato le aree dell'attività che necessitano di un miglioramento, è prevista l'offerta agli enti beneficiari di assistenza gratuita e di attività di formazione specifica a favore del personale e del gruppo dirigente

---

<sup>174</sup> Cfr. BORGOMEIO C. (a cura di), *Microcredito. Dimensioni e prospettive del prestito sociale in Italia*, Bologna, 2012.

<sup>175</sup> EUROPEAN UNION REGIONAL POLICY, *Supporting micro-credit providers with Jasmine*, Lussemburgo, 2010.

<sup>176</sup> L'attività di selezione è effettuata da due agenzie di *rating* coinvolte nell'iniziativa: "Microfinanza Rating" e "Planet Rating"

dell'istituto effettuate dagli esperti del *Microfinance Centre* e la predisposizione di una banca dati *on-line* accessibile a tutti gli istituti di microfinanza<sup>177</sup>.

L'offerta di tali servizi di assistenza è focalizzata sul raggiungimento di quattro obiettivi: gestione del rischio, pianificazione strategica, *governance* e gestione dei sistemi di informazione.

La conclusione del processo di valutazione dell'istituzione di microfinanza testimonia il raggiungimento di uno *standard* qualitativo che garantisce all'ente stesso la possibilità di godere di un' "etichetta" di affidabilità.

I principali benefici che l'accesso al programma produce sui suoi beneficiari sono: "1) Access to external opinions from specialized experts on institutional processes and standards; 2) Better understanding of the strengths and weaknesses of the organization and guidance for alignment to best practice; 3) Increased visibility through rating reports which can represent a "marketing tool" to improve access to external funding source; 4) Trainings by experts of MFC with extensive knowledge of international microfinance practices and in-depth expertise of the European market; 5) Tailored-made training contents which take in consideration also the general crisis context"<sup>178</sup>.

Il programma Jasmine è di fondamentale importanza in quanto costituisce la prima ed unica iniziativa europea che offre assistenza tecnica alle istituzioni di microfinanza<sup>179</sup>.

Nel settembre 2009 è stata data per la prima volta l'opportunità ai *providers* del microcredito di esprimere il loro interesse sulla possibilità di ricevere l'assistenza tecnica predisposta dal programma in questione. Da quando l'iniziativa è stata lanciata, ben 71 *microcredit providers* hanno goduto delle attività di supporto e di assistenza tecnica offerte da Jasmine.

PerMicro<sup>180</sup>, vincitrice nel 2009 del *FGDA (Fondazione Giordano dell'Amore) Microfinance Award* come migliore istituzione che pratica microcredito in Italia, è una

---

<sup>177</sup> Clausola 4.3 del Codice europeo di buona condotta per l'erogazione di microcrediti prevede che "le informazioni sui singoli enti erogatori di microcrediti saranno di pubblico accesso tramite una banca dati online. Si raccomanda agli enti di rendere note queste informazioni nelle relazioni annuali e in altre sedi rilevanti".

<sup>178</sup> FGDA, *The role of the public sector in the microfinance programmes in Europe. Third appointment: JASMINE programme* Thematic workshop "think" series, Milano, Settembre 2011, [www.fgda.org](http://www.fgda.org)

<sup>179</sup> E' stata prevista l'istallazione di un'unità operativa presso la sede del Fei al fine di sostenere le MFIs non bancarie e per far sì che vengano adottate le *best practice* così da assicurare un attestato di qualità riconosciuto a livello nazionale, così CASSOLA B., *il microcredito delle BCC buone pratiche, strumenti, processi*, op. cit., 61-62.

<sup>180</sup> PerMicro PerMicro è la più importante società di microcredito in Italia ed opera su tutto il territorio nazionale con una chiara *mission* sociale.

delle 7 istituzioni italiane<sup>181</sup> selezionate dal FEI per ricevere l'assistenza tecnica offerta dal programma *Jasmine*.

Questa istituzione italiana possiede un forte potenziale di crescita sia sotto l'aspetto economico che sociale ed è per questo che il supporto professionale offerto da *Jasmine* è in grado di costituire un importante mezzo per migliorare la struttura esistente<sup>182</sup>.

Questo programma ha avuto il merito di migliorare l'attività di molte istituzioni micro finanziarie, grazie soprattutto alla possibilità di accedere a fondi strutturali europei e alla maggiore disponibilità di risorse economiche necessarie per il finanziamento di progetti imprenditoriali.

Tuttavia, il raggiungimento di obiettivi importanti attraverso l'iniziativa *Jasmine* è risultato spesso ostacolato da procedure amministrative troppo lunghe e complesse. Quanto appena affermato è confermato dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2011 sugli aspetti pratici della revisione degli strumenti dell'UE per il sostegno al finanziamento delle PMI nel prossimo periodo di programmazione (2012/C 188 E/02). Nel punto 24, infatti, il Parlamento Europeo "*mette in rilievo che la corretta applicazione di tali strumenti (CIP, JEREMIE E JASMINE) è attualmente ostacolata da procedure amministrative oltremodo complesse; chiede alla Commissione di fare in modo che sia più facile avvalersi dei Fondi strutturali in relazione agli strumenti per il finanziamento delle PMI, particolarmente per finanziare fondi di rotazione per regimi di garanzia, evitando però di creare strutture che siano doppioni di sistemi esistenti, ad esempio a livello nazionale*"<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> Le altre istituzioni italiane selezionate dal Fei per godere durante l'anno 2013 delle attività di supporto predisposte da *Jasmine* sono: 1) ACAF Italia; 2) Banca di Credito Cooperativo (BCC) Mediocrati; 3) Banca di Credito Cooperativo (BCC) Emilbanca; 4) MAG Verona; 5) Prestiamoci; 6) Un raggio di Luce.

<sup>182</sup> PerMicro grazie all'iniziativa *Jasmine* ha anche ricevuto un sostegno finanziario e si è proposta come candidata per ottenere garanzie attraverso il programma Progress.

<sup>183</sup> Sullo stesso punto anche il Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo in merito alla Comunicazione della Commissione: *Regioni europee competitive grazie alla ricerca e all'innovazione. Un contributo al rafforzamento della crescita e al miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione* COM(2007) 474 def. (2008/C 211/01) "*sottolinea con forza l'esigenza che Jasmine sia uno strumento volontario di semplificazione ed eliminazione degli ostacoli burocratici, procedurali e concettuali all'uso congiunto di programmi pan-europei, comunitari, nazionali e regionali, in linea con un accelerato sviluppo dello Spazio europeo della ricerca — ERA*".

## **5.2 Codice Europeo di buone pratiche: uno strumento di tutela per i consumatori.**

Il “mercato” del microcredito, ancora giovane ma con considerevoli potenzialità di crescita, presenta peculiarità alquanto eterogenee a seconda del paese che si prende in considerazione e risulta privo di caratteristiche uniformi a causa delle diverse strutture legali ed istituzionali presenti nei vari Stati membri.

Infatti, l’attività creditizia varia considerevolmente in base al tipo di istituzione che eroga il microcredito, al rispettivo ordinamento giuridico, all’ambiente sociale e culturale nel quale opera.

A causa dei differenti ordinamenti giuridici dei Paesi europei, si è ritenuto necessario delineare un insieme di regole comuni a tutti gli operatori del settore riguardanti l’amministrazione dell’istituzione microfinanziaria, la gestione dei rischi, la *governance*, i rapporti con i clienti e con gli investitori.

Per tali ragioni, il Codice Europeo di Buone Pratiche per il Microcredito<sup>184</sup>, introdotto nel 2011 nell’ambito del programma *Jasmine*, è considerato dalla Commissione un mezzo importantissimo non tanto per creare una regolamentazione sostitutiva di quella vigente ma quanto per promuovere lo sviluppo nel campo del microcredito, accrescere la qualità dei microcrediti in Europa, migliorare l’ambiente istituzionale e dare impulso ad attività future nel medesimo campo così da attrarre maggiori fondi d’investimento.

L’obiettivo del Codice è quello di fornire al microcredito delle “linee-guida” così da soddisfare la domanda di accesso finanziario anche nel lungo periodo individuando un complesso unitario di aspettative e regole comuni per tutto il settore.

Nell’elaborazione del progetto di stesura del codice sono stati coinvolti anche i rappresentanti e non del settore bancario, accademici, investitori, clienti ed organizzazioni *partner*.

La stesura del codice è stata orientata al conseguimento dei seguenti obiettivi:

---

<sup>184</sup> L’European Microfinance Network, il “*Microfinance Centre*”, la “*Community Development Finance Association*” ed altri soggetti europei attivi nel settore della microfinanza, nel 2011 hanno partecipato all’elaborazione del “*Codice europeo di buona condotta per l’erogazione di microcrediti*”. Per uno studio più approfondito dell’ “*European Code of Good Conduct for Microcredit provision*” si consulti il sito internet: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/the\\_funds/instruments/jasmine\\_cgc\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/instruments/jasmine_cgc_en.cfm)

1. presentare specifici e misurabili contenuti sulla base dei quali le istituzioni di micro finanza possano assicurare il successo delle loro organizzazioni.

2. tenuto conto delle diversità esistenti nei diversi paesi europei prevedere degli aggiustamenti sulla base delle condizioni di mercato, delle forme istituzionali e dell'ambiente legale.

3. ed infine, mirare ad alzare gli *standards* bilanciando i bisogni e le aspettative di tutte le parti coinvolte.

Il Codice è stato concepito come una guida per gli erogatori di microcredito ma in esso è riservata particolare attenzione alla tutela degli interessi dei consumatori, degli investitori, dei finanziatori e degli enti regolatori.

Il Codice di Buone Pratiche, infatti, è indirizzato alle istituzioni di micro finanza non bancarie al fine di assicurare che nel settore si operi con *standards* trasparenti e seguendo i canoni stabiliti dall'Unione Europea, agli addetti alla regolamentazione affinché il settore operi in linea con principi finanziari e di buon governo, alla Commissione affinché provveda ad armonizzare le migliori pratiche presenti nell'Unione Europea e promuova misure comuni nel settore, ed infine ai beneficiari dei crediti al fine di assicurare la tutela dei loro diritti.

Il codice di buona condotta per l'erogazione di microcrediti è suddiviso in cinque sezioni:

La prima<sup>185</sup> riguarda gli obblighi che gli enti che gestiscono l'erogazione di microcrediti devono rispettare e la tutela dei diritti dei clienti e degli investitori. Il Codice in oggetto assume una rilevante importanza perché, per la prima volta, viene esplicitamente riconosciuta la tutela dei diritti dei beneficiari del microcredito. Questi ultimi, infatti, possono recedere dal contratto di credito e restituire il prestito entro 14 giorni<sup>186</sup>, avere a disposizione il tempo necessario per riesaminare i termini del contratto e porre domande<sup>187</sup>, restituire il prestito anticipatamente<sup>188</sup>, far registrare presso l'autorità nazionale per il credito i propri precedenti di prestito<sup>189</sup>. Inoltre, ai clienti è riconosciuto il diritto di presentare reclami ed essi sono sottoposti ad una verifica periodica che attesti il

---

<sup>185</sup> Clausole da 1.1 a 1.29 COMMISSIONE EUROPEA, *Codice europeo di buona condotta per l'erogazione di microcrediti*, 2011, 23.

<sup>186</sup> Clausola 1.6.

<sup>187</sup> Clausola 1.7

<sup>188</sup> Clausola 1.8.

<sup>189</sup> Clausola 1.9.

loro grado di soddisfazione<sup>190</sup>. Gli enti erogatori di microcrediti sono tenuti ad adottare sistemi atti a tutelare i dati finanziari e personali dei clienti<sup>191</sup>.

Gli enti erogatori di microcredito hanno l'obbligo di non fuorviare gli investitori, di fornire loro informazioni tali da permettere loro di prendere decisioni consapevoli e di adottare misure di verifica dell'identità degli investitori per prevenire il riciclaggio di denaro sporco. Il Codice riconosce il fondamentale ruolo che gli investitori pubblici e privati hanno nelle operazioni di finanziamento del settore del microcredito e fissa dei principi di riferimento per assicurare la trasparenza e l'affidabilità nei rapporti tra istituzioni (micro finanziarie) ed investitori<sup>192</sup>.

La seconda sezione è riservata alla regolamentazione dell'impianto di *governance*, e dunque ha ad oggetto le regole applicabili agli organi di vertice degli enti erogatori di microcredito (Direzione e Consiglio di Amministrazione). *“È molto importante che gli enti erogatori di microcrediti dispongano di strutture di governance solide e affidabili, perché esse garantiscono che gli enti operino secondo piani d'azione chiaramente definiti, senza allontanarsi dal corso intrapreso. Ciò assume particolare rilevanza nell'ottica di prevenire deviazioni dalla missione originaria dell'istituzione. Questa sezione si occupa della pianificazione delle attività, del ruolo e delle responsabilità del consiglio di amministrazione e della direzione, nonché della revisione contabile esterna”*<sup>193</sup>.

La terza sezione riguarda la gestione del rischio e dunque contiene tutte le procedure comuni per individuare e valutare i rischi ai quali gli enti erogatori di microcredito sono esposti e per gestire il credito e le frodi. Nel Codice si afferma che *“Gli enti erogatori di microcrediti sono esposti a numerosi rischi che costituiscono una minaccia per la loro solvibilità finanziaria e istituzionale e il loro sviluppo a lungo termine: il portafoglio prestiti può registrare aumenti improvvisi delle morosità e degli arretrati, oppure gli enti stessi possono subire le conseguenze di prestiti fraudolenti concessi dai loro funzionari addetti ai prestiti. È, quindi, imprescindibile che gli enti erogatori di microcrediti siano dotati di sistemi solidi e di procedure in grado di individuare e valutare i rischi e stabilirne le priorità, di controlli interni atti a prevenire*

---

<sup>190</sup> Clausola 1.13.

<sup>191</sup> Clausole da 1.21 a 1.25.

<sup>192</sup> Clausole da 1.26 a 1.29

<sup>193</sup> Così COMMISSIONE EUROPEA, *Codice europeo di buona condotta per l'erogazione di microcrediti*, cit., introduzione alle clausole da 2.1 a 2.44, 30.

*o scoprire situazioni indesiderabili (ad esempio, comitati per il credito) e di una funzione di revisione interna per accertare violazioni dei controlli interni e comportamenti illeciti. Questa sezione del codice stabilisce le regole comuni per la gestione del credito, delle frodi e dei rischi per la sicurezza nonché le norme per la funzione di revisione interna”*<sup>194</sup>.

La quarta sezione<sup>195</sup> contiene le regole comuni di rendicontazione e, pertanto, gli obblighi di raccolta e divulgazione posti a carico delle istituzioni di microfinanza che garantiscono la trasparenza dell'attività svolta e facilitano i confronti tra le prestazioni dei diversi enti erogatori di microcrediti. Clausole prioritarie sono quelle relative al portafoglio a rischio (PAR)<sup>196</sup>, che costituisce lo strumento più utilizzato per misurare la qualità del portafoglio e l'indice di sostenibilità operativa<sup>197</sup> che determina in quale misura un ente copre i costi con ricavi. E' previsto che tutte le informazioni sopra elencate, nonché quelle sui reclami presentati da richiedenti o da clienti siano rese pubbliche attraverso l'accesso ad una banca dati on-line<sup>198</sup>. Gli enti, inoltre, sono tenuti a rendere nota la propria missione sociale al fine di rendere l'attività dello stesso trasparente<sup>199</sup>.

Infine, l'ultima sezione si occupa di disciplinare una regolamentazione comune per i sistemi informativi gestionali (SIG) e fissa le clausole per stimolare la completezza, la sicurezza e l'espandibilità dei sistemi informativi gestionali degli enti<sup>200</sup>.

Gli enti erogatori di microcrediti devono dotarsi di un SIG in grado di produrre i dati necessari per i rendiconti gestionali, operativi e finanziari, che consenta loro di eseguire tutte le operazioni contabili, in grado di controllare e gestire la qualità e le funzioni del portafoglio prestati e di gestire e conservare le informazioni relative ai clienti.

Nel 2012 è stata aggiunta una sesta sezione avente ad oggetto le prestazioni sociali.

---

<sup>194</sup> Così COMMISSIONE EUROPEA, *Codice europeo di buona condotta per l'erogazione di microcrediti*, cit., introduzione alle clausole da 3.1 a 3.23, 38.

<sup>195</sup> Clausole da 4.1 a 4.6.

<sup>196</sup> Clausola 4.1.10

<sup>197</sup> Clausola 4.1.16

<sup>198</sup> Clausola 4.3.

<sup>199</sup> Clausola 4.2.1

<sup>200</sup> Clausole da 5.5 a 5.15. Un sistema informativo gestionale consente agli erogatori di microcrediti di offrire servizi più efficienti ed affidabili. I SIG sono in grado di produrre i dati necessari per rendiconti gestionali, operativi e contabili.

Va sottolineato che il Codice di buone pratiche, ha il merito di costituire la prima dichiarazione ufficiale che contiene un pieno riconoscimento della tutela dei diritti dei clienti e degli investitori che agiscono nel settore del microcredito. Solo attraverso la predisposizione di strategie che salvaguardino gli attori del microcredito, infatti, è possibile rendere questo mercato competitivo ed appetibile anche nel lungo periodo.

## **6. Lo Strumento Europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale.**

Come abbiamo accennato nei paragrafi precedenti, in Europa il microcredito è praticato prevalentemente da ONG, fondazioni, banche nazionali per il sostegno alle imprese e istituti finanziari non bancari che, ad oggi, non sono in grado di soddisfare una domanda di microcredito ormai divenuta, in seguito alla crisi mondiale, di dimensioni rilevanti.

Il Parlamento europeo, preso atto delle nuove necessità, ha chiesto alla Commissione<sup>201</sup> di adoperarsi per dare un maggiore impulso al fenomeno del microcredito nell'UE allo scopo di sostenere la crescita e l'occupazione.

Il 13 novembre del 2007 la Commissione ha emanato la Comunicazione dal titolo *“Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione”* contenente l'indicazione di quattro aree d'azione prioritarie: 1) miglioramento dell'ambiente giuridico ed istituzionale degli Stati membri; 2) creazione di un clima più favorevole all'occupazione e all'imprenditoria; 3) promozione di migliori pratiche; 4) predisposizione di maggiori capitali a favore delle istituzioni di microfinanza.

---

<sup>201</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2009 recante raccomandazioni alla Commissione in merito a un'iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione (2008/2122(INI)). Già il 7 aprile 2000 la Commissione ha adottato la Comunicazione recante il titolo *“Agire a livello locale in materia di occupazione – dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione”*. Detta Comunicazione mette in luce l'opportunità di stimolare la dimensione locale delle politiche europee per l'occupazione in considerazione del fatto che la maggior parte di tali strategie sono concepite a livello centrale ma poi attuate a livello locale. La Commissione, pertanto, riconosce che gli attori locali, dalle piccole e medie imprese ai Comuni, apportano un contributo significativo a favore dell'inclusione sociale, dell'imprenditorialità, della creazione di posti di lavoro e delle pari opportunità. Si veda il punto 6 della Decisione 243/2010.

Successivamente, il Parlamento Europeo e il Consiglio, hanno adottato il 25 marzo 2010 la decisione n. 283/2010/UE che istituisce lo Strumento Europeo Progress di Microfinanza (EPMF- *European Progress Microfinance Facility*) per l'occupazione e l'inclusione sociale, ufficialmente entrato in vigore l'8 aprile 2010.

Lo scopo di questo strumento, finanziato dalla Commissione Europea e dalla Banca Europea degli Investimenti per un totale di 203 milioni di euro<sup>202</sup>, è quello di favorire l'occupazione attraverso l'avvio o lo sviluppo di piccole imprese, sostenere lo sviluppo di politiche sociali ed occupazionali, promuovere l'inclusione e la protezione sociale ed evitare le discriminazioni e le distinzioni di genere<sup>203</sup>.

Lo *Strumento Progress* si rivolge, da un lato ai “*soggetti che hanno perso il lavoro o che rischiano di perderlo o che hanno difficoltà ad inserirsi o a rientrare nel mercato del lavoro, alle persone a rischio di esclusione sociale e alle persone vulnerabili che hanno difficoltà ad avere accesso al mercato del credito convenzionale*”<sup>204</sup>;

Dall'altro lato lo Strumento Progress di microfinanza è orientato a favore delle “*microimprese, in particolare quelle dell'economia sociale, così come le microimprese che occupano soggetti di cui alla lettera a*” (persone appartenenti alle categorie sopra citate)<sup>205</sup>.

Tale strumento rende possibile il raggiungimento dei suddetti obiettivi in quanto permette ai micro finanziamenti (prestiti di importo non superiore a 25.000 euro) di essere più prontamente disponibili per i soggetti che intendono intraprendere una nuova attività imprenditoriale, ma che sono esclusi dal sistema bancario tradizionale.

---

<sup>202</sup> Il budget stanziato è stato di 103 milioni di euro provenienti dall'Ue e 100 milioni di euro dalla Banca Europea per gli Investimenti. L'importo complessivo di 203 milioni di EUR è ripartito in due sezioni: 25 milioni di EUR per le garanzie e 178 milioni di EUR per gli strumenti finanziati.

<sup>203</sup> Il programma Progress si propone, attraverso l'attuazione di iniziative legislative e di meccanismi di finanziamento e di integrazione, di proseguire le attività avviate dai precedenti programmi europei a sostegno della lotta contro ogni tipo di discriminazione ed, in particolare, di attuare strategie efficaci per il raggiungimento dell'effettiva parità tra uomo e donna.

L'uguaglianza tra uomini e donne costituisce, infatti, uno degli obiettivi fondamentali del diritto comunitario, il cui enunciato è contenuto negli articoli 2 e 3 del Trattato. In proposito si veda altresì CERIZZA M.A., *Budget di un milione di euro dall'Unione europea «Progress» promuove la parità*, in riv. Il Sole 24 ore, 21.04.2008, 25.

Tra le istituzioni impegnate per il raggiungimento della piena integrazione sociale vi sono: *microStart*, (sito a Bruxelles) la cui attività creditizia è riservata prevalentemente a donne (il 54% dei prestiti totali) ed immigrati e *Mikrofond* che riferisce che il 18,8% dei suoi clienti appartiene ad una minoranza.

<sup>204</sup> Articolo 2 della Decisione 283/2010. I beneficiari finali di *Progress Microfinance*, pertanto, sono donne, disoccupati, giovani imprenditori, minoranze etniche, soggetti con disabilità, lavoratori in proprio che hanno un accesso limitato ai canali del credito convenzionale. Si veda ZARBO T., *Lo strumento Progress di microfinanza*, in riv. Finanziamenti su misura news, 8/2011, 17.

<sup>205</sup> Articolo 2 della Decisione 283/2010.

Ma non è tutto, infatti, Progress riduce il rischio di *default* a carico delle istituzioni di microfinanza permettendo agli erogatori europei di microcredito di aumentare il numero dei prestiti concessi anche in assenza di garanzie sufficienti da parte dei clienti.

E' necessario precisare che *Progress Microfinance* non si occupa del finanziamento diretto dei microimprenditori ma fornisce crediti e garanzie ad intermediari finanziari selezionati che partecipano all'iniziativa, rendendo in tal modo disponibili crediti finalizzati alla costituzione ed allo sviluppo di piccole imprese<sup>206</sup>.

Per raggiungere l'ampia gamma di beneficiari finali sopra elencati si è reso necessario mettere a disposizione delle MFIs una serie di strumenti finanziari quali: “*garanzie e strumenti di condivisione del rischio, strumenti rappresentativi di capitale, titoli di debito ed infine misure di sostegno come attività di comunicazione, monitoraggio, controllo e audit e valutazione*”<sup>207</sup>.

In particolare i prodotti finanziari offerti dal FEI nell'ambito del programma progress possono raggrupparsi in due tipologie. La prima<sup>208</sup> è costituita da:

1) prestiti privilegiati che contribuiscono a fornire agli intermediari liquidità che essi possono utilizzare per concedere microcredito. Tale prodotto è il più popolare perché relativamente semplice e di utilizzo più rapido rispetto ai prestiti subordinati o con condivisione del rischio e alle partecipazioni al capitale.

2) prestiti subordinati che offrono un alleggerimento dei requisiti patrimoniali, soprattutto per le piccole banche che cercano di migliorare l'adeguatezza dei loro fondi per soddisfare prescrizioni legali. Grazie a tali strumenti è più semplice ottenere ulteriori finanziamenti da altri investitori ed essi producono quindi un effetto leva.

3) le partecipazioni possono assumere la forma di investimenti diretti orientati su un fornitore di microcredito oppure di investimenti indiretti in un fondo che investe in fornitori di microcredito. Dato che la partecipazione al capitale consente ai fornitori di microcredito di ottenere più finanziamenti, gli intermediari devono generare un portafoglio di microprestiti di almeno il triplo dell'importo della partecipazione ricevuta.

---

<sup>206</sup> Il soggetto che vuole accedere al finanziamento predisposto da Progress Microfinance dovrà necessariamente mettersi in contatto con l'intermediario del proprio paese aderente al programma, chiedendo informazioni sui requisiti e le procedure per accedere al credito ed inoltrando a questo la domanda di microcredito.

<sup>207</sup> Art. 4 della Decisione 283/2010.

<sup>208</sup> Art. 2.2 La Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: *Attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza* – 2011, Bruxelles, 17.7.2012, COM(2012) 391.

4) I prestiti con condivisione del rischio combinano elementi del prestito privilegiato e condivisione del rischio di portafoglio. Per i prestiti con condivisione del rischio gli intermediari devono concedere prestiti in corrispondenza all'importo del prestito ricevuto. Questo significa che l'effetto leva deve essere almeno il doppio dell'importo iniziale.

La seconda tipologia è costituita da garanzie che coprono il 75% del singolo prestito ed il 20% del portafoglio prestiti per i primi tre anni dalla firma del contratto di garanzia.<sup>209</sup>

Il finanziamento offerto dal programma *Progress* è aperto agli Stati membri dell'U.E. ai paesi dello Spazio Economico Europeo/Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA/SEE che comprendono Norvegia, Islanda e Liechtenstein), ai paesi candidati all'UE e ai paesi candidati potenziali, previa sottoscrizione di un protocollo d'intesa per la partecipazione al programma.

L'accesso al programma è consentito a tutti gli organismi, operatori ed istituzioni pubbliche e private, tra le quali vi possono essere: istituzioni finanziarie, istituzioni micro finanziarie e istituzioni che forniscono garanzie le cui attività sono in linea con gli obiettivi dello strumento *Progress*, nonché banche pubbliche o private, istituti di microfinanza non bancari, erogatori di credito senza fini di lucro con sede in uno dei 27 paesi europei<sup>210</sup>.

Gli intermediari, possono richiedere le garanzie rispondendo all'invito a manifestare interesse pubblicato sul sito del FEI<sup>211</sup>.

Quest'ultimo ha il compito di esaminare le domande e, dopo l'approvazione da parte del suo Consiglio d'Amministrazione e della Commissione, negozia i contratti con gli intermediari e li firma<sup>212</sup>.

---

<sup>209</sup> Questa tipologia è stata introdotta nel medesimo anno ma la selezione avviene attraverso una manifestazione d'interesse da parte dei candidati espressa tramite il portale del FEI.

<sup>210</sup> Possono presentare domanda per il finanziamento le seguenti istituzioni: organizzazioni Non Governative, enti nazionali, regionali e locali, servizi pubblici per l'impiego, organismi specializzati, Università, istituti di ricerca, partner sociali ed economici, media.

<sup>211</sup> L'obiettivo del Fei è agevolare l'accesso al credito. COMMISSIONE EUROPEA, *Progress in azione il programma dell'Unione Europea per l'occupazione e la solidarietà sociale 2007-2013*, Lussemburgo, 2011.

<sup>212</sup> Gli intermediari finanziari sono invitati a presentare le loro candidature direttamente al FEI e, solo in seguito all'approvazione da parte del consiglio d'amministrazione di quest'ultimo, il contratto è negoziato e firmato dal FEI e dall'intermediario. Lo strumento *Progress*, pur utilizzando il criterio della domanda, si propone di raggiungere una distribuzione geografica equilibrata. Per tale ragione il FEI è tenuto a rispettare un limite di concentrazione di garanzie per ciascun paese.

Gli intermediari sono selezionati in base a specifici criteri, quali le capacità finanziarie ed operative, la predisposizione di piani strategici per il raggiungimento della piena sostenibilità e l'orientamento a favore di beneficiari finali previsti dalla decisione<sup>213</sup>.

E' opportuno sottolineare che gli istituti selezionati ottengono anche benefici dalla partecipazione a tali programmi di microcredito, in particolare essi aumentano il volume dei loro affari acquistando nuovi clienti, attraggono nuovi investitori soprattutto dal settore privato, adottano misure di sostegno a favore dell'occupazione.

Gli intermediari, inoltre, si occupano anche della raccolta di informazioni sul profilo economico-sociale dei beneficiari finali, in particolare sulla loro situazione lavorativa al momento della domanda, sul loro grado di istruzione, sul sesso, l'età e sulla loro appartenenza a gruppi specifici (ad esempio disabili o minoranze)<sup>214</sup>.

L'invito pubblico a manifestare interesse è stato accolto con favore dagli intermediari, sebbene solo pochi abbiano presentato domanda. La maggior parte di essi è costituita da istituti di microcredito di piccole dimensioni ed operanti a livello locale non in grado di soddisfare i requisiti minimi richiesti (almeno 100 microprestiti l'anno)<sup>215</sup>.

Fino ad oggi sono stati siglati accordi con 26 intermediari aventi sede in 15 Stati membri<sup>216</sup>. Ulteriori nuove collaborazioni sono previste per gli anni a seguire e 500 milioni di euro verranno distribuiti tra ben 46 mila micro-debitori entro il 2020.

---

La Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: *Attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza – 2011*, Bruxelles, 17.7.2012, COM(2012) 391 final, riporta che : “A marzo 2012 il FEI aveva firmato 18 contratti con 16 fornitori di microcredito: otto istituzioni non bancarie: *microStart (BE), Mikrofond e JOBS MFI (BG), Créasol (FR), Qredits (NL), Inicjatywa Mikro (PL), FAER e Patria Credit (RO)*; sette banche: *Central Cooperative Bank (CY), Pancretan Cooperative Bank (EL), Siauliu Bankas (LT), FM Bank (PL), Millennium Bank (PT), Banca Transilvania (RO) e Volksbank Slovenia (SI)*; un ente pubblico: *ICREF (ES)*”.

<sup>213</sup> Il primo intermediario finanziario italiano ad aderire al *European Progress Microfinance Facility (EPMF)* è stato la Banca di Credito Cooperativo Mediocrati nel 2012. I fondi messi a disposizione dalla Bccm hanno lo scopo di garantire ‘micro prestiti’ a favore di circa 180 imprese locali, gestite da donne, giovani, imprenditori autonomi e minoranze etniche, che hanno difficile accesso ai canali di credito tradizionali, al fine di creare nuovi posti di lavoro e stimolare lo sviluppo dell’imprenditoria italiana. Oltre all’Italia, gli Stati membri in cui lo strumento Progress è già attivo sono: Belgio, Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna e Paesi Bassi.

<sup>214</sup> Alla data di inizio e alla data di fine del microprestito sono raccolte informazioni sul numero di dipendenti, per misurare l’impatto di Progress microfinanza in termini di creazione di posti di lavoro e la sostenibilità delle microimprese che hanno beneficiato di finanziamenti.

<sup>215</sup> Nel Regno Unito, ad esempio, otto istituzioni di microfinanza di piccole dimensioni hanno unito le proprie risorse per creare un fondo comune al fine di beneficiare dello strumento.

<sup>216</sup> Tra i Paesi che hanno aderito vi è l’Italia con tre istituti di credito: Banca di Credito Cooperativo Mediocrati, Banca di Credito Cooperativo Emilbanca e Banca Popolare di Milano.

Lo strumento Progress Microfinance è sostenuto dalla Commissione europea e dalla Banca Europea per gli Investimenti e gestito dal Fondo Europeo per gli Investimenti.

La missione principale di quest'ultimo (Fei) è di supportare le piccole e medie imprese europee rendendo più agevole il loro accesso ai canali del credito. Tali obiettivi vengono raggiunti accordando l'emissione di garanzie, a nome proprio ma per conto dell'Unione Europea<sup>217</sup>.

In particolare il FEI emette garanzie<sup>218</sup> o controgaranzie a favore delle MFI per coprire i loro portafogli di credito<sup>219</sup>.

Il FEI, inoltre, si occupa di effettuare una distribuzione omogenea dello strumento di microfinanza. L'accordo ha previsto l'emissione di garanzie ad intermediari in almeno 12 Stati membri fino alla fine del 2016<sup>220</sup>.

La Commissione è stata particolarmente ottimista nella valutazione degli effetti di tale strumento finanziario, infatti ha previsto che il contributo iniziale di 100 milioni di euro avrebbe stimolato microcrediti per un valore di 500 milioni di euro in otto anni grazie a finanziamenti provenienti da altri settori, per un totale di 45.000 microcrediti, ai quali è possibile applicare tassi d'interesse agevolati grazie all'intervento del Fondo sociale europeo<sup>221</sup>.

---

<sup>217</sup> Il Fei ha investito oltre 6,5 miliardi di euro in più di 400 fondi in tutta Europa e alla fine del 2012 le garanzie rilasciate a favore degli intermediari finanziari selezionati ammontavano a oltre 8 miliardi di euro.

<sup>218</sup> Per una descrizione dettagliata delle garanzie si rinvia alla Relazione di attuazione 2010, COM(2011) 195.

<sup>219</sup> Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) nel febbraio 2013 ha siglato con Emil Banca – Banca di Credito Cooperativo un accordo per 2 milioni di euro al fine di sostenere le microimprese dell'Emilia Romagna colpite dal sisma del Maggio 2012.

L'iniziativa è orientata a far rinascere l'attività imprenditoriale nelle province di Bologna, Modena e Ferrara creando nuovi posti di lavoro e favorendo la ripresa economica. Si veda EUROPEAN INVESTMENT FUND, EUROPEAN COMMISSION, EMILBANCA, *3 Milioni Alle Microimprese Dell'emilia Romagna Fei e Emil Banca Siglano Accordo Progress Microfinance*, Comunicato stampa, Lussemburgo, 19 febbraio 2013.

Grazie al contributo di Progress Microfinance, Emil Banca potrà erogare microcrediti (prestiti inferiori ai 25 mila euro) per un totale di 3 milioni di euro ad oltre 150 imprese, in fase di start-up o di espansione.

<sup>220</sup> "Al fine di garantire un equilibrio geografico nell'UE, l'esposizione nei confronti degli intermediari in ciascuno Stato membro non può superare il 10% degli impegni totali degli investitori", così COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Attuazione dello strumento europeo Progress di microfinanza – 2010*, Bruxelles, 2011.

<sup>221</sup> In proposito si veda il Punto 2 della Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza – 2010, Bruxelles, 11.4.2011, COM(2011) 195 definitivo. E' stato previsto, inoltre, l'investimento di altri 47 milioni di euro provenienti da altri finanziatori. EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Implementation Of The European Progress Microfinance Facility – 2011*, Bruxelles, 2012.

Anche la natura rotativa dei fondi è stata considerata come uno strumento utile a incrementare i finanziamenti nel campo del microcredito. E' previsto, infatti, che i fondi vengano utilizzati più di una volta nel corso degli anni di vita dello *Strumento Progress* di Microfinanza. La decisione prevede che l'ultimo (re)investimento sarà effettuato nel 2016.

Infine, anche l'effetto leva dei prodotti costituisce un altro elemento importante. Secondo le previsioni, infatti, ogni euro impegnato come garanzia è in grado di generare almeno sei euro di microcredito<sup>222</sup>.

Per quanto riguarda l'attività di relazione<sup>223</sup> e valutazione dello strumento in questione, ogni anno le istituzioni finanziarie internazionali sono tenute a trasmettere alla Commissione delle relazioni che danno conto delle attività sostenute in termini di attuazione, di distribuzione, di accessibilità ai fondi, di beneficiari raggiunti e di risultati ottenuti<sup>224</sup>.

Sempre annualmente la Commissione presenta al Parlamento Europeo ed al Consiglio una relazione quantitativa e qualitativa sulle attività intraprese nel corso dell'anno precedente. Tale relazione è inoltrata anche al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Comitato delle Regioni.

Alla luce delle suddette informazioni, la Commissione effettua valutazioni intermedie e finali in stretta collaborazione con le istituzioni internazionali, i cui risultati

---

<sup>222</sup> Punto 2 della Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: *Attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza – 2010*, Bruxelles, 11.4.2011, COM(2011) 195 definitivo.

<sup>223</sup> Articolo 8 della Decisione.

<sup>224</sup> Nella Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza – 2011*, Bruxelles, 17.7.2012, COM(2012) 391, sulla base dei dati riportati in Commissione europea, Flash Eurobarometro 283, *Entrepreneurship in the EU and beyond. A survey in the EU, EFTA countries, Croatia, Turkey, the US, Japan, South Korea and China, May 2010* (L'imprenditoria in Europa ed oltre. Indagine nell'UE, nei paesi EFTA, in Croazia, Turchia, negli Stati Uniti, in Giappone, nella Corea del Sud e in Cina, maggio 2010) si afferma che “*Le persone con un livello d'istruzione più elevato hanno maggiori probabilità di avviare un'attività imprenditoriale rispetto a quelle con un livello d'istruzione più basso. I dati forniti da microStart e Mikrofond sul livello d'istruzione dei loro clienti dimostrano però che oltre tre quarti dei beneficiari finanziati avevano completato solo il ciclo secondario (71%) o primario (5%). Questo significa che tali intermediari aiutano anche persone in una situazione più precaria sul mercato del lavoro*”.

Per quanto riguarda la fascia d'età beneficiata dal programma Progress, la Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: *Attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza – 2011*, Bruxelles, 17.7.2012, COM(2012) 391, riconosce l'importanza del suddetto strumento per creare occupazione giovanile. La fascia di soggetti di età compresa tra 25-30 anni è piuttosto consistente, i giovani sotto i 25 anni costituiscono il 10% dei dipendenti delle microimprese finanziate, mentre i soggetti di età superiore ai 55 anni costituiscono il 12%.

sono trasmessi, a titolo d'informazione, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni.

Ad oggi l'iniziativa è operativa in Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Paesi Bassi.

Il programma *Progress* è in linea con la strategia dell'UE per la crescita e l'occupazione Europa 2020<sup>225</sup> e la sua attività è complementare a quella di altri programmi europei come il CIP (programma "Competitività e innovazione), l'azione preparatoria del Parlamento europeo (APPE), l'iniziativa *Jasmine* ed i fondi strutturali.

Nei piani per sostenere la ripresa economica, varati a livello europeo e dai singoli Paesi dell'UE, è stato ribadito l'impegno a promuovere l'imprenditoria e il lavoro autonomo quali strumenti per creare un maggior numero di posti di lavoro, per combattere l'emarginazione e portare il tasso di occupazione al 75% liberando così 20 milioni di persone dalla povertà.

La creazione dello strumento europeo *Progress* di microfinanza ha consentito il consolidamento e la razionalizzazione dei finanziamenti e delle garanzie offerte dall'Unione europea a sostegno del microcredito, favorendo la nascita di nuove imprese di cui circa l'80% è costituito da start-up attive da meno di tre anni, concentrate prevalentemente in Belgio, Paesi Bassi, Polonia, Repubbliche Baltiche ed est Europa.

Anche le valutazioni effettuate dalla Commissione hanno confermato l'impatto positivo che il progetto Progress Microfinance ha avuto sull'occupazione e sull'inclusione sociale. A tal proposito la Relazione della Commissione "Attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza – 2011" afferma che "*Gli effetti di Progress Microfinanza in termini di creazione di occupazione si possono misurare attraverso il numero di disoccupati e di persone inattive che hanno avviato un'impresa con l'aiuto di un microprestito. In base alle informazioni fornite da microStart (CE) e Mikrofond (BG)*

---

<sup>225</sup> Gli obiettivi individuati da Europa 2020 per l'occupazione e l'inclusione sociale prevedono che il 75% della popolazione europea di età compresa tra i 20 ed i 64 anni abbiano un impiego, che il tasso di abbandono scolastico non superi il 10%, che il 40% della popolazione sia laureata e che 20 milioni di persone in meno siano a rischio povertà.

Sono tre le iniziative principali della strategia Europa 2020: l'agenda per le nuove competenze e l'occupazione, l'iniziativa «*Youth on the Move*» e la piattaforma europea contro la povertà.

lo ha fatto il 27,46% dei clienti. Inoltre, da episodi puntuali si deduce che tra le persone precedentemente occupate, talune lo erano solo a tempo parziale<sup>226</sup>.

Si stimano essere più di 6mila gli imprenditori europei che hanno beneficiato dell'*European progress microfinance facility*<sup>227</sup>.

Il successo di questo strumento è direttamente proporzionale al rafforzamento dei partenariati a livello europeo, nazionale, regionale e locale e al consolidamento di analisi e ricerche continue al fine di valutare e monitorare le politiche sociali e occupazionali europee ed il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Per il periodo 2014-2020 la Commissione europea ha previsto che l'attività intrapresa nell'ambito dell'Epmf continui grazie al "Programma Ue per il cambiamento e l'innovazione sociale 2014-2020"<sup>228</sup> (Psci). Tale programma, insieme al Fondo Sociale Europeo (Fse) e al Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione (Feg), costituirà un mezzo importante per continuare a fornire sostegno alle istituzioni di microfinanza<sup>229</sup>.

Il programma ha lo scopo di contribuire all'attuazione di Europa 2020 e di garantire la promozione di un elevato livello di occupazione di qualità e sostenibile, un'adeguata e dignitosa protezione sociale, il miglioramento delle condizioni di lavoro e il contrasto di situazioni di esclusione sociale e la povertà<sup>230</sup>.

---

<sup>226</sup> Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza – 2011" Bruxelles, 17.7.2012 COM(2012) 391.

<sup>227</sup> I settori che hanno maggiormente beneficiato dell'Epmf sono il commercio (28%) e l'agricoltura (28%), seguiti da trasporti (6%) e servizi (6%). I dati sono stati pubblicati in EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Implementation of the European Progress Microfinance Facility — 2012*, Brussels, 31.7.2013, COM(2013) 562 final.

<sup>228</sup> La Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ad un programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale COM (2011) 609 definitivo Bruxelles, 6.10.2011 propone i seguenti obiettivi: a) rafforzare negli attori politici a livello dell'Unione europea e a livello nazionale e nelle altre parti interessate la consapevolezza della centralità degli obiettivi dell'Unione nei settori dell'occupazione, della politica sociale e delle condizioni di lavoro, per realizzare azioni concrete e coordinate a livello dell'Unione e degli Stati membri; b) favorire lo sviluppo di sistemi di protezione sociale e di mercati del lavoro adeguati, accessibili ed efficienti e facilitare le riforme, promuovendo il buon governo, l'apprendimento reciproco e l'innovazione sociale; c) modernizzare il diritto dell'Unione secondo i principi della regolamentazione intelligente e far sì che la normativa dell'Unione su questioni connesse alle condizioni di lavoro sia applicata in modo efficace; d) promuovere la mobilità geografica dei lavoratori e accrescere le opportunità di occupazione sviluppando mercati del lavoro che siano aperti e accessibili a tutti; e) promuovere l'occupazione e l'inclusione sociale, migliorando la disponibilità e l'accessibilità di microfinanziamenti per i gruppi vulnerabili e le microimprese e facilitando l'accesso al credito per le imprese sociali.

<sup>229</sup> La dotazione finanziaria prevista per l'attuazione del programma è di 958,19 milioni di euro per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020.

<sup>230</sup> Art. 1 del Regolamento (Ue) N. 1296/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI") e

Il programma è articolato in tre assi complementari<sup>231</sup>:

a) l'asse "Progress", che sostiene lo sviluppo, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione degli strumenti e delle politiche dell'Unione e che promuove l'elaborazione politica, l'innovazione sociale e il progresso sociale in collaborazione con le parti sociali, le organizzazioni della società civile e gli organismi pubblici e privati;

b) l'asse "EURES", che ha l'obiettivo di sviluppare gli scambi e la diffusione di informazioni e altre forme di cooperazione, quali i partenariati transfrontalieri, per promuovere la mobilità geografica volontaria ed equa dei lavoratori e per contribuire ad un elevato livello di occupazione sostenibile e di qualità;

c) l'asse "Microfinanza e imprenditoria sociale" ha il fine di facilitare l'accesso al credito per i soggetti disoccupati o a rischio di esclusione sociale e per le microimprese in fase di avviamento o di sviluppo, di migliorare la capacità istituzionale degli operatori del microcredito ed infine di sostenere lo sviluppo del mercato dell'investimento sociale e agevolare l'accesso al credito per le imprese sociali.

Il "Programma Ue per il cambiamento e l'innovazione sociale 2014-2020" avrà dunque *"la funzione di sportello unico per gli operatori della microfinanza a livello dell'Unione, fornendo finanziamenti per i microcrediti e l'imprenditoria sociale, facilitando l'accesso ai prestiti e fornendo assistenza tecnica"*<sup>232</sup>.

## **7. COSME: un nuovo strumento a sostegno delle imprese per il periodo 2014-2020.**

Un'importante novità è stata lanciata dall'Unione Europea con la proposta della Commissione del 30 novembre 2011 a sostegno delle piccole imprese, attuata con il Regolamento 1287/2013 dell'11 dicembre 2013 ed operativa dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2020.

---

recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale.

<sup>231</sup> Art. 4 del Regolamento (Ue) N. 1296/2013.

<sup>232</sup> Considerando n. 10 del Regolamento (Ue) N. 1296/2013.

Si tratta del programma "Cosme" (*Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises*) che idealmente prosegue l'attività del programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) e punta alla predisposizione di strumenti finanziari idonei a favorire una maggiore internazionalizzazione delle imprese e alla predisposizione di procedure semplificate che agevolino la partecipazione a tale processo anche delle imprese più piccole.

Il programma COSME, infatti, ritiene di prioritaria importanza mettere in atto strategie di semplificazione<sup>233</sup>, in conformità con la comunicazione della Commissione dell'8 febbraio 2012 dal titolo "Programma di semplificazione per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020" e coordinare meglio l'erogazione dei fondi dell'Unione e degli Stati membri nel settore della promozione della competitività delle imprese e delle PMI, al fine di garantire maggiore efficienza ed una crescita economica equilibrata<sup>234</sup>.

Gli obiettivi individuati nell'art 4 del Regolamento (Ue) N. 1287/2013 sono orientati a: "a) migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti sotto forma di capitale proprio e di debito; b) migliorare l'accesso ai mercati, in particolare all'interno dell'Unione, ma anche a livello mondiale; c) migliorare le condizioni quadro per la competitività e la sostenibilità delle imprese dell'Unione, specie le PMI, incluse quelle nel settore del turismo; d) promuovere lo spirito imprenditoriale e la cultura dell'imprenditorialità".

Il programma Cosme individua nella difficoltà di accesso al credito delle PMI il problema principale che ostacola la competitività delle imprese dell'Unione. Queste ultime, infatti, faticano a dimostrare il loro merito di credito e hanno difficoltà ad accedere al capitale di rischio. Ciò determina un effetto negativo sul livello e sulla qualità delle nuove imprese create, sulla crescita e sul tasso di sopravvivenza delle imprese<sup>235</sup>.

Il programma Cosme intende concentrarsi, pertanto, sulle microimprese, sulle imprese artigiane, sulle professioni autonome e liberali e sulle imprese sociali, prestando particolare attenzione agli imprenditori potenziali, nuovi, giovani e all'imprenditoria

---

<sup>233</sup> la Commissione europea ritiene che tale semplificazione avrà effetti vantaggiosi soprattutto sulle PMI, che spesso non dispongono delle risorse necessarie per far fronte ad elevati oneri amministrativi. Si procederà, pertanto, all'allestimento di uno sportello unico per le PMI che desiderano partecipare a Orizzonte 2020.

<sup>234</sup> Considerando n. 7 del Regolamento 1287/2013.

<sup>235</sup> Considerando n. 15 del Regolamento 1287/2013.

femminile. Altri destinatari sono, inoltre, gli anziani, i migranti e gli imprenditori appartenenti a gruppi socialmente svantaggiati o vulnerabili, come i disabili<sup>236</sup>.

La dotazione finanziaria di questo nuovo progetto è di 2 298,243 milioni di euro<sup>237</sup>, di cui non meno del 60% sono destinati agli strumenti finanziari. Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dal Parlamento europeo e dal Consiglio nei limiti del quadro finanziario pluriennale<sup>238</sup>.

Si prevede che il programma assisterà circa 39 mila imprese all'anno, aiutando a creare o a salvare 29.500 posti di lavoro e a lanciare 900 nuovi prodotti, servizi o processi commerciali. Tuttavia, il parere del Comitato Economico e Sociale ha messo in evidenza la dotazione economica insufficiente<sup>239</sup>.

Gli strumenti finanziari predisposti dal programma COSME includono strumenti di capitale proprio<sup>240</sup> (capitale di rischio e finanziamenti mezzanini, come i prestiti subordinati e i prestiti partecipativi) e strumenti di garanzia<sup>241</sup> (garanzie dirette, controgaranzie e altri accordi di condivisione dei rischi) da utilizzare al fine di facilitare l'accesso ai finanziamenti delle PMI, nella loro fase di avvio, di crescita e di trasferimento.

---

<sup>236</sup> Considerando n. 14 del Regolamento 1287/2013.

<sup>237</sup> Il Comitato Economico e Sociale Europeo, nel suo parere del 29 marzo 2012, reputa la cifra stanziata del tutto irrisoria rispetto agli obiettivi ambiziosi del programma, pertanto si dice contrario ad una diminuzione di tale dotazione ed esorta il Parlamento Europeo a dare maggiore visibilità al programma, certo che le piccole e medie imprese avranno un ruolo di indiscussa rilevanza nel processo di ripresa economica successiva alla crisi. Cfr: Punto 1.8 del Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un programma per la competitività delle imprese e delle piccole e medie imprese (2014-2020) *COM(2011) 834 definitivo* del 29 marzo 2012

<sup>238</sup> Art. 5 Regolamento 1287/2013.

<sup>239</sup> Il Comitato Economico e Sociale Europeo, nel parere del 29 marzo 2012, sottolinea l'importanza di costituire una vera e propria *governance* ed invita all'istituzione di un Garante Europeo: *“Il CESE raccomanda inoltre di aggiungere, alle tre azioni già previste dal programma, una quarta azione intesa a migliorare le normative pertinenti, segnatamente grazie all'istituzione di un garante europeo (office of advocacy) incaricato di assicurare che tali normative tengano maggiormente conto della situazione delle piccole imprese, ferma restando la necessità di definirne la funzione e assicurarne la coerenza con quella degli organismi già attivi in questo campo, come ad esempio la rete europea di rappresentanti delle PMI (SME Envoys). Ribadisce inoltre la sua contrarietà alla generalizzazione delle esenzioni e raccomanda di associare le organizzazioni di PMI al processo legislativo e decisionale.”* (punto 1.5 del parere); *“Il CESE sottolinea l'insufficienza del partenariato previsto dal regolamento proposto. Non accetta, infatti, che esso si riduca a una semplice consultation, e avverte il Parlamento europeo e il Consiglio della necessità di creare una vera e propria governance condivisa, rafforzando il ruolo delle organizzazioni rappresentative delle PMI, così come avviene in altri programmi dell'UE ( 4 ). Chiede che venga istituito un gruppo di lavoro che permetta di consultare le organizzazioni europee di PMI riguardo a tutte le fasi dell'elaborazione, della concezione, dell'attuazione e del monitoraggio del programma COSME”* (punto 1.6 del parere).

<sup>240</sup> Art. 18 Regolamento 1287/2013.

<sup>241</sup> Art. 19 Regolamento 1287/2013.

Possono partecipare al programma COSME:

*“a) i paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) che sono membri dello Spazio economico europeo (SEE), conformemente alle disposizioni dell'accordo SEE, e altri paesi europei qualora accordi e procedure lo consentano;*

*b) i paesi aderenti, i paesi candidati e i potenziali candidati, conformemente ai principi e alle condizioni generali per la partecipazione di questi paesi ai programmi dell'Unione stabiliti nei rispettivi accordi quadro e nelle decisioni del Consiglio di associazione o in accordi simili;*

*c) i paesi nei cui confronti si applicano le politiche europee di vicinato, qualora gli accordi e le procedure lo consentano e conformemente ai principi e alle condizioni generali per la partecipazione di questi paesi ai programmi dell'Unione stabiliti nei rispettivi accordi quadro, protocolli agli accordi di associazione e decisioni del Consiglio di associazione.<sup>242</sup>”*

Il COSME prevede l'agevolazione dell'accesso ai mercati europei e mondiali<sup>243</sup> attraverso l'applicazione di servizi a sostegno delle imprese con l'utilizzo della rete *Enterprise Europe*. Questo programma, infatti, prevede l'offerta di sostegno commerciale anche alle PMI che vogliono operare al di fuori dell'UE, predisponendo servizi di informazione e consulenza sulle iniziative e sul diritto dell'U.E., agevolazioni di partenariati transfrontalieri in materia commerciale, di ricerca e sviluppo<sup>244</sup>.

Il programma COSME ritiene, altresì, opportuno che le azioni dell'Unione siano tra loro coerenti e logiche, nonché complementari agli strumenti finanziari degli Stati membri per le PMI, al fine di produrre un effetto moltiplicatore ed evitare la creazione di distorsioni del mercato<sup>245</sup>.

Al fine di ottenere un valore aggiunto e un impatto incisivo dei finanziamenti dell'Unione, il programma COSME ritiene opportuno sviluppare strette sinergie con gli altri programmi dell'Unione tra cui "programma Orizzonte 2020".

---

<sup>242</sup> Art. 6 Regolamento 1287/2013.

<sup>243</sup> Nel Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo, in merito alla proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un programma per la competitività delle imprese e delle piccole e medie imprese (2014-2020) *COM(2011)* del 29 marzo 2012, si interviene su un punto molto importante affermando che: *“il regolamento proposto mira a garantire la competitività delle imprese, che devono essere in grado di competere con le loro concorrenti sui mercati mondiali. Pur condividendo tale obiettivo, il CESE reputa altrettanto importante adoperarsi per assicurare la continuità aziendale delle PMI sui mercati europei, di prossimità e locali”*

<sup>244</sup> Art. 10 del Regolamento 1287/2013.

<sup>245</sup> Considerando n. 15 del Regolamento 1287/2013.

La Commissione europea ha presentato nel novembre del 2011 la Comunicazione Programma Quadro di Ricerca ed Innovazione “Horizon 2020” (COM(2011) 808 del 30 novembre 2011), con lo scopo di rilanciare crescita, innovazione e competitività in Europa. Il programma Horizon 2020 è stato attuato con regolamento n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il budget stanziato per il periodo 2014-2020 è di 77 028,3 milioni di euro destinati ad investimenti per la ricerca e l’innovazione<sup>246</sup>.

L'obiettivo di Orizzonte 2020 è *“di contribuire a costruire una società e un'economia basate sulla conoscenza e sull'innovazione nell'Unione mediante la mobilitazione di finanziamenti supplementari per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione”*<sup>247</sup>.

Il programma si propone, inoltre, di rendere più agevole l’accesso ai finanziamenti grazie all’elaborazione di un’architettura del programma più semplice, ad una serie unica di regole, alla riduzione delle formalità amministrative e burocratiche e alla semplificazione di norme e procedure per favorire la nascita e lo sviluppo di imprese innovative.

Horizon 2020 si pone in linea con la comunicazione *"A Budget for Europe 2020"*, nella quale la Commissione europea ha proposto di predisporre, in un quadro strategico unico, il finanziamento dei settori collegati alla ricerca e all'innovazione.

La peculiarità di questo nuovo progetto consiste, infatti, nella riunione, per la prima volta, in un unico programma di tutti gli investimenti dell’UE per la ricerca e l’innovazione. Orizzonte 2020 riunisce, infatti, tutte le attività attualmente finanziate nell'ambito del Settimo Programma Quadro per la Ricerca (2007-2013), le parti relative all'innovazione del programma quadro "Competitività e l'innovazione", nonché le attività dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (IET).

---

<sup>246</sup> Art. 6 Regolamento n. 1291/2013

<sup>247</sup> Art. 5 Regolamento n. 1291/2013

## 8. Considerazioni conclusive

Come abbiamo avuto modo di osservare nei paragrafi precedenti, il microcredito ha suscitato un crescente interesse da parte delle maggiori istituzioni europee ed internazionali che gli hanno riconosciuto un importante ruolo all'interno delle loro politiche di sviluppo.

Il microcredito, infatti, è stato ritenuto dalle Istituzioni europee ed internazionali costituire uno strumento in grado di promuovere la crescita e l'occupazione e di incentivare l'inclusione sociale attraverso il passaggio dalla disoccupazione al lavoro indipendente.

Nonostante la grande diffusione della finanza informale, tuttavia, il panorama internazionale risulta carente di una disciplina normativa omogenea idonea a regolare questo settore finanziario e di una strategia unitaria per dare maggiore impulso al suo sviluppo.

Organismi internazionali come la Fao, la World Bank ed il Fmi hanno considerato positivamente gli effetti del microcredito nell'ambito della lotta alla povertà ed, in alcuni casi, hanno predisposto dei programmi diretti a sostenere le classi più svantaggiate attraverso l'offerta di credito. Tuttavia, è opportuno sottolineare che si è trattato solo di singoli atti e specifici programmi, mentre sono assenti ad oggi dichiarazioni vincolanti di ampia portata che disciplinino e incentivino il settore della microfinanza.

La Carta delle Nazioni Unite, ad esempio, non prende in considerazione espressamente lo strumento finanziario del microcredito ma individua tra i propri obiettivi alcuni che sono comuni a quelli da esso proclamati.

Allo stesso modo anche la Fao, nonostante l'impegno dimostrato nella lotta contro la povertà, è in grado solo di sensibilizzare la coscienza collettiva mentre, per raggiungere risultati davvero rilevanti, necessita del supporto, della collaborazione e dell'impegno politico dei vari Governi.

Si stenta, dunque, a trovare una regolamentazione normativa unitaria ed omogenea che riconosca il microcredito come un circuito finanziario per persone ed imprese nuovo ed alternativo al sistema tradizionale.

In Europa, la difficoltà di accedere al credito è stata individuata come una delle principali cause che ostacola la competitività delle imprese nell'Unione e incide

negativamente sulla qualità, sulla crescita e sul tasso di sopravvivenza delle imprese di nuova costituzione.

Per tale ragione, le politiche finanziarie europee hanno avuto fortemente a cuore il rilancio delle PMI, sulla scorta dei dati che affermano che proprio queste costituiscono in Europa più del 90% del totale delle imprese esistenti, ma sono state anche orientate alla lotta contro la disoccupazione tramite l'adozione di nuove regole di gestione tendenti all'incoraggiamento di programmi di inserimento produttivo, in sostituzione dei vecchi programmi assistenziali.

Il legislatore europeo, dunque, ha considerato il microcredito come un mezzo utile a realizzare gli obiettivi di inclusione finanziaria e sociale e lo ha inserito tra gli strumenti da utilizzare nell'ambito dei programmi europei (es. Cip, Jeremie, Jasmine, ecc.) per favorire l'occupazione e lo sviluppo imprenditoriale<sup>248</sup>.

Sistemi innovativi di accesso ai finanziamenti come Jasmine, Jeremie e CIP sono in grado non solo di stimolare l'attività imprenditoriale, ma anche di facilitare la sostenibilità delle nuove iniziative, favorendo lo sviluppo ed il benessere economico e sociale della comunità.

Tuttavia, bisogna rilevare che talvolta tali iniziative sono state criticate perché considerate eccessivamente frammentarie. Sono stati predisposti, infatti, diversi programmi distinti, seppur complementari, che sarebbe stato più opportuno inserire in una struttura organizzativa unitaria<sup>249</sup>.

Quanto appena detto è confermato nel punto 24 della Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2011 (2012/C 188 E/02) che *“mette in rilievo che la corretta applicazione di tali strumenti (CIP, JEREMIE E JASMINE) è attualmente ostacolata da procedure amministrative oltremodo complesse; (il Parlamento) chiede alla Commissione*

---

<sup>248</sup> L'importante ruolo economico e sociale del microcredito è confermato anche dalla Dichiarazione del Parlamento europeo 2009/C 271 E/08 che considera questo strumento finanziario come un mezzo che da impulso a progetti autonomi di occupazione, che contribuisce al miglioramento delle condizioni di vita e rappresenta un importante strumento di emancipazione per le donne.

<sup>249</sup> Si vedano ad esempio i punti 3.1 e 4 della Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni: *Valutazioni del programma quadro per la competitività e l'innovazione* del 15.01.2013 COM(2013) 2 final; il punto 1.2.2.3 del Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo in merito - *JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)* (2006/C 110/08)”; ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, COMMISSIONE EUROPEA, *Rapporto finale del workshop tecnico microimpresa e inclusione sociale. criticità e proposte per il sistema del microcredito in Italia*, Seminario microfinanza e politiche dell'unione europea. Risorse e opportunità per la microimpresa e l'inclusione sociale. Il ruolo degli enti territoriali e locali, Roma, 24 febbraio 2012, 23.

*di fare in modo che sia più facile avvalersi dei Fondi strutturali in relazione agli strumenti per il finanziamento delle PMI, particolarmente per finanziare fondi di rotazione per regimi di garanzia, evitando però di creare strutture che siano doppioni di sistemi esistenti, ad esempio a livello nazionale”.*

Alla luce delle criticità messe in evidenza, il programma COSME (operativo per il periodo 2014-2020), ha inteso dare la priorità alla semplificazione delle procedure e ad un migliore coordinamento nell'erogazione dei fondi dell'Unione nel settore della promozione della competitività delle imprese, al fine di garantire complementarità, efficienza e visibilità.

Certamente, è necessario prendere atto dell'impegno europeo per favorire lo sviluppo e la diffusione della microfinanza, sia con le già citate iniziative e programmi che facilitano l'accesso al credito, sia attraverso la predisposizione di fondi e risorse economiche per finanziare i progetti negli Stati membri.

Di particolare interesse è stata la creazione del Codice di Buone Pratiche che costituisce la prima dichiarazione ufficiale contenente il riconoscimento della tutela dei diritti dei clienti e degli investitori che agiscono nel settore del microcredito. Solo attraverso la predisposizione di strategie che salvaguardino gli attori del microcredito, infatti, è possibile rendere questo mercato competitivo ed appetibile anche nel lungo periodo.

E' opportuno considerare che il microcredito in Europa è ancora uno strumento finanziario piuttosto giovane e che molto ancora deve essere fatto per assicurare una disciplina del settore che permetta una più fluida cooperazione tra le politiche nazionali e quelle internazionali.

La realizzazione e il successo delle iniziative europee, infatti, dipendono anche dall'appoggio e dalla cooperazione delle autorità degli Stati membri e delle Regioni. Il successo di questo strumento, dunque, è direttamente proporzionale al rafforzamento dei partenariati a livello europeo, nazionale e regionale e al consolidamento di analisi e ricerche costanti al fine di valutare e monitorare le politiche sociali e occupazionali europee ed il raggiungimento degli obiettivi fissati.

**CAPITOLO III**  
**IL MICROCREDITO NEI PAESI EUROPEI: BEST PRACTICES,**  
**CARATTERI COMUNI E DIFFERENZE TRA I VARI METODI**  
**D'INTERVENTO.**

**1. Alcuni aspetti del microcredito nei Paesi Europei: quadro legislativo, providers, caratteri e finanziamenti.**

**1.1 Quadro legislativo**

Il settore del microcredito in Europa ha incrementato notevolmente il numero dei prestiti concessi, passando da 84.523 nel 2009 a 204.080 nel 2011. Anche l'ammontare, di conseguenza, è cresciuto notevolmente da 828 milioni di euro nel 2009 a 1.047 milioni di euro nel 2011.

Prendendo in considerazione il numero dei microcrediti erogati (comprendenti sia quelli per lo sviluppo imprenditoriale, sia quelli di carattere sociale) risulta che nel 2011 Spagna, Francia, Polonia e Romania sono stati i Paesi maggiormente attivi in questo settore soprattutto grazie della quantità di istituzioni presenti in questi Stati.

Prendendo in considerazione l'ammontare complessivo dei prestiti erogati, invece, i tre paesi che hanno prestato la maggiore quantità di denaro sono Spagna, Germania e Francia, paesi che hanno in comune una vasta popolazione ed istituzioni micro finanziarie attive a livello nazionale.

Nonostante le organizzazioni di microfinanza operanti in Europa condividano l'obiettivo di intervenire in ambito sociale attraverso l'erogazione di risorse finanziarie a persone e piccole imprese (altrimenti escluse dal circuito bancario) e concepiscano il microcredito quale strumento per contrastare l'indigenza e l'esclusione finanziaria, attualmente, il quadro normativo relativo risulta alquanto frammentario e caratterizzato da significative differenze dovute ai diversi approcci legislativi adottati dai singoli Stati.

Alcuni Stati come Francia e Romania si sono dotati di una regolamentazione specifica. Ciò è avvenuto anche in Italia che, nel 2010, ha introdotto nel Testo Unico

Bancario un articolo che disciplina (seppur in modo insufficiente) le istituzioni micro finanziarie non bancarie.

In Germania, nonostante sia stata riconosciuta l'importanza della microfinanza quale proficuo strumento di crescita, non si è voluto sottrarre campo al monopolio delle banche, per cui è stato adottato un sistema basato sulla collaborazione tra le banche stesse e le organizzazioni di microcredito.

Anche in Spagna ancora non esiste una specifica legislazione dedicata a tale settore, tuttavia, alcune importanti organizzazioni come *Fundaciòn Nantik Lum e Foro de Microfinanzas* insieme con altri enti di carattere sociale stanno lavorando ad una proposta legislativa che disciplini l'attività delle MFIs.

L'esame delle iniziative legislative adottate nei vari Paesi europei ha portato alla luce rilevanti differenze tra l'approccio al microcredito adottato nei paesi dell'Europa Occidentale e quello, invece praticato nei Paesi dell'Europa Orientale.

E' emerso, infatti, che in questi ultimi il mercato della microfinanza è maggiormente orientato al profitto e le istituzioni stesse tendono ad essere auto-sostenibili. Nell'Europa Occidentale, invece, l'inclusione sociale rimane l'obiettivo primario per le istituzioni microfinanziarie che solitamente non raggiungono l'autosufficienza economica e rimangono dipendenti da sussidi pubblici o donazioni private.

Mettendo a confronto i dati relativi alle due aree europee, risulta che gli Stati dell'Europa Occidentale tendenzialmente erogano un minore numero di crediti ma somme più cospicue rispetto a quelle dell'Europa Orientale, dove la media del valore dei microcrediti concessi<sup>250</sup> è significativamente più bassa. Il numero totale dei prestiti erogati nell'Europa dell'Est ammonta a 37.395 per un valore totale di circa 187 milioni di euro e corrisponde al 31% del numero totale di crediti erogati in Europa e il 21% del volume totale.

E' opportuno sottolineare che talvolta esiste una correlazione tra l'esistenza di normative dedicate al microcredito e obiettivi economici. Infatti, in alcuni paesi in cui esiste una legislazione specifica la creazione di MFIs spesso è disgiunta dal

---

<sup>250</sup> Il mercato del microcredito nei paesi dell'Est Europa è caratterizzato da istituzioni più grandi e più mature che erogano un maggior numero di crediti di importo più limitato rispetto a quelli erogati nei paesi dell'Europa Occidentale. In proposito il rinvio è a BENDIG M, UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, op. cit., passim.

raggiungimento di traguardi sociali ma al contrario è prevalentemente orientata al profitto economico<sup>251</sup>.

Ciò è quanto accade in Romania ove, dopo l'approvazione della legge sul microcredito, la creazione di MFIs è stata esclusivamente orientata a scopi commerciali ed in Ungheria in cui tutte le istituzioni di microfinanza sono *profit-oriented*.

In molti paesi europei, inoltre, il raggiungimento di alti *standards* di efficienza in questo campo è ostacolato dall'impossibilità di accedere a banche dati in grado di misurare la rischiosità dei crediti. E' questo il caso della Spagna, paese in cui, fino a qualche anno fa le istituzioni non bancarie che praticavano microcrediti non potevano accedere alle informazioni in possesso del *Central de Información de Riesgos*<sup>252</sup> (cioè il *National Risks Information Center*) della Banca di Spagna<sup>253</sup>.

Alle istituzioni micro finanziarie di dimensioni ridotte, invece, non resta che attivare collaborazioni con le banche al fine di entrare in possesso delle informazioni utili per lo svolgimento della loro attività.

Un altro fattore che costituisce un limite all'attività delle MFIs europee è costituito dai tetti massimi dei tassi d'interesse imposti dai Governi di alcuni Stati.<sup>254</sup> In alcuni paesi, infatti, le legislazioni che regolano i tassi d'interesse hanno avuto un'influenza negativa sulla capacità delle MFIs sia di autofinanziarsi, sia di offrire prodotti non finanziari quali, ad esempio, servizi di supporto per l'avvio di attività imprenditoriali.

---

<sup>251</sup> "Firstly, the existence of specific microfinance legislation in Eastern Europe contrasted to Western European countries determined the microfinance market continues to trend towards more commercially oriented and financially sustainable MFIs in Eastern Europe, while in Western Europe social inclusion remains the primary goal of microfinance institutions which receive public financial support to develop their activities", così EUROPEAN MICROFINANCE NETWORK, *A Collection of Case Studies on the Legal and Regulatory Framework for Microfinance Provision*, Legal And Regulatory Working Group electronic bulletin 12, 2012, 2.

<sup>252</sup> La *Central de Información de Riesgos* raccoglie le informazioni e la storia finanziaria di persone fisiche giuridiche al fine di facilitare la valutazione del rischio collegato all'emissione del credito. La richiesta di informazioni può provenire da qualsiasi persona fisica o giuridica seguendo una procedura stabilita. [www.bde.es](http://www.bde.es)

<sup>253</sup> Un altro esempio è costituito dalle MFIs romene. Queste, dopo esser state registrate in un elenco speciale tenuto dalla Banca Nazionale della Romania, possono accedere ai dati custoditi dall'Agenzia di Credito riguardanti i propri clienti, così da valutarne il livello di affidabilità. Sul punto si veda EUROPEAN MICROFINANCE NETWORK, *A Collection of Case Studies on the Legal and Regulatory Framework for Microfinance Provision*, op. cit, 2.

<sup>254</sup> E' importante ricordare che legislazioni che vietano tassi d'interesse superiori ad un massimo stabilito sono presenti in molti paesi tra i quali l'Italia, l'Austria, la Danimarca, la Germania, la Polonia, il Portogallo, la Spagna e la Svezia. Per un approfondimento sul tema si consulti ROSENBERG R., GAUL S., FORD W., TOMILOVA O., *Microcredit interest rates and their determinants 2004-2011*, in riv. Access to finance forum, n. 7, giugno 2013.

Alla luce delle vistose differenze legislative e non, rilevate tra i vari paesi europei, si rende urgente un adeguamento normativo che favorisca lo sviluppo e la diffusione del microcredito così da rispondere alle esigenze di liquidità, stimolare la creazione di posti di lavoro e ridurre il tasso di povertà in Europa<sup>255</sup>.

Le operazioni di microcredito necessitano di essere inserite in un quadro giuridico e di sostegno più ampio in modo da favorire il coordinamento tra il sistema finanziario, quello occupazionale e di protezione sociale, che risultano tra loro interconnessi<sup>256</sup>.

Infatti, difficilmente semplici provvedimenti di alcuni Stati membri potranno, da soli, essere idonei ad aumentare sufficientemente l'offerta di microcredito in assenza di interventi specifici di ampio respiro da parte di autorità nazionali e comunitarie<sup>257</sup>.

## **1.2 I Providers di microcredito: istituzioni bancarie, istituzioni non bancarie e settore pubblico.**

Le rilevanti diversità riscontrate tra un paese e l'altro sono risultate principalmente dovute alla mancanza di forme istituzionali e di contesti normativi omogenei e comuni a tutti gli stati dell'Unione. In particolare, la varietà di forme giuridiche utilizzate dai fornitori è causata da un'ampia e disomogenea quantità di declinazioni del microcredito

---

<sup>255</sup> Il periodo compreso tra il 2009 ed il 2011 ha visto un significativo aumento del numero di microcrediti concessi in alcuni paesi dell'area euro. In Germania il numero è aumentato del 40% raggiungendo gli 11.231 prestiti nel 2011, in Polonia del 43% con 23.732 crediti, ed in Olanda si è raggiunto un aumento del 75%. In tutti questi tre casi lo sviluppo del microcredito è stato preceduto dall'introduzione o dalla diffusione di progetti a livello nazionale. In particolare, in Germania è stato avviato nel 2010 un nuovo progetto di sviluppo nazionale, in Polonia un'ex organizzazione non governativa è stata trasformata in banca e in Olanda un *provider* nazionale nato nel 2008 ha ulteriormente intensificato la sua attività: così BENDIG M, UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, op. cit.

<sup>256</sup> A livello europeo, esistono una serie di iniziative nate con lo scopo di supportare dal punto di vista legislativo lo sviluppo del microcredito e di assicurarne una crescente diffusione. Ad esempio il "*Legal and Regulatory Environment Working Group*"<sup>256</sup> (LER-WG) è stato istituito con lo scopo di creare un ambiente normativo utile a disciplinare l'applicazione di questo strumento finanziario e l'*Eurepan Microfinance Network*, costituito per incidere sulla disciplina del microcredito a livello istituzionale e per facilitare la diffusione di buone pratiche tra i paesi europei.

<sup>257</sup> Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Comitato delle Regioni- Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione del 13.11.2007, vengono invitati "*gli Stati membri ad adeguare in modo appropriato i quadri istituzionali, giuridici e commerciali necessari per promuovere un ambiente più favorevole allo sviluppo del microcredito. La Commissione è disposta ad aiutare gli Stati membri nella definizione degli obiettivi ed ad inventariare le buone pratiche normative*".

che ostacola anche la raccolta di informazioni e di dati necessari a monitorarne l'evoluzione<sup>258</sup>.

Uno studio condotto dall'*European Microfinance Network*<sup>259</sup> prendendo spunto dal dibattito sui diversi approcci al microcredito adottati nei paesi europei ha approfondito la conoscenza sulle istituzioni che lo praticano suddividendole in tre ampie categorie: gli istituti bancari, non bancari ed il settore pubblico.

La prima tipologia comprende casse di risparmio<sup>260</sup>, banche cooperative<sup>261</sup> e banche commerciali<sup>262</sup>: queste ultime possono distinguersi a loro volta in: *“banche che svolgono regolari attività di microcredito mediante servizi specializzati; banche che concedono microcrediti attraverso fondazioni separate; banche che operano in partenariato con istituzioni finanziarie pubbliche, le quali definiscono la politica del credito e si assumono l'intero rischio per i prestiti (a determinate condizioni), mentre le banche restano responsabili delle decisioni di concessione del credito; banche che partecipano indirettamente al microcredito attraverso prestiti all'ingrosso e linee di credito e di liquidità a istituti finanziari specializzati in microcredito”*<sup>263</sup>.

In realtà, in un primo momento il microcredito è stato sottovalutato dalle banche, non solo per disinteresse verso il segmento di clientela caratterizzata da un'ipotetica

---

<sup>258</sup> Il problema è stato sollevato dalla COMMISSIONE EUROPEA, Relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2006/48/CE al microcredito, Bruxelles 18.02.2012 COM(2012)769 final, 4-5.

<sup>259</sup> Si tratta di una rete che costituisce il punto di contatto di numerose istituzioni di microfinanza operanti in Europa. L'EMN è stato lanciato nel 2003 in Francia dai membri fondatori (la francese Adie, l'inglese NEF e la tedesca evers&jung). Il network, registrato a Parigi come Organizzazione non Governativa, nel 2012 ha trasferito le sue attività in Belgio dove sotto la legislazione del paese si è costituito come *“International Non-Profit Association”*. Attualmente fanno parte del network 87 membri (dei quali 77 sono membri attivi e 10 sono partners) di 22 paesi europei.

Le istituzioni italiane che partecipano all'European Microfinance Network sono: Banca Popolare Etica, Fondazione Don Mario Operti Onlus, Fondazione Giordano Dell'Amore, Fondazione Pangea Onlus, Fondazione Risorsa Donna, Microfinanza srl, Etimos Foundation, PerMicro.

<sup>260</sup> Le Casse di risparmio sono intermediari finanziari che esercitano la raccolta di risparmio e la concessione di prestiti con remunerazioni più basse di quelle di mercato al fine di favorire l'accesso al credito (a costo contenuto) ai promotori di progetti che abbiano un carattere etico-sociale.

<sup>261</sup> In linea di massima, le banche cooperative esercitano le tipiche funzioni di raccolta di risparmio ed erogazione dei prestiti a favore esclusivo o prevalente dei propri soci. I tassi di interesse e le condizioni praticate hanno l'obiettivo dichiarato di favorire l'accesso ai servizi finanziari da parte degli aderenti, naturalmente vincolato ad un livello di redditività ritenuto idoneo a consentire lo sviluppo nel lungo periodo. Le banche cooperative hanno assunto nel tempo, soprattutto nei paesi industrializzati, caratteristiche molto vicine alle banche commerciali, mentre non hanno trovato grande diffusione nei paesi in via di sviluppo.

<sup>262</sup> Le banche commerciali hanno focalizzato la loro attenzione sui cosiddetti “poveri attivi”, cioè quel bacino di clienti costituito da microimprenditori, artigiani, commercianti, salariati a basso reddito.

<sup>263</sup> La distinzione è stata riportata in COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2006/48/CE al microcredito*, Bruxelles 18.02.2012 COM(2012)769 final, 4-5.

minore solvibilità, ma soprattutto a causa degli altissimi costi operativi e di monitoraggio, per le dinamiche ed i tempi lunghi di profitto che non rispondono alle necessità e agli obiettivi degli istituti di credito e delle istituzioni finanziarie. In definitiva, gli istituti di credito hanno sempre privilegiato gli investimenti su segmenti di mercato più redditizi e sicuri, attuando talvolta modesti interventi su programmi di responsabilità sociale d'impresa.

Successivamente, anche a causa della crisi e della saturazione del mercato classico, le banche hanno cominciato a guardare con interesse a questo settore ed in particolare a quello che agisce nel Sud del mondo<sup>264</sup>. Si è assistito, a partire dagli anni Novanta, ad un graduale processo di “commercializzazione” del settore della microfinanza grazie all’alta percentuale di restituzione del credito da parte dei micro imprenditori ed all’applicazione di tassi di interesse piuttosto elevati in grado di assicurare un buon guadagno<sup>265</sup>. Questo fenomeno ha trovato enorme diffusione soprattutto in America Latina, dove numerose organizzazioni non governative ed istituzioni informali di microfinanza si sono lentamente trasformate in banche commerciali o intermediari finanziari.

Nonostante la maggior parte degli istituti bancari<sup>266</sup> si occupi di microcredito soltanto quale attività marginale, esso viene considerato come uno strumento commercialmente interessante in quanto utile ad attirare clienti che potrebbero potenzialmente rivelarsi redditizi in futuro, per i vantaggi derivanti da eventuali collaborazioni tra il settore pubblico e privato e per i benefici correlati alla “vendita incrociata” che permette alle banche di vendere altri servizi finanziari oltre alla concessione di crediti<sup>267</sup>.

---

<sup>264</sup> Le attività di microcredito sono scarsamente correlate agli andamenti economici pertanto questo settore soffre meno di altri dei periodi di crisi e recessione. Ad esempio le banche che praticano micro-finanziamenti in America Latina hanno registrato un miglior andamento proprio negli anni delle recessione tra il 1997 ed il 2000.

<sup>265</sup> Ciò è accaduto anche perché in molti contesti giuridici le istituzioni di microcredito, che intendono effettuare la raccolta di risparmio o espandere l’offerta anche ad altri servizi, sono obbligate ad assumere la veste giuridica di banche o intermediari finanziari con il risultato di portare alla nascita di vere e proprie società di capitali partecipate da donatori pubblici ed investitori privati.

Inoltre alcuni governi hanno attuato una serie di misure legislative con l’obiettivo di incentivare l’ingresso della microfinanza nel settore formale, offrendo al contempo diverse forme di supporto operativo e formale.

<sup>266</sup> Per un elenco delle principali banche attive in microfinanza (Citigroup Inc., HSBC Holdings, American International Group, Grupo Santander, PNP Paribas sono tra gli istituti bancari più attivi nel settore della microfinanza) si consulti: BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit. 37.

<sup>267</sup> La Deutsche Bank ritiene che al momento le istituzioni di micro finanza rispondano alle esigenze di 100 milioni di micro imprenditori, ma che la domanda potenziale sia molto più elevata. La stima citata da Deutsche Bank in realtà è differente da quella riportata dal *Microcredit Summer Report* che si aggira

Inoltre, la diffusione capillare sul territorio delle filiali delle banche commerciali, i loro sistemi informativi e le relative capacità operative hanno il vantaggio di non comportare ulteriori costi a discapito delle attività di microfinanza, ma costituiscono un'opportunità per le banche stesse di espandere la propria offerta ad altri segmenti di mercato.

Abbracciare programmi di microcredito e quindi mostrare interesse anche per clienti prima esclusi, costituisce anche un'opportunità per molte banche commerciali per migliorare la propria immagine pubblica<sup>268</sup>.

Anche se gli ultimi anni hanno visto una sempre maggiore esposizione al microcredito da parte di banche (dal 5% nel 2009 al 7% nel 2011), sono gli istituti non bancari a ricoprire un ruolo di estrema rilevanza<sup>269</sup> nel campo dei piccoli prestiti con finalità economico-sociale, infatti, a causa del loro forte radicamento territoriale e della loro vocazione sociale sono maggiormente capaci di intercettare la domanda e di selezionare i potenziali beneficiari<sup>270</sup>.

Tuttavia, non bisogna dimenticare che l'approccio al microcredito è molto differente da paese a paese: infatti, ad esempio, in Spagna ed Ungheria la maggior parte delle istituzioni coinvolte è costituita da ONG o fondazioni, in Belgio, Finlandia, Lituania, Romania e Svezia prevalgono invece le istituzioni non bancarie, in Gran

---

intorno ai 133 milioni e sostiene che non esistono dati realmente attendibili sul reale numero di micro imprenditori coinvolti nei progetto di MFIs.

<sup>268</sup> Molti istituti finanziari si occupano inoltre di fornire assistenza tecnica alle istituzioni di microfinanza e ai loro clienti, in particolare mettendo a disposizione le proprie risorse al fine di valutare la solvibilità finanziaria dei clienti e per organizzare al meglio la gestione del rischio.

Alcune grandi banche, poi, si sono spinte fino a proporre direttamente prodotti di microfinanza; va però notato che, nonostante queste attività abbiano raggiunto un buon livello di sostenibilità finanziaria, il guadagno reale è ancora inferiore a quello ottenibile dalla normale attività bancaria. Inoltre, il timore che i rischi ed i costi siano ancora troppo elevati scoraggia molte banche commerciali ad incrementare il proprio coinvolgimento nel campo della microfinanza. Si vedano in proposito BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 37 e ss.

<sup>269</sup> Il 60% dei *providers* di microcredito è costituito da organizzazioni *non-profit*, sia di piccole dimensioni che di grandi, solo il 24% di tutte le organizzazioni è focalizzata esclusivamente nell'offerta di microcredito, più della metà offre anche altri servizi.

<sup>270</sup> La Caritas, ad esempio, è molto presente su tutto il territorio e costituisce un punto di riferimento per le persone che soffrono disagi economici e sociali. Anche Caritas Italiana ha da tempo sviluppato e integrato la microfinanza nei propri programmi di solidarietà internazionale e nazionale. Sono oltre 120 le Caritas diocesane interessate al microcredito che offrono sostengono a famiglie in difficoltà, immigrati e intervengono nelle regioni colpite da emergenze e calamità naturali. Per la Caritas il microcredito oltre ad essere uno strumento di lotta alla povertà, rappresenta un'opportunità di affermazione e crescita di identità, di dignità umana, di solidarietà nei confronti di coloro che ne fanno ricorso. Si veda CARITAS ITALIANA, *Dati e politiche sulla povertà in Italia*, ottobre 2013, 20; CARITAS INTERNATIONALIS, *Annual Report 2012*, [www.caritas.org](http://www.caritas.org).

Bretagna l'80% è costituito da *Community Development Financial Institutions*, in Bulgaria la forma istituzionale predominante è costituita da *credit unions*<sup>271</sup> e cooperative.

Le istituzioni non bancarie comprendono organizzazioni non governative, associazioni senza scopo di lucro, enti di beneficenza, fondazioni, cooperative di credito e istituzioni religiose. Il fine principale di questi attori del microcredito è rappresentato dall'erogazione di piccoli crediti con finalità non lucrativa e socio-assistenziale.

Secondo il dettato della normativa bancaria UE sopra accennata, alle istituzioni non bancarie è preclusa la possibilità di svolgere attività di deposito, attività che invece è riservata agli istituti bancari autorizzati<sup>272</sup>.

Tuttavia, non mancano collaborazioni e partenariati tra istituti con finalità non lucrative e istituzioni bancarie o pubbliche. I primi si occupano della selezione dei candidati al credito e del sostegno nella fase successiva alla concessione, i secondi hanno il compito di finanziare il credito.

Il modello basato sull'intervento di soggetti non bancari risulta completamente finanziato da sussidi pubblici o privati ed è solo grazie a questi che riesce a raggiungere la sostenibilità operativa. Tuttavia, la dipendenza da donazioni esterne non permette agli enti di affermare la loro indipendenza e di assicurare la continuità della loro attività nel tempo.

Dall'altro lato, la sostenibilità finanziaria risulta ancora una strada totalmente impraticabile. L'attività svolta da enti no-profit, infatti, viene offerta senza la richiesta di alcun costo e ciò determina l'impossibilità di raccogliere gli utili necessari

---

<sup>271</sup> Le *Credit Unions*, cioè organizzazioni che forniscono crediti applicando tassi di interesse al fine di soddisfare interessi personali o imprenditoriali, rivestono un ruolo di crescente importanza soprattutto in Paesi europei quali l'Irlanda, la Polonia, la Gran Bretagna, la Romania e la Bulgaria.

In Romania, le *Credit Unions* sono istituzioni finanziarie non bancarie e *non-profit*, costituite da individui con lo scopo di fornire sostegno finanziario ai membri dell'associazione stessa. Queste organizzazioni costituiscono un'importante fonte di finanziamento per imprenditori e per lavoratori autonomi ed hanno riscosso notevole successo perché si tratta di associazioni forti e con personale competente sviluppatesi in un ambiente legislativo e con un regime tassativo favorevole, in un Paese in cui è estremamente difficile l'accesso ad altre forme di credito.

<sup>272</sup> "For the non-bank institutions European law only forbids deposit-taking but not lending activities per se. However, some Members States restrict almost all lending activities to banks. The experts agreed this may be too restrictive and that national legislation should allow the operation of a range of financial institutions, including non-bank microfinance institutions, which concentrate on credit-only activities for certain target groups not served by banks, e.g. financially excluded people". Così EUROPEAN COMMISSION-Expert group report, *The regulation of microcredit in Europe*, 2007, 4. La commissione di esperti sottolinea non solo l'esistenza della legislazione europea che vieta alle istituzioni non bancarie di svolgere attività di deposito di denaro, ma anche di legislazioni degli Stati Membri che riservano anche l'attività creditizia esclusivamente alle banche. Tale obbligo è considerato eccessivamente restrittivo mentre viene riconosciuta l'utilità di concedere ad istituti non bancari porzioni di mercato spesso ignorate dalle istituzioni bancarie tradizionali.

all'autofinanziamento. Al contrario, i soggetti che erogano materialmente il credito, grazie all'applicazione di tassi d'interesse, riescono invece a rendere remunerativo il loro operato.

Infine, di rilevante importanza per l'offerta di microcredito è anche il ruolo ricoperto dal settore pubblico. La sua funzione è svolta a livello europeo, nazionale e regionale<sup>273</sup> e si esplica in attività di supporto degli istituti bancari e non, durante le fasi di gestione, organizzazione ed erogazione dei prestiti. Più in particolare, gli enti pubblici hanno il merito di creare un solido partenariato tra gli istituti bancari, le organizzazioni non profit e lo stesso Ente pubblico.

Il settore pubblico, infatti, attraverso banche statali, fondi strutturali UE e sistemi pubblici di garanzia, di credito o di partecipazione al capitale, sopperisce alle mancanze del mercato fornendo sistemi di garanzia per contenere i rischi correlati al credito ed offrendo sostegno finanziario.

In particolare, grazie ai fondi messi a disposizione dall'Unione Europea, quali fondi di garanzia e fondi strutturali, il settore pubblico interviene per finanziare progetti di microcredito, per risanare eventuali inadempienze dei clienti ed incoraggiare l'attività degli intermediari.

Attualmente, non esistono organizzazioni che superano i confini nazionali.

Oltre alla distinzione basata sull'orientamento *for-profit* o *non-profit* delle istituzioni di microfinanza (che approfondiremo nei capitoli seguenti), è opportuno

---

<sup>273</sup> Molti programmi di microcredito vengono sviluppati nell'ambito di Enti locali che si occupano della copertura dei costi e di tutte le necessità finanziarie. Questi progetti si basano sulla collaborazione tra pubblico e privato, più in particolare, la Regione si occupa di stanziare i fondi di garanzia e di sviluppare delle convenzioni con banche od intermediari che hanno la funzione di erogare il credito.

L'attività di valutazione, invece, è gestita direttamente dall'Ente o è affidata a finanziarie regionali o ancora a soggetti terzi che partecipano a bandi di gara, mentre l'attività di supporto, accompagnamento e *tutoring* dei clienti viene prestata da organizzazioni di volontariato o professionali.

Tali organizzazioni hanno assunto un'importanza rilevante in quanto, per la loro vicinanza al cittadino sono percepite come punto di riferimento per soggetti in difficoltà e si rivelano importanti raccoglitori di domanda di credito.

Il modello proposto dalle Regioni, come abbiamo sopra affermato è completamente sussidiato tramite risorse di natura pubblica che ne garantiscono la continuità nel tempo, l'elevata produttività e l'applicazione di tassi d'interesse più favorevoli rispetto a quelli usualmente praticati. Sussiste, tuttavia, il rischio di un elevato *write-off*, determinato dal pericolo di azzardo morale. I beneficiari dei programmi di microcredito promossi a livello regionale, infatti, spesso tendono a considerare tali crediti come contributi a fondo perduto e faticano a restituire le somme avute in prestito anche a causa di scarse attività di monitoraggio. In proposito si consulti ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 62-66.

prendere in considerazione anche quella che riguarda il livello di specializzazione nel settore raggiunto dalle stesse istituzioni<sup>274</sup>.

Lo studio condotto dall'*European Microfinance Network* rileva che solo il 37% delle istituzioni che hanno partecipato all'indagine svolge la propria attività esclusivamente nel campo del microcredito. Quindi circa i due terzi degli attori considerati sono coinvolti in altre attività, quali servizi bancari tradizionali, servizi di sviluppo del business e di educazione finanziaria e imprenditoriale che nei paesi dell'Est europeo sono prevalentemente finanziati per mezzo degli stessi profitti derivanti dall'attività di credito<sup>275</sup>.

La percentuale sopra riportata deve essere considerata, comunque, come un dato incoraggiante. Infatti, rispetto al 2009, anno in cui la percentuale era solo del 24%, il numero delle istituzioni specializzate esclusivamente nel settore della microfinanza è considerevolmente cresciuto. Ciò significa, quindi, che il mercato della microfinanza in Europa si sta evolvendo non solo dal punto di vista quantitativo, per il numero di crediti erogati, ma anche qualitativo, per i migliori livelli raggiunti anche sotto il profilo istituzionale.

I paesi in cui le organizzazioni che concedono microcrediti sono specializzate nell'erogazione esclusiva di tale servizio sono prevalentemente quelli dell'Est Europeo (Bulgaria, Polonia, Romania). Al contrario, gli attori del microcredito, che sono coinvolti anche in altre attività, sono prevalentemente localizzati nell'Europa occidentale (Finlandia, Francia, Germania, Italia, Svezia, Uk).

La varietà dei caratteri sopra elencati è prettamente legata alle legislazioni applicate in ogni singolo Paese<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup> Approfondendo ancora maggiormente l'argomento, oltre alla classificazione in base alla tipologia istituzionale, all'orientamento no profit o for profit ed al grado di specializzazione nel settore, potrebbe prendersi in considerazione anche la distinzione tra istituti che necessitano di una licenza per svolgere attività bancarie, quelle che devono registrarsi presso un'autorità di vigilanza bancaria e istituti che devono semplicemente essere registrati come persona giuridica. Per un approfondimento della varie categorie di istituti bancari si consulti COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2006/48/CE al microcredito*, Bruxelles 18.02.2012 COM(2012)769 final, 4-5.

<sup>275</sup> EUROPEAN MICROFINANCE NETWORK, *A Collection of Case Studies on the Legal and Regulatory Framework for Microfinance Provision*, op. cit.

<sup>276</sup> Effettuando un'analisi del contesto normativo dei singoli paesi membri appare chiaro che in alcuni di questi, come ad esempio in Germania, è applicato un sistema di monopolio bancario che riserva le attività di prestito esclusivamente agli istituti bancari. In altri Stati membri, come ad esempio Belgio, Francia, Romania, Gran Bretagna, invece, gli istituti non bancari possiedono l'autorizzazione a concedere

### 1.3 Caratteristiche del credito.

Il settore del microcredito in Europa è ancora molto giovane ed è caratterizzato da un grande varietà di prodotti finanziari e non.

Circa i due terzi delle MFIs sono nate dopo il 2000 ed il periodo di maggiore diffusione si è avuto tra il 2005 ed il 2009 con l'ingresso nel settore di circa il 23% del numero totale di istituzioni. Soprattutto negli ultimi due - tre anni, inoltre si è assistito alla nascita di diverse organizzazioni micro finanziarie soprattutto grazie al supporto di iniziative introdotte a livello europeo, quali *Jasmine* e lo *Strumento Progress di Microfinanza*.

Come abbiamo già avuto modo di chiarire in precedenza, la maggior parte delle attività è orientata all'offerta di crediti personali, al contrario di quanto accade nel mercato microfinanziario internazionale ove risulta prevalente l'offerta di credito rivolta a soggetti organizzati in gruppi<sup>277</sup>.

Importanti caratteristiche riguardano la durata del prestito ed i tassi di interesse praticati. Per quanto riguarda il primo aspetto, circa il 65% delle MFIs pratica prestiti con durata media di tre anni. Mentre, soprattutto nei paesi dell'Est Europa, caratterizzati da un rilevante progresso in questo campo, le organizzazioni offrono crediti con tempi di restituzione più brevi.

Anche i tassi di interesse praticati in Europa sono profondamente differenti a seconda del Paese preso in esame. Il contesto normativo ed in particolare l'esistenza di leggi contro l'usura costituiscono le principali cause che giustificano l'applicazione di tassi d'interesse differenti. Ad esempio in Gran Bretagna e Romania, dove non esistono queste limitazioni, i tassi d'interesse praticati sono vistosamente più elevati di quelli praticati in Germania, Spagna, Italia, ecc<sup>278</sup>.

---

microcrediti. Si veda EUROPEAN COMMISSION-Expert group report, *The regulation of microcredit in Europe*, cit., 9.

<sup>277</sup> Lo studio condotto dal *European Microfinance Network* fornisce dei dati molto importanti riguardanti gli obiettivi dichiarati dalle MFIs che hanno partecipato allo studio. Circa il 72% di queste ultime ha come missione la creazione di posti di lavoro, il 69% lo sviluppo di microimprese, il 53% la nascita di piccole e medie imprese, il 49% l'inclusione finanziaria, il 42% la riduzione della povertà e l'inclusione sociale, meno del 40% il miglioramento delle condizioni delle donne e delle minoranze. EUROPEAN MICROFINANCE NETWORK, *A collection of case studies on the legal and regulatory framework for microfinance provision*, op. cit., passim.

<sup>278</sup> SUNDARESAN S., *Microfinance emerging trends and challenges*, USA, 2008, 88. Nel testo è presente un approfondimento dei diversi approcci di *governance* applicabili al microcredito, distinguendo tra quello *prudential* e *non-prudential*. Inoltre, il testo si sofferma sulla questione riguardante gli alti tassi d'interesse

In relazione all'importo dei prestiti erogati, il microcredito in Europa si riferisce a prestiti che non superano la soglia dei 25.000 euro, ma il valore medio dei prestiti concessi è di circa 10.000 euro<sup>279</sup>.

E' importante mettere in rilievo, nell'ambito del generale esame dei prodotti offerti dalle MFIs europee, che l'attività di microcredito appare spesso correlata all'offerta di altri servizi finanziari ( es. assicurazioni e risparmio) e non finanziari (es. *management training*, programmi di educazione finanziaria).

A tal proposito, è opportuno distinguere due tipologie di programmi di microcredito in base all'offerta o meno di servizi ausiliari: 1) l'approccio "minimalista": riferibile a programmi che offrono esclusivamente erogazione del credito; 2) l'approccio "integrato": che riguarda i programmi di microfinanza che forniscono oltre al credito, anche servizi di supporto tecnico all'attività economica intrapresa dai beneficiari.

Non si può fare a meno di rilevare, infatti, che i soggetti che richiedono i microcrediti finalizzati allo start-up di piccole attività spesso necessitano di sostegno, competenze e strumenti idonei a rendere remunerativo un investimento. Per questo motivo, le MFIs spesso offrono ai micro imprenditori l'affiancamento di esperti che mettono a disposizione la loro competenza tecnica sia nella fase di elaborazione del progetto, sia durante tutte le successive fasi della realizzazione.

La ragione principale che spinge molte Organizzazioni internazionali ad abbracciare l'approccio "minimalista" riguarda l'obiettivo di autosufficienza del programma di microcredito. I tradizionali servizi di *management training*, infatti, costituiscono un costo ulteriore per l'istituzione erogatrice e inibiscono in modo considerevole la capacità dell'organizzazione di operare senza fonti finanziarie sussidiate (attraverso *donors*)<sup>280</sup>.

---

applicati in molti paesi. Questa necessità, viene specificato, nasce non dall'esigenza di accumulare alti profitti ma dalla necessità di coprire gli alti costi legati al microcredito. Seguendo tale ragionamento, si fa strada l'ipotesi di abolire dei limiti ai tassi di interesse praticati al fine di rendere più agevole la copertura dei costi e l'autosostenibilità delle MFIs.

<sup>279</sup> La Commissione europea fa riferimento a questo importo nei programmi di microcredito dell'UE.

<sup>280</sup> Tuttavia attraverso l'attività di accompagnamento tecnico si trasmette alla popolazione locale un'insieme di *know how*, che nel tempo può diventare patrimonio della comunità. In questo modo si sviluppa un modello che ha un impatto positivo nel lungo periodo non solo per il singolo ma anche per gli altri consociati. Il rischio nel caso contrario, una volta concluso il progetto, sarebbe quello di non aver offerto altro che denaro senza aver in realtà davvero contribuito allo sviluppo socio-economico del paese.

Circa i due terzi delle istituzioni micro finanziarie europee offrono alcuni servizi non finanziari e programmi di educazione finanziaria<sup>281</sup>.

Possiamo individuare quattro tipi principali di servizi accessori al servizio di credito:

1) *business management services*: si tratta di servizi che aiutano i beneficiari a migliorare il controllo e l'efficienza della propria attività economica. Questo tipo di prestazione può essere erogata attraverso corsi di formazione o servizi di assistenza individuali che impartiscono corsi su: *business planning*, amministrazione, contabilità, gestione finanziaria, definizione dei prezzi, gestione del personale;

2) assistenza tecnica: L'assistenza tecnica ha lo scopo di assistere i clienti nel miglioramento della produttività dell'impresa. Questo servizio può essere offerto attraverso corsi collettivi, assistenza tecnica individuale o fornendo informazioni sulle tecnologie produttive più appropriate;

3) servizi di marketing: questi servizi sono volti ad assistere i clienti al fine di raggiungere un incremento delle vendite. Questo tipo di prestazione può essere erogata attraverso corsi collettivi e individuali, studi di mercato, accesso alle informazioni sui mercati, assistenza nell'organizzazione di consorzi dei clienti, accesso a mezzi di trasporto più economici;

4) servizi di orientamento: questo servizio ha lo scopo di fornire informazioni ai clienti sui servizi correlati alla loro attività economica, in particolare, servizi di assistenza legale, fiscale o amministrativa.

Se è vero che il credito è uno strumento in grado di aumentare gli investimenti produttivi, è altrettanto vero che una buona gestione dell'attività può migliorarne l'efficienza. Queste iniziative di accompagnamento del cliente durante tutte le fasi

---

<sup>281</sup> Durante la fase d'avvio dell'attività finanziata, i servizi di accompagnamento si occupano, innanzi tutto, di valutazioni riguardanti la realizzabilità dell'attività imprenditoriale stessa e successivamente dell'offerta di servizi di formazione e assistenza tecnica, dell'espletamento delle pratiche giuridiche ed amministrative in relazione alle necessità specifiche del caso.

Nel corso della realizzazione del progetto, l'assistenza delle istituzioni di microcredito mira ad accompagnare il micro imprenditore durante la fase di gestione del processo produttivo ma anche in quella successiva che riguarda la commercializzazione dei prodotti. Sul punto si veda BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 20; CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, op. cit., 100; MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, ABI, *Politiche pubbliche e private per l'erogazione di servizi di microfinanza*, Quaderni della ricerca sociale, 14, 2011, [www.fgda.it](http://www.fgda.it), passim.

dell'attività produttiva sono state utilizzate soprattutto nei progetti di sviluppo realizzati nei paesi poveri ma sono ormai state adottate anche in molte economie più sviluppate<sup>282</sup>.

Anche se in ambito europeo la scena è dominata prevalentemente dall'offerta di crediti destinati all'uso personale o all'investimento in microimprese, negli ultimi anni l'offerta di prodotti finanziari ausiliari risulta incrementata<sup>283</sup>.

Attualmente il 47% delle istituzioni di microfinanza esistenti sul mercato europeo sono specializzate esclusivamente sull'offerta di piccoli prestiti e non offrono servizi finanziari aggiuntivi sussidiari, il 34% offre crediti personali, 18% consulenze al credito, il 17% prodotti di risparmio, il 9% assicurazioni<sup>284</sup> ed il 2% *money transfer*. Complessivamente il 53% delle istituzioni di microfinanza offre servizi finanziari ausiliari<sup>285</sup>.

E' opportuno rammentare che spesso l'offerta di servizi finanziari aggiuntivi e la raccolta di risparmio<sup>286</sup> sono sottoposte a restrizioni legislative che ne impediscono la gestione da parte di istituti non bancari e ONG.

Nonostante parte della letteratura<sup>287</sup> condivida l'opinione di Yunus che afferma che anche i poveri sono in grado di risparmiare nonostante vivano situazioni di disagio e nonostante il risparmio costituisca uno strumento importantissimo per raggiungere obiettivi di auto sostenibilità finanziaria, in alcuni Stati la raccolta è permessa

---

<sup>282</sup> Un esempio è rappresentato dall'istituzione di sportelli bancari "dedicati" agli immigrati che offrono attività di *tutoring* rivolte a cittadini stranieri, i quali incontrano evidenti difficoltà, sia linguistiche che burocratiche nella fase d'avvio di un'attività economica.

<sup>283</sup> E' opportuno precisare che l'offerta di servizi finanziari, quali prodotti di risparmio, conti correnti, servizi di pagamento e trasferimento, assicurazioni, leasing, ecc. è definita con il termine di "microfinanza". Il termine ha un'accezione più ampia rispetto a quella di "microcredito".

<sup>284</sup> Spesso i programmi di microcredito risultano accompagnati anche da servizi assicurativi che hanno lo scopo di proteggere le istituzioni che concedono prestiti e i beneficiari stessi dai rischi di insolvenza.

<sup>285</sup> Molto spesso, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, i servizi di accompagnamento offerti dalle organizzazioni di micro finanza, non riguardano esclusivamente l'assistenza in campo economico, ma includono anche varie forme di assistenza sociale, come corsi di formazione in materia di salute, educazione ed alimentazione.

<sup>286</sup> Nei paesi in via di sviluppo sono proprio le istituzioni che erogano il prestito ad obbligare i beneficiari a depositare in un fondo di garanzia una parte di ciò che viene loro prestato. Si parla in questo caso di risparmio forzato. Per approfondire il tema della raccolta di risparmio si vedano RUTHERFORD S., "The need to save", in HULME D., ARUN T. (a cura di), *Microfinance a reader*, Routlage, USA e Canada, 2009, 36 e ss.

<sup>287</sup> Si veda NOWAK M., *Non si presta solo ai ricchi. La rivoluzione del Microcredito*, op. cit. *passim*. Il risparmio raccolto dalle MFIs nel mondo ammonta a 26,8 milioni di dollari (cfr. Mix Market, *Microfinance at a glance*, [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org), per dati aggiornati). Nell'Europa Orientale ed in Asia centrale la percentuale di risparmiatori attivi rispetto alla popolazione al di sotto della linea della povertà è del 14,5%, cfr. RALITSA SAPUNDZHIEVA & OLGA TOMILOVA, *Eastern Europe and Central Asia 2009. Microfinance Analysis and Benchmarking Report*, CGAP and Microfinance Information Exchange, [www.themix.org](http://www.themix.org).

esclusivamente alle istituzioni bancarie. Per tale ragione molte associazioni di microfinanza, come ad esempio la Grameen Bank, BancoSol e Bank Rakyat negli anni si sono trasformate in vere e proprie banche<sup>288</sup>.

## 1.4 Finanziamento

Nel mercato europeo è presente un'ampia varietà di risorse utilizzate per il finanziamento delle organizzazioni che offrono microcrediti. Le sovvenzioni, infatti, possono essere predisposte a livello europeo o su base nazionale, regionale e locale.

Le fonti di finanziamento possono classificarsi in “interne” ed “esterne”. Nella prima categoria rientrano i depositi dei risparmiatori, le forme di autofinanziamento ed i tassi di interesse, tra quelle “esterne” vi sono i fondi bancari, i fondi di garanzia messi a disposizione da fondazioni bancarie ed i fondi di natura pubblica e privata.

Nel 2007 viene elaborata da Von Pischke<sup>289</sup> una classificazione delle organizzazioni di micro finanza proprio in relazione al grado di dipendenza da finanziamenti esterni all'istituzione. Si distingue tra:

1. le MFIs for profit che adottano un approccio che si può definire commerciale, sono totalmente dissociate dalla logica dei sussidi considerati costosi, incerti e che instaurano meccanismi di dipendenza. L'obiettivo è il raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria ed i servizi offerti seguono una linea minimalista prevedendo esclusivamente prestiti individuali senza l'accompagnamento di ulteriori servizi di sostegno.

2. il secondo tipo di MFIs considera i sussidi un requisito essenziale per la loro sopravvivenza e soprattutto l'unico mezzo efficace per raggiungere l'obiettivo di sconfiggere la povertà. Si tratta di attività non-profit svolte prevalentemente da ONG

---

<sup>288</sup> BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*. op. cit., 18 e ss.

<sup>289</sup> VON PISCHKE J.D., *Methodenstreit and sustainability in micro finance: Generalizations describing institutional frameworks*, in DICHESTER T., HARPER M. (a cura di), *What's wrong with microfinance?*, UK, 2007, 137 e ss.

Per un'ulteriore classificazione in base alla capacità di autofinanziamento si veda: VENTO M., *Sustainability and outreach: the goals of microfinance*, in LA TORRE M., VENTO M. (a cura di), *Microfinance*, Basingstoke, 2006, 60-61.

(Associazioni Non Governative) che mettono a disposizione dei clienti un'ampia gamma di servizi.

3. il terzo tipo di MFIs è costituito dalle cooperative. I sussidi in questo caso non costituiscono un punto focale della loro attività, ma vi si ricorre solo se necessario. Le loro attività si estendono dal campo commerciale a quello non commerciale e gli obiettivi principali da loro perseguiti sono l' "affiliazione" (cioè la ricerca di membri) e l'offerta di servizi.

Le fonti di finanziamento delle istituzioni europee dipendono dallo statuto adottato dalle stesse. Quando si parla di banche per lo sviluppo (come ad esempio di Finnvera in Finlandia) o di casse di risparmio, il finanziamento proviene da fonti private, le istituzioni non governative, invece, si servono sia di finanziamenti pubblici che privati.

L'intervento dei governi e delle istituzioni pubbliche rimane ancora la principale fonte di finanziamento della microfinanza europea<sup>290</sup>. Le risorse maggiori, infatti, provengono da fondi disposti *ad hoc* da istituzioni pubbliche e da governi statali o regionali.

Anche i fondi predisposti a livello europeo giocano un ruolo di rilevante importanza. Quelli stanziati dal Fondo Sociale Europeo sono stati utilizzati per implementare il settore della microfinanza soprattutto in Germania ed in Italia, ma anche istituzioni che praticano microcredito in Spagna, Francia e Bulgaria hanno ottenuto successo grazie al Fondo Europeo per gli Investimenti, al progetto *Progress* e alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

Parte della letteratura auspica la realizzazione di un modello in cui il settore pubblico e quello privato, opportunamente monitorati, convivano fianco a fianco con obiettivi complementari. Infatti, il sostegno pubblico è ritenuto necessario per permettere alla microfinanza di svilupparsi all'interno di un'attenta regolamentazione del sistema, il

---

<sup>290</sup>L'intervento pubblico è, nella maggior parte dei casi, necessario per coprire i costi operativi delle istituzioni, in particolare serve per finanziare i servizi di accompagnamento offerti dalle istituzioni in questione. E' questo ad esempio il caso di ADIE, la maggiore istituzione francese nel campo della microfinanza il cui finanziamento fino al 2003 proveniva da una rete di banche francesi che erano solite accordarle una linea di credito. Successivamente, è stata invece autorizzata ad effettuare direttamente l'attività creditizia nei confronti dei micro imprenditori, anche se la concessione di crediti rimane tutt'oggi il frutto di un partenariato tra l'ADIE e le banche private. Nonostante quanto appena detto, il costo dei servizi di accompagnamento offerti rimangono sovvenzionati dallo Stato in quanto considerati come servizi pubblici necessari all'inserimento dei cittadini in contesti lavorativi. BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit.,70.

settore privato for-profit è, invece, capace di attirare nuovi capitali ed espandere l'offerta del mercato<sup>291</sup>.

La nuova sfida del microcredito è soprattutto quella di trovare nuovi modi di attrarre finanziamenti. Come abbiamo accennato sopra, un modo sicuramente ambizioso ed economicamente sostenibile di procurare capitali è rappresentato dallo sfruttamento della raccolta di risparmio. Nonostante i vantaggi che il settore può trarre da questa attività, la legislazione vigente limita alle sole banche registrate la possibilità di raccogliere risparmio precludendo tale opportunità alle istituzioni di microfinanza.

E' questo il caso dell'Italia, della Germania, dell'Olanda e della Romania in cui i finanziamenti provengono, soprattutto, da banche commerciali, fondi pubblici e fondazioni benefiche.

Analizzeremo successivamente in modo più approfondito gli aspetti critici collegati all'elargizione di sussidi pubblici e privati a favore delle istituzioni micro finanziarie, le difficoltà che queste incontrano per raggiungere l'autosostenibilità finanziaria e le opinioni della letteratura sul problema.

## **2. La Francia: un paese all'avanguardia nel campo del microcredito**

### **2.1 Contesto nazionale e quadro normativo**

In Francia, il settore pubblico sostiene in modo diretto ed indiretto la diffusione della microfinanza considerandola uno strumento di *welfare*, capace di contribuire al progresso sociale della nazione grazie alla creazione di nuovi posti di lavoro.

Sono autorizzate a fornire microcrediti sia le banche, regolate dalla legge bancaria, sia le istituzioni finanziarie non bancarie autorizzate dal Codice Monetario e Finanziario (comma 5 all'articolo L L511-6 del *Code Monetaire et Financier*).

---

<sup>291</sup> Niccoli e Presbitero ritengono che, alla luce della cooperazione tra settore pubblico e privato, le istituzioni di microfinanza non-profit, finanziate prevalentemente con denaro pubblico o per mezzo di sovvenzioni private, siano la sede migliore per “*sperimentare nuovi prodotti, sviluppare nuove idee ispirate alla cooperazione e raggiungere coloro i quali rimangono esclusi dagli operatori di dimensioni maggiori*”, così NICCOLI A., PRESBITERO A., *Microcredito e macrosperanze. Opportunità, limiti e responsabilità*, op. cit., 225 e ss.

Un ruolo di fondamentale importanza è stato ricoperto, nel corso degli anni, dalle politiche volte alla creazione di un quadro legislativo idoneo a rendere effettiva e proficua la diffusione della microfinanza.

In primo luogo, è stato semplificato il sistema amministrativo riguardante le microimprese grazie all'introduzione, nel 1999, di un *tax sistem* molto più snello chiamato “*Règime Micro*”. L'obiettivo principale di questa modifica è stato di ridurre il peso fiscale sulle piccole imprese perlopiù a carattere individuale e con un volume d'affari limitato<sup>292</sup>.

Negli ultimi dieci anni il Governo francese ha emanato anche altri provvedimenti per lo sviluppo del settore della microfinanza. Nel 2001 la legge bancaria 2001-420 “Nuove norme economiche” (“*Nouvelles Régulations Economiques*”), ha aggiunto il comma 5 all'articolo L 511-6 del Codice Monetario e Finanziario e introdotto la possibilità anche per le istituzioni non bancarie di effettuare delle operazioni di credito a titolo oneroso destinate allo start-up di piccole imprese<sup>293</sup>.

Questa legislazione ha costituito un'assoluta novità in quanto fino a quel momento questa possibilità era riservata esclusivamente alle banche.

L'introduzione del sopra menzionato comma 5, cui ha fatto seguito un'azione di perfezionamento avvenuta tramite i decreti di attuazione n. 2002-652 del 30 aprile 2002 ha previsto che associazioni senza scopo di lucro possano elargire prestiti, per la creazione e lo sviluppo dell'impresa, a soggetti disoccupati o titolari di aiuti economici facendo uso di fondi propri o prestiti bancari, sottraendo tali associazioni alla supervisione bancaria previa verifica di una serie di condizioni, autorizzazioni e sotto la sorveglianza di un Comitato Pluridisciplinare e Pluriministeriale.

---

<sup>292</sup> Il “*Règime Micro*” si applica alle imprese individuali con un volume d'affari annuale non superiore a 82000 euro (per business riguardanti al cessione di beni) o 32900 euro (per business che prevedono la prestazione di servizi). Questo regime offre un alleggerimento delle formalità previste per la creazione di una piccola impresa e modalità di calcolo e di pagamento semplificato delle imposte e dei contributi previdenziali. Per quanto riguarda l'iva opera un regime di franchigia. Per un approfondimento si veda LAMMERMANN S., *Microcredit in France, Finalcial support for social inclusion*, in JAYO CARBONI B., LACALLE CALDERON M., RICO GARRIDO S., DAYSON K., KICKUL J. (a cura di), *Handbook of Microcredit in Europe Social Inclusion through Microenterprise Development*, Edward Elgar, UK, 2010, 40 e ss.

<sup>293</sup> Il divieto relativo alle operazioni di credito non si applica alle “*associazioni senza scopo di lucro che elargiscono prestiti per la creazione e lo sviluppo dell'impresa da parte di soggetti disoccupati o titolari di aiuti economici facendo uso di fondi propri o prestiti bancari*”: così L511-6 del Codice Monetario e Finanziario all'articolo L, comma 5.

Un ulteriore progresso del microcredito in Francia si è avuto grazie alla Legge sulla Coesione Sociale del 2005, o Legge “*Borloo*”<sup>294</sup> (Legge 2005-32 del 18 gennaio 2005), che ha fatto della promozione del microcredito una delle priorità delle politiche economiche e sociali del Paese.

In particolare, attraverso il programma di supporto per lo sviluppo della microfinanza, “Sostenere lo sviluppo della microfinanza” (“*Soutenir le développement de la microfinance*”) la Francia ha favorito l’autoimpiego ed ha dato nuovo slancio alla microimpresa attraverso una serie di contributi a sostegno della stessa ed attraverso la creazione del “Fondo di coesione sociale” (FCS), gestito dalla “*Caisse des Dépôts et Consignations*”. Grazie a tale Fondo è stato possibile fornire le garanzie necessarie alle istituzioni finanziarie impegnate nella concessione di crediti destinati a scopi imprenditoriali ed al microcredito sociale, riducendo in tal modo il rischio assunto<sup>295</sup>.

Altre misure amministrative a favore delle piccole imprese sono state prese attraverso due leggi: la Legge per l’Iniziativa Economica (*Loi pour l’Initiative Economique*, Legge n° 2003-721 dell’ 1 Agosto 2003) e la legge SME (*Loi en faveur des petites et moyennes entreprises*, Legge n° 2005-882 del 2 Agosto 2005) adottate rispettivamente nel 2003 e nel 2005<sup>296</sup>. Le due leggi hanno costituito una tappa di estrema importanza per la finanza francese poiché hanno abolito la legislazione anti-usura che impediva l’applicazione di tassi d’interesse superiori ad una soglia determinata<sup>297</sup>.

---

<sup>294</sup> La *Loi de Programmation pour la Cohesion Sociale* (Legge 2005-32 del 18 gennaio 2005, Legge di Programmazione per la Coesione Sociale) ha previsto che per ottenere l’autorizzazione ad operare, le associazioni devono possedere alcuni requisiti fondamentali, tra cui l’esperienza nel supporto di progetti in fase d’avvio e specifiche discipline prudenziali.

Questa legge ha sancito l’importanza dell’autoimpiego, ha favorito la creazione di microimprese ed ha promosso il credito come strumento di supporto.

<sup>295</sup> L’introduzione della Legge Barloo ha permesso, attraverso 14 enti-distributori, la concessione di 29.344 microcrediti per un totale di € 65.300.000.

<sup>296</sup> Queste norme hanno introdotto la registrazione *on-line* al *Centres de Formalites des Entreprises* (CFE) ed hanno facilitato il passaggio dal lavoro salariato al lavoro autonomo. Tutte le formalità necessarie per la creazione di una nuova società, infatti, possono essere espletate presso un unico sportello: i *Centres de formalités des entreprises* che gestiscono tutte le formalità e trasmettono alle autorità competenti tutta la documentazione necessaria per la creazione, la variazione o la cessazione dell’attività. È possibile espletare per via telematica le formalità relative a: creazione di un’azienda, di una succursale, variazione o cessazione dell’attività. Inoltre, ai nuovi imprenditori è stata concessa la possibilità di continuare a svolgere il loro vecchio lavoro salariato *part-time* durante i 12 mesi di avvio di una nuova attività imprenditoriale in proprio.

<sup>297</sup> La legge del 2003 ha previsto la soppressione della legislazione antiusura relativamente alle società, la seconda, quella del 2005 ha esteso la cancellazione (attraverso la modifica dell’art. 313-3, *Code de la consommation*) del tasso d’usura anche a favore degli imprenditori persone fisiche, mostrando in tal modo il chiaro intento del legislatore di favorire lo sviluppo del microcredito.

Questa modifica legislativa ha avuto importanti ripercussioni nel campo del microcredito in quanto il fattore che ha da sempre ostacolato il raggiungimento della sostenibilità finanziaria delle MFI è fortemente

La legge SME del 2005 è stata preceduta da un'attenta valutazione effettuata dalla *Banque de France* sugli effetti che avrebbe provocato l'abolizione delle limitazioni sui tassi d'interesse. Tale valutazione ha previsto che tale abolizione avrebbe determinato un aumento dell'attività delle istituzioni micro finanziarie senza, tuttavia, dare luogo ad effetti negativi.

I dati successivi all'entrata in vigore della Legge SME hanno confermato tale previsione: si è registrata, infatti, una diminuzione dei tempi d'attesa necessari per l'accesso al credito, l'incremento del numero delle imprese finanziate e l'aumento dell'ammontare dei crediti distribuiti. La maggiore disponibilità di credito, tuttavia non ha determinato fenomeni di sovra-indebitamento così come avvenne in USA nel 1978, anno in cui la legislazione anti-usura fu abolita<sup>298</sup>.

L'evoluzione normativa ha determinato anche un'importante semplificazione e conseguente dinamismo delle procedure di prestito, nonché una maggiore facilità nel reperire le informazioni, in particolare grazie alla "Legge per la modernizzazione dell'economia" (Legge 2008-776 del 4 Agosto 2008) che ha permesso alla MFIs di accedere ai *databases* contenenti tutte le informazioni sui debitori.

Per quanto riguarda lo schema di garanzia adottato per questo tipo di crediti, è opportuno sottolineare che tanto gli istituti bancari che quelli non bancari possono godere delle garanzie fornite dal *Fonds de Garantie de l'Insertion par l'Economique*, dal Fondo Europeo per gli Investimenti ed in alcuni casi di quelle fornite da banche *partners*.

Un ruolo molto importante è ricoperto, inoltre, dal Fondo di Coesione Sociale creato nel 2005 (Legge n° 2005-32 del 18 gennaio 2005 sulla programmazione per la coesione sociale) gestito dalla *Caisse des Dépôts et Consignations*, che fornisce garanzie per microcrediti destinati alla microimpresa, sia per quelli destinati al consumo.

Mentre, per quanto riguarda le spese operative correlate all'attività micro finanziaria, queste vengono coperte dallo Stato o da Enti locali, da fondi strutturali

---

collegato alle limitazioni applicate, almeno fino al 2005, dalla legge antiusura francese. Questa norma attribuiva alla Banca di Francia l'onere di stabilire il tetto massimo ai tassi d'interesse applicabili ad ogni tipologia di prestito. Dopo la riforma della legge bancaria, la norma antiusura è stata rivista per permettere alle istituzioni di microfinanza di poter applicare i tassi necessari alla loro sopravvivenza, nella convinzione che per i microimprenditori il problema maggiore non fosse il costo del credito, quanto la possibilità stessa di accedervi.

E' opportuno sottolineare che per MFIs come ADIE gli interessi sono utilizzati solo per coprire i costi relativi al credito e non per i costi collegati ad altre attività. I costi della formazione, ad esempio, vengono considerati come costi sociali e sono finanziati attraverso diversi canali.

<sup>298</sup> BORGOMEIO C. (a cura di), *Il microcredito in Italia i progetti e le iniziative in corso*, op. cit., 148 e ss.

europei (Fondo Sociale Europeo), imprese private, donazioni, e dagli interessi applicati ai crediti.

Inoltre, la Francia è uno che pochi Stati europei, insieme al Belgio ed all'Irlanda, ad aver previsto delle agevolazioni fiscali a beneficio di individui o associazioni che praticano donazioni a favore di istituzioni micro finanziarie.

Degna di nota, infine, è l'attività della Banca di Francia che ha sempre promosso un'azione costante a favore dell'accesso alla finanza. In particolare, nel settembre del 2006 ha dato origine all'Osservatorio della Microfinanza con lo scopo di monitorare e di dare sviluppo alle iniziative avviate nel campo del microcredito sia professionale che sociale. Inoltre, la Banca di Francia è la prima istituzione ad aver promosso il “diritto al conto”, che permette anche ai soggetti ai quali normalmente viene preclusa questa possibilità di aprire un conto corrente presso una banca designata dalla stessa Banca di Francia<sup>299</sup>.

## **2.2 Caratteri del microcredito.**

Il caso Francese è particolarmente interessante per il fatto che in questo Stato sussistono molte delle caratteristiche che abbiamo evidenziato essere delle potenziali cause di fallimento del microcredito nei Paesi economicamente avanzati, in particolare ci si riferisce ad un sistema assistenziale e previdenziale molto presente e come tale disincentivante per l'iniziativa economica che il microcredito mira ad incoraggiare.

In questi Stati, infatti, i beneficiari di sussidi pubblici sono meno incentivati a ricorrere ai prestiti offerti dal microcredito, in quanto, ritengono che sia poco conveniente rinunciare alla sicurezza derivante da sovvenzioni economiche e dalle assicurazioni sociali per investire in un lavoro autonomo.

A tal proposito, è stato illuminante uno studio che ha calcolato che in Francia la creazione di un posto di lavoro costa alla comunità 1,2 milioni di franchi, mentre con le

---

<sup>299</sup> Si veda BANQUE DE FRANCE, *2011-Rapporto annuale dell'Osservatorio della microfinanza, 2012*.

istituzioni di microcredito il costo di ogni posto di lavoro dipendente si riduce a 50.000 franchi<sup>300</sup>.

In Francia, comunque, la domanda di microcredito è molto alta<sup>301</sup> sia che si tratti di microcredito orientato allo sviluppo imprenditoriale (*microcredit professionnel*)<sup>302</sup> sia che abbia come obiettivo l'inclusione sociale ed economica (*microcredit personnel*)<sup>303</sup>.

Il primo è un finanziamento di importo inferiore a €25.000 accordato a titolo oneroso da parte di un istituto di credito o un'associazione specializzata e accompagnato dall'offerta di servizi di supporto ("*accompagnement*"), a favore di imprese giovani (meno di 5 anni di esistenza), con meno di 10 impiegati ed un giro di affari inferiore ai 2 milioni di euro. Il microcredito sociale, invece, si rivolge a singoli individui con problemi di accesso al credito, al fine di facilitare il loro reinserimento nel mondo del lavoro o sociale. L'importo del credito non supera €3.000, può essere a titolo gratuito o oneroso e la durata è inferiore a 36 mesi.

Specialmente negli ultimi anni, il microcredito destinato al consumo ha subito una rilevante crescita in termini quantitativi, se paragonato al microcredito per l'impresa che, invece, si è mantenuto piuttosto stabile. Nonostante ciò, quest'ultima tipologia di piccoli crediti, in Francia, rimane sempre il *core business*, con la percentuale maggiore di prestiti erogati, circa il 79%.

La maggior parte dei clienti della microfinanza francese è costituita, sia in relazione al numero sia in relazione al volume economico<sup>304</sup> dei prestiti erogati, da soggetti non bancabili. Tra questi ultimi, circa il 65% ha usufruito del *microcrédit professionnel*, ed il 93% del *microcrédit personnel*<sup>305</sup>.

---

<sup>300</sup> Si tratta di uno studio condotto dall'associazione francese ADIE riportato in YUNUS M., *Il banchiere dei poveri*, op. cit., 184.

<sup>301</sup> Si calcola che i soggetti che soffrono l'esclusione finanziaria in Francia sono circa due milioni. Circa il 99% dei cittadini francesi possiede un conto in banca, tuttavia il 20%-30% delle famiglie non ha accesso al credito, mentre nei paesi meno sviluppati la percentuale raggiunge il 70% - 80%, così PERES R., *Thèmes de culture générale. Économie, Politique et Social*, Vuibert, 2013, 260.

<sup>302</sup> Il microcredito professionale ha lo scopo di finanziare la creazione o il consolidamento di una impresa artigianale o commerciale, permettendo al suo leader di creare o incrementare la propria attività economica. Si veda BANQUE DE FRANCE, *Rapport annuel 2010 de l'Observatoire de la micro finance*, 2011, 17.

<sup>303</sup> Il microcredito personale provvede al finanziamento di progetti legati al mondo del lavoro, per la mobilità, per la formazione o apprendistato, per problemi di alloggio o per fronteggiare spese sanitarie ed ha un'estensione temporale di massimo tre anni. BANQUE DE FRANCE, *Rapport annuel 2010 de l'Observatoire de la micro finance*, op. cit., 8

<sup>304</sup> Il valore medio dei prestiti erogati è di circa 6.615 euro.

<sup>305</sup> I dati sopra riportati sono pubblicati in: BENDIG M, UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, op. cit. 63 e ss.

Nel 2005 il Governo ha istituito il *Fonds de Cohesion Sociale* (FCS) all'interno del Programma di Coesione Sociale, con lo scopo di garantire fino al 50% dei microcrediti sociali offerti dalle organizzazioni micro finanziarie o dalle banche. Questa tipologia di microcredito, di valore compreso tra 300 e 4000 euro da restituire entro un massimo di 48 mesi, è erogato a favore di soggetti che si trovano in condizioni economiche svantaggiate e che necessitano della liquidità necessaria per rendere effettiva la propria inclusione sociale, ad esempio conseguendo la patente di guida, proseguendo gli studi o acquistando nuovi strumenti di lavoro.

I prestiti finalizzati allo sviluppo imprenditoriale sono offerti prevalentemente anche se non esclusivamente con l'accompagnamento di *business development services* (BDS). Tali servizi sono forniti dalle stesse istituzioni o in *partnership* con altri organismi specializzati<sup>306</sup>.

Oltre ai prodotti finanziari la microfinanza francese offre anche prodotti assicurativi. Senza questi ultimi, infatti, i microimprenditori rischiano di veder fallire i propri progetti imprenditoriali a causa di inaspettati problemi professionali, di salute o familiari. Il 14% dei microimprenditori, infatti, cessa la propria attività entro i primi cinque anni proprio a causa di problemi di natura non economica. Per questa ragione anche ADIE in collaborazione con le compagnie assicurative Macif e AXA ha predisposto una serie di moduli assicurativi da scegliere in base alle specifiche esigenze.

## 2.3 Providers

In Francia esistono diversi tipi di organizzazioni che si occupano dell'offerta di microcredito in modo diretto o indiretto. In base alla tipologia di prodotto offerto, alle risorse impiegate ed al *target* dei destinatari, si possono distinguere tre categorie di attori del microcredito: attori non bancari, organizzazioni intermediarie che facilitano l'accesso al credito e attori para-bancari.

---

<sup>306</sup> Tra le istituzioni che forniscono anche servizi di accompagnamento vi sono ADIE, *France Initiative* e *France Active*. Tra quelle che operano in *partnership* invece c'è *Créa-Sol* che opera in collaborazione con *France Initiative*.

Tra gli attori non bancari, una delle realtà più importanti esistenti attualmente in Francia è ADIE<sup>307</sup> (*Association Pour le Droit à l'Initiative Economique*) nata nel 1989<sup>308</sup> grazie a Maria Nowak che, dopo aver accumulato anni di esperienza nel campo del microcredito in Africa, ha deciso di adattare questo strumento al contesto francese creando un'associazione senza scopo di lucro.

Le differenze con i programmi originari sviluppati in Bangladesh ed Africa sono apparse fin da subito indubbiamente molto rilevanti: i potenziali clienti francesi sono costituiti in prevalenza da disoccupati in difficoltà, che desiderano investire nell'avvio di nuove imprese ma che necessitano oltre che del semplice credito anche di attività di supporto ed accompagnamento<sup>309</sup>. Le loro attività si collocano in mercati che solitamente sono trascurati dalle imprese più importanti e richiedono, ovviamente, investimenti più consistenti di quelli richiesti dai clienti del Sud del mondo<sup>310</sup> che invece operano su mercati più ampi e aperti. Inoltre in Francia, per effetto dell'urbanizzazione è impossibile avvalersi della metodologia del gruppo, ampiamente praticata nei paesi in via di sviluppo, ma sono indispensabili altre tipologie di credito e soprattutto di garanzie<sup>311</sup>.

Alla luce di questa problematica, per accordare la concessione di un prestito anche ai soggetti non bancabili<sup>312</sup>, ADIE ha predisposto alcuni correttivi al sistema tradizionale introdotto da Yunus: in primo luogo, dal 2007, il tasso d'interesse praticato da ADIE per i crediti sociali è salito al 7,98%. Tale incremento è stato reso possibile grazie all'abolizione, avvenuta nel 2005, della norma giuridica riguardante i tassi d'interesse

---

<sup>307</sup> Nell'associazione sono impegnati ben 463 dipendenti e 1.700 volontari che affiancano la struttura nella revisione delle richieste di credito, nel monitoraggio dei progetti e nell'attività di supporto dei microimprenditori rendendo in tal modo possibile rispondere alla domanda di credito di oltre 50.000 persone ogni anno. Si veda [www.adie.org](http://www.adie.org).

<sup>308</sup> Dal 1989 ADIE ha elargito 113.283 microprestiti, ha creato 81.396 imprese ed ha creato ben 107 mila posti di lavoro.

<sup>309</sup> Oltre al denaro, ADIE offre agli imprenditori dei servizi di accompagnamento specializzati e gratuiti volti a creare delle imprese capaci di crescere ed auto sostenersi. I servizi che sono messi a disposizione sono in grado di rispondere a diverse esigenze, attraverso l'offerta di formazione pratica sia individuale che collettiva, consigli di parte di esperti e assistenza telefonica.

<sup>310</sup> L'investimento medio necessario ad un micro imprenditori in un paese come la Francia si aggira attorno ai 2.500 euro, contro i soli 60 dollari necessari per l'avvio ad un'attività economica nel Sud del mondo.

<sup>311</sup> Cfr. NOWAK M., *Non si presta solo ai ricchi, la rivoluzione del microcredito*, op. cit., 109-110.

<sup>312</sup> L'importo massimo erogato da ADIE ammonta a 10.000 euro da restituire in 30 mesi e sul credito viene praticato un tasso d'interesse pari a quello adottato dalle banche, nonostante si tratti di un'associazione. Ciò che differenzia ADIE dalle comuni banche è il finanziamento di progetti che normalmente vengono considerati troppo rischiosi dagli istituti bancari. Cfr. [www.adie.org](http://www.adie.org).

considerati usurari. L'importo medio erogato è di circa 2750 euro da restituire in 18 mesi<sup>313</sup>.

ADIE richiede la presenza obbligatoria di un fideiussore, quasi sempre un familiare o un amico del debitore, che si impegna a garantire il 50% dell'ammontare del prestito. In questo modo l'associazione riesce a ridurre il rischio del credito e la relativa asimmetria informativa in quanto, solo i progetti più credibili e meritevoli riescono a trovare, nello stesso ambiente sociale del soggetto che richiede il credito, qualcuno che si assuma il rischio di garantirlo.

Inoltre, attraverso questo meccanismo viene mitigato sia il rischio di selezione avversa, in quanto il fideiussore accetterà di essere garante solo dei progetti poco rischiosi, sia quello dell'azzardo morale, infatti il debitore sarà più disposto a ripagare il proprio debito sapendo che altrimenti le conseguenze del proprio inadempimento ricadranno su una persona a lui vicina.

Oltre che attraverso la presenza di un fideiussore, i problemi dei rischi collegati all'attività di credito sono stati attenuati per mezzo di ulteriori accorgimenti: a) richiedendo l'accantonamento del 5% della somma concessa in un fondo interno di garanzia o b) facendo ricorso a fondi di garanzia pubblica<sup>314</sup>. Peraltro, grazie anche ad attente attività di monitoraggio e di recupero crediti il tasso d'insolvenza è risultato pari al 2,54%<sup>315</sup>.

I destinatari dei programmi di microcredito promossi da ADIE sono prevalentemente individui disoccupati o beneficiari di minimi sociali<sup>316</sup> che intendono avviare attività imprenditoriali proprie ma che incontrano grandi difficoltà nell'ottenere finanziamenti. Inoltre, va detto che il sistema francese prevede l'erogazione dei sussidi statali anche durante la fase d'avvio dell'attività imprenditoriale. In tal modo i microimprenditori possono godere di un'entrata sicura durante la difficile fase di *start-up* ed il finanziamento risulta anche meno rischioso per gli enti creditori.

---

<sup>313</sup> LAMMERMANN S., *Microcredit in France, Financial support for social inclusion*, op. cit., 40 e ss.

<sup>314</sup> Il fondo di garanzia nazionale (FGEI) copre il 50% del prestito entro un limite massimo di 122.000 euro nel caso di crediti finalizzati all'avvio di un'impresa, mentre il limite si abbassa a 60.000 euro negli altri casi. Invece, il Fondo Europeo per gli investimenti (FEI) garantisce il 75% delle perdite finali derivanti da prestiti con scadenza superiore a 8 mesi con caratteristiche definite in sede comunitaria.

<sup>315</sup> Il dato è relativo alla fine del 2010. ADIE, *Rapport Annuel 2010*, 2011, in [www.adie.org](http://www.adie.org)

<sup>316</sup> Si tratta prevalentemente di soggetti che percepiscono un sussidio minimo di 400 euro offerto dal sistema di sussidi statali denominato RSA (*Revenu de Solidarité Active*).

L'Associazione offre loro non solo attività creditizia ma anche servizi di assistenza e di accompagnamento sia nella fase d'avvio dell'attività, sia per il seguente periodo di gestione affinché i micro imprenditori possano reinserirsi nel circuito economico, accedere al credito tradizionale e rendere sostenibile la nuova microimpresa.

Tali servizi di assistenza, anche chiamati *business support* si concretizzano in attività effettuate prima della concessione del credito come corsi formativi relativi all'avvio e alla gestione dell'impresa e attività di consulenza ed accompagnamento praticate nel corso dell'attività imprenditoriale. In quest'ultimo caso Adie mette a disposizione un business support telefonico ed organizza corsi di formazione più specifici ed avanzati. I costi dei servizi di accompagnamento e formazione sono coperti attraverso fondi pubblici (U.E, Stato, enti territoriali) da privati e fondazioni<sup>317</sup>.

La *mission* di ADIE, che ormai è diventata una *best practice*, è anche quella di contribuire al miglioramento del quadro normativo francese per dare impulso alla creazione di micro-imprese e di nuovi posti di lavoro.

La maggior parte dei finanziamenti, circa l'85% è stato indirizzato ad imprese di nuova costituzione, mentre solo una parte residuale, il 15%, ha supportato iniziative imprenditoriali già esistenti.

Fino al 2003 ADIE non poteva concedere direttamente prestiti, in quanto la legge bancaria francese autorizzava l'erogazione del credito alle sole istituzioni finanziarie e non alle organizzazioni senza fine di lucro. La modifica della legge bancaria ha successivamente permesso la semplificazione dell'*iter* di concessione dei prestiti ed una riduzione dei tempi di erogazione<sup>318</sup>.

Oggi, in Francia le associazioni come ADIE si finanziano chiedendo prestiti al sistema bancario nazionale. Esse sono sostenute dal Fondo di Coesione Sociale che

---

<sup>317</sup> Si vedano ADIE, *Rapport annuel 2009*, 2010, [www.adie.org](http://www.adie.org); ADIE, *Rapport annuel 2010*, 2011, [www.adie.org](http://www.adie.org).

<sup>318</sup> L'attività di intermediazione finanziaria a favore di persone disoccupate per la creazione di piccole imprese è condizionata dalla concessione di un'abilitazione e dal rispetto di alcune prerogative. In particolare i prestiti devono essere indirizzati esclusivamente a disoccupati o persone che godono dei programmi assistenziali predisposti dallo Stato, il prestito concesso non può superare la soglia dei 6.000 euro e la durata del finanziamento può essere di massimo 5 anni dalla creazione della microimpresa. I dirigenti dell'associazione devono possedere i requisiti di onorabilità, competenza ed esperienza ed infine l'attività finanziaria non può prescindere dall'esistenza di un fondo di garanzia. A proposito si veda ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G, *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 246.

garantisce i finanziamenti erogati a favore di disoccupati che desiderano intraprendere un'attività in proprio<sup>319</sup>.

L'azione di ADIE si sviluppa attraverso l'intervento di banche tradizionali, con le quali instaura rapporti di collaborazione, con l'obiettivo di allargare il *target* di clientela cui esse si rivolgono. La concessione di microcrediti è dunque frutto di una collaborazione tra l'associazione, le banche private ed il settore pubblico<sup>320</sup>.

Inizialmente ADIE si poneva come una sorta di intermediario, nonché garante: il credito veniva erogato direttamente dalle banche *partner*, mentre per coprire i costi si ricorreva ad appositi fondi di garanzia, uno nazionale e uno comunitario.

Questo schema tuttavia presentava il grave difetto di essere poco trasparente e spesso i tempi di accreditamento del finanziamento risultavano essere molto lunghi.

La forte collaborazione con le banche ha permesso di ottenere il già citato emendamento alla legge bancaria che consente alle associazioni, che tramite il microcredito aiutano i disoccupati ad avviare un'attività in proprio, di chiedere prestiti alle banche e concedere credito direttamente, semplificando molto l'iter di concessione dello stesso.

In particolare le banche (tra cui BNP Paribas, Banque Populaire et Credit Cooperatif, Credit Agricole) garantiscono i fondi per la concessione dei prestiti partecipando al rischio di credito nella misura del 21% e finanziano così parte dei costi di gestione, applicando uno schema che potremmo definire di doppia intermediazione: le banche aprono delle linee di credito a favore di ADIE, la quale provvede alla selezione dei clienti alla loro formazione ed alla riscossione.

Il rischio del credito è assorbito per la maggior misura, circa il 57%, dal *Fonds de Garantie pour l'Insertion per l'Economique* (FGIE), mentre i fondi propri dell'associazione costituiscono circa il 17% del totale delle fonti di finanziamento. Solo l'1% è a carico del Fondo Europeo per gli Investimenti ed il 2% del Fondo di Coesione Sociale<sup>321</sup>.

---

<sup>319</sup> CASSOLA B., *Il microcredito delle BCC buone pratiche, strumenti, processi*, op. cit., 29.

<sup>320</sup> L'intervento del settore pubblico è necessario, in particolare per la copertura dei costi legati all'offerta dei servizi di accompagnamento. Tali servizi vengono sovvenzionati dallo Stato in quanto considerati "parte integrante del servizio pubblico per l'inserimento nel lavoro". La spesa media per ogni progetto è di circa 2.000 euro. BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 75.

<sup>321</sup> ADIE, *Rapport Annuel* 2010, 2011, in [www.adie.org](http://www.adie.org).

ADIE, che è l'unica tra le istituzioni di microcredito francese che opera a livello nazionale, è diffusa in modo capillare su tutto il territorio, con 15 direzioni regionali, 119 filiali e 300 punti informativi<sup>322</sup> e si giova della collaborazione degli enti locali per ciò che riguarda le attività di accompagnamento e reinserimento nel mondo del lavoro. I crediti accordati ad oggi sono circa 100 mila ed hanno permesso la creazione di 78 mila nuove imprese e di 107 mila nuovi posti di lavoro.

Oggi ADIE costituisce una delle realtà più importanti nel panorama europeo e tale successo è conseguenza della forte collaborazione tra le istituzioni più importanti sia pubbliche che private, in particolare tra enti governativi e banche<sup>323</sup>.

Attualmente, ADIE non ha ancora raggiunto la sostenibilità economica, essendo ancora finanziata per il 70% da contributi pubblici. Tuttavia l'Associazione ha predisposto una serie di accorgimenti necessari per facilitare il raggiungimento dell'indipendenza operativa. In primo luogo essa ha effettuato una suddivisione tra i centri adibiti alle attività di finanziamento che si basano su principi di sostenibilità e quelli che svolgono attività di accompagnamento che rimangono completamente dipendenti dai sussidi, ha ottenuto la possibilità di praticare tassi d'interesse superiori a quelli stabiliti per legge ed infine, ha adottato tecniche di *scoring* necessarie per facilitare le attività di valutazione<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> I dati ripostati sono quelli pubblicati dall'associazione su [www.adie.org](http://www.adie.org). Per quanto riguarda l'attività di valutazione della domanda e di erogazione del prestito è opportuno sottolineare che una delle caratteristiche più interessanti dell'attività di ADIE è la rapidità dell'intervento. Il contatto con l'organizzazione è facilitato dalla capillare presenza sul territorio delle filiali di ADIE, che si trovano a distanza di non più di 50 chilometri l'una dall'altra. Solitamente il primo contatto tra i candidati e l'istituzione avviene telefonicamente ed è succeduto da una procedura standardizzata che costituisce una fase-filtro delle richieste di finanziamento. Dopo uno o due incontri necessari per effettuare una valutazione più approfondita sulla validità del progetto, viene comunicata una risposta entro una settimana. In caso di esito positivo, il credito viene erogato entro 24 ore.

I *Business Start-up center networks*, invece, sono associazioni che hanno lo scopo di promuovere l'imprenditoria e offrono servizi a favore di nuove attività imprenditoriali. Si basano su *partnership* con altre associazioni o attori pubblici. Uno dei networks principali è "*Boutique de Gestion*" che possiede più di 400 filiali in Francia e che non si occupa di erogare crediti bensì di fornire supporto agli imprenditori. Le spese vengono coperte dagli stessi imprenditori o da agenzie di collocamento specializzate nel soddisfare le esigenze di imprenditori con attività in fase di *start-up*. In proposito si veda PLANET FINANCE, *Review of the micro finance sector in selected western european countries, Organization, dynamics and potential development*, 2007, [www.planetfinance.org](http://www.planetfinance.org).

<sup>324</sup> ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 246. Il testo distingue tra vari prodotti finanziari offerti da ADIE: microcredito per la creazione e lo sviluppo d'impresa (fino a 6000 euro al tasso di mercato, il prestito medio erogato è di 3000 euro), prestito d'onore (fino a 4000 euro a tasso zero, il prestito è finanziato da fondi pubblici regionali e donazioni di banche ed imprese), microcredito personale per la ricerca di un lavoro (fino a 3000 euro da investire in attività strumentali alla ricerca di impiego), micro-assicurazione civile e professionale (per la copertura di locali, merce in magazzino e veicoli).

Un altro importante attore nel settore della microfinanza francese è *France Initiative Réseau* (FIR). Si tratta di un'iniziativa pubblica nata nel 1985 che ha dato origine ad una federazione di organizzazioni indipendenti a livello locale che, combina l'offerta di supporto finanziario a quello "umano". Contrariamente ad ADIE, pratica prestiti a tasso zero servendosi dei propri stessi fondi. Le organizzazioni che aderiscono al FIR beneficiano di maggiore visibilità, attività di *training* e del supporto del fondo per l'erogazione dei crediti. Il prestito medio erogato dal FIR è di circa 7.000 euro.

Un'altra organizzazione è *France Active* che è stata fondata nel 1988 dalla "*Fondation de France*", dalla "*Caisse des Depots et Consignations*" (CDC), dall'Agenzia Nazionale Francese per lo start-up imprenditoriale (APCE) e dal Credito Cooperativo. *France Active*, i cui fondi sono forniti dalla CDC, e che costituisce oggi uno tra i più importanti *providers* che si occupano dell'offerta di garanzie e supporto finanziario per le microimprese che non possono offrire garanzie reali.

Infine, OSEO, banca pubblica per lo sviluppo, fondata nel 2005 sotto la supervisione del Ministero Francese dell'Economia, della Finanza e dell'Industria si occupa dell'offerta di garanzie e supporto finanziario a favore di micro, piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda il segmento para-bancario degne di nota sono Nef (*Nouvelle Economie Fraternelle*) e *Parcours Confiance*. La prima è una cooperativa di finanza solidale, nata nel 1988, che si occupa di offrire supporto a progetti innovativi in campo sociale, culturale o ambientale attraverso la predisposizione di risparmi e crediti e con l'approvazione della *Banque de France*. Questa cooperativa fornisce prestiti a breve o lunga scadenza di importo compreso tra 10.000 e 125.000 euro applicando un tasso d'interesse di mercato.

La seconda è un'associazione fondata nel 2006 dalla Banca di Risparmio Francese e dalla *Caisse d'Epargne*, con l'obiettivo di fornire piccoli prestiti a scopo sociale ed imprenditoriale senza richiedere garanzie e praticando tassi d'interesse vantaggiosi. Si tratta di un'associazione *non-profit* distinta dagli organismi bancari ma tuttavia a questi strettamente collegata. Le banche di risparmio, infatti, forniscono il credito e coprono parte del rischio, mentre la parte rimanente, circa il 70% è coperta da *France Active*. I

prestiti erogati sono di importo inferiore a 30.000 euro e solitamente, differiscono da regione a regione<sup>325</sup>.

## 2.4 Destinatari

ADIE, come abbiamo già accennato si rivolge ai soggetti esclusi dai circuiti bancari in quanto non in possesso di garanzie reali, come individui inattivi e disoccupati, allo scopo di reintrodurli progressivamente nei tradizionali canali di credito. Lo stesso target di clienti è servito da *France Active*.

*France Initiative* e OSEO, però, si rivolgono ad una clientela relativamente meno svantaggiata dal punto di vista economico.

L'83% dei clienti di ADIE sono costituiti da soggetti che percepiscono aiuti dallo Stato, che si trovano in una condizione di disoccupazione da circa due anni o che percepiscono salari molto bassi. Si tratta di soggetti che desiderano avviare un'attività in proprio che richiede in media un investimento iniziale di circa 10.000 euro.

Dati relativi al 2007 affermano che il 29% dei clienti di ADIE sono laureati, il 37% possiede un attestato professionale ed il 21% non possiede o ha un'educazione scolastica di basso livello.

Un terzo dei clienti di ADIE è costituito da immigrati, mentre il 36% è costituito da donne. La prerogativa principale di ADIE è di attirare clientela di giovane età e residente nelle aree rurali o nelle zone urbane più degradate.

Al contrario, i progetti finanziati da *France Initiative*, necessitano di un capitale iniziale nettamente più cospicuo rispetto a quello offerto da ADIE, una percentuale molto alta di clienti è costituita da disoccupati ed il 33% è costituito da donne<sup>326</sup>.

---

<sup>325</sup> LAMMERMANN S., *Microcredit in France, Financial support for social inclusion*, op. cit., 40 e ss.

<sup>326</sup> Tra le iniziative riservate esclusivamente all'imprenditoria femminile si segnala *FGIF (Fonds de Garantie pour la creation, la reprise ou le developpement d'entreprises a l'initiative des femmes)*. Si tratta di un fondo di garanzia istituito nel 1989 attraverso il quale lo Stato incoraggia l'accesso delle donne nel campo dell'imprenditoria. L'importo massimo garantito è di 27.000 euro e la durata del finanziamento è compresa tra 2 e 5 anni. Per un approfondimento si consulti <http://femmes.gouv.fr/dossiers/egalite-professionnelle/entrepreneuriat-des-femmes/le-fgif-un-dispositif-pour-favoriser-lacces-au-credit-bancaire/>

## 2.5 Considerazioni conclusive.

Dalla sua introduzione, avvenuta negli anni '80, ad oggi il microcredito francese è stato protagonista di un'importante crescita che non accenna ad arrestarsi.

Il merito di questo sviluppo è certamente da attribuire alle decisioni politiche e all'adozione di un quadro giuridico che hanno contribuito a creare un ambiente fiscale ed amministrativo favorevole allo sviluppo del microcredito, del lavoro autonomo e delle piccole imprese. Tuttavia, anche l'attività promossa da ADIE e l'abolizione di qualsiasi limitazione applicabile ai tassi d'interesse hanno fornito un importante contributo alla crescita e all'espansione di questo settore.

Nonostante questi importanti progressi, in Francia esiste ancora un'ampia domanda di microcredito che risulta essere insoddisfatta. Bisogna rilevare che i costi sociali e gli oneri amministrativi rimangono ancora piuttosto alti ed è necessario alimentare le conoscenze sul settore informale sul quale non esistono attualmente studi statistici.

Le istituzioni che offrono microcredito dovranno affrontare, in futuro, sfide molto ambiziose: 1) in primo luogo devono ridurre al minimo il rischio correlato all'attività creditizia a favore di clienti sprovvisti di garanzie; 2) al tempo stesso devono essere in grado di coprirne i relativi costi ed inoltre, è richiesto loro anche il possesso di fondi sufficienti per soddisfare la crescente domanda di credito facendo in modo di assicurare la piena efficienza nell'offerta di attività di supporto imprenditoriale.

Il problema dei finanziamenti non è di certo di poco conto. Ultimamente le MFIs sono sempre più impegnate nel reperire fondi e donazioni anche da organismi privati quali banche e aziende. A tal proposito, risultano di fondamentale importanza gli studi e le valutazioni da effettuare ad intervalli di tempo regolari destinati a fornire informazioni e dati utili a rendere sempre maggiormente efficiente l'attività creditizia e per attirare nuovi possibili investitori. Anche l'attività di condivisione delle esperienze basate su buone pratiche è idonea a costituire un ulteriore strumento per migliorare l'offerta e mantenere i costi a livelli non elevati.

L'obiettivo del microcredito è quello di dare ai cittadini che sono attualmente sostenuti dalle politiche di *welfare* l'opportunità di realizzare dei progetti economico-imprenditoriali propri. ADIE ha senza dubbio giocato un ruolo fondamentale nello

sviluppo del microcredito sul territorio francese promuovendo un ambiente ad esso favorevole e sostenendo i piccoli imprenditori nella realizzazione dei propri progetti.

ADIE prevede una crescita dell'attività creditizia del 15-30% ogni anno, e presumibilmente tale percentuale è destinata a crescere ancora, considerata la rilevante domanda di credito che in Francia ancora rimane insoddisfatta<sup>327</sup>.

### **3. Le Community Development Finance Institutions in UK**

#### **3.1 Contesto nazionale e quadro normativo**

In UK circa sei milioni di persone non possiedono un conto bancario e la maggior parte fa fronte alle proprie esigenze di credito ricorrendo a prestiti occasionali di vicinato o indebitandosi con i cosiddetti *loan shark*, cioè “squali del credito”. Essi effettuano offerte di prodotti finanziari “porta a porta”, offrendo cifre anche piuttosto basse, dalle 100 alle 500 sterline, anche a soggetti privi di qualsiasi garanzia da restituire sulla base di piani di rimborso settimanali.

Inoltre, sono molto diffuse anche tipologie di prestito orientate alla gestione delle spese quotidiane che funzionano come una sorta di anticipo sullo stipendio. I tassi di interesse annuali, in questo caso possono raggiungere cifre davvero esorbitanti, anche se in realtà i debiti vengono ripagati settimanalmente e dunque difficilmente vengono richieste cifre eccessivamente alte<sup>328</sup>.

Questa tipologia di credito, che ha subito una crescita esponenziale negli ultimi anni, prevede la restituzione del prestito il giorno in cui il creditore riceve il salario. Il segreto di quest'attività finanziaria sta nell'importo di modesta entità e nella breve durata del prestito stesso<sup>329</sup>.

---

<sup>327</sup> Per approfondire lo stato del microcredito in Francia si consulti: LAMMERMANN S., *Microcredit in France, Financial support for social inclusion*, op. cit., 40 e ss.

<sup>328</sup> ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 250.

<sup>329</sup> Per un approfondimento sul problema dell'esclusione finanziaria in UK si consulti: MITTON L., *Financial inclusion in the UK Review of policy and practice*, University of Kent, 2008.

La caratteristica più importante del sistema di mercato britannico che rende possibile l'esistenza di pratiche creditizie spesso molto aggressive è costituita dall'inesistenza di limitazione ai tassi d'interesse<sup>330</sup>. La legislazione sull'usura fu, infatti, abrogata in due momenti, nel 1854 con l' Usury Laws Repeal Act e nel 1974 con il Consumer Credit Act (che ha abolito le limitazioni introdotte nel 1927 con il Moneylenders Act).

L'assenza di una normativa anti-usura ha reso certamente più facile la sostenibilità finanziaria ed operativa delle istituzioni che erogano il credito ed ha permesso di arginare notevolmente il fenomeno dell'usura ma, al tempo stesso, ha trasformato il credito in una pratica spesso predatrice ed ha sollevato interrogativi relativi alla necessità di tutelare i consumatori da pratiche troppo aggressive<sup>331</sup>.

Quello appena accennato è il contesto nazionale in cui si inserisce il microcredito in Gran Bretagna. Qui, come nella maggior parte dei paesi europei, non è presente una regolamentazione<sup>332</sup> specifica che disciplini l'erogazione di microcredito, tuttavia nel tempo sono stati emanati dei provvedimenti che hanno avuto l'obiettivo di facilitare la diffusione delle “*Community Development Finance Institutions*”<sup>333</sup> (CDFIs), sviluppatasi in UK all'inizio degli anni novanta.

Il mercato inglese dei piccoli crediti a soggetti privi di garanzie reali ha molti caratteri in comune con il modello, sussidiato dallo Stato, adottato dai paesi dell'Europa occidentale. In particolare, con questi condivide il forte orientamento verso obiettivi di inclusione sociale caratterizzati dall'assegnazione di fondi pubblici o privati a favore di fasce sociali a basso reddito.

---

<sup>330</sup> Il tasso d'interesse praticato va da zero al 26% con una media del 12,4%.

<sup>331</sup> NOWAK M., *Non si presta solo ai ricchi, la rivoluzione del microcredito*, op. cit., 178-179.

<sup>332</sup> In generale le attività finanziarie sono sottoposte al controllo della “*Financial Services Authority*” (FSA)

<sup>333</sup> “*One of the alternative supported by the Government and the Bank of England is the promotion of Community development Finance Institutions (CDFIs). CDFIs are sustainable, independent financial institutions that provide capital and support to enable individuals or organizations to develop and create wealth in disadvantaged communities or under-served market. CDFIs provide financial services with the aim of generating both social and financial returns*”, così DERBAN W.K., BINNER J.M., MULLINEUX A., *Loan repayment performance in community development finance institutions in the UK*, in riv. Small business economics, volume 25, 2005, 319-332.

Per approfondire il tema delle CDFIs si consulti BENJAMIN L., SASS RUBIN J., ZIELENBACH S., *Community Development Financial Institutions: Current Issues And Future Prospects*, in riv. journal of urban affairs, Vol. 26, N. 2, 2004, 177 e ss.; BENJAMIN L., SASS RUBIN J., ZIELENBACH S., *Community Development Financial Institutions, expanding access to capital in under-served markets*, in BENJAMIN L., SASS RUBIN J., *The Community Development Reader*, 2007, 81 e ss.; KNEIDING C., TRACEY P., *Towards a performance measurement framework for community development finance institutions in the UK*, in riv. Journal of business ethics, 86.3, 2009, 327-345.

Con i modelli adottati nell'Est Europa, invece, ha in comune l'obiettivo di ampliare il raggio d'azione delle MFIs attraverso l'applicazione di tassi d'interesse, più abbordabili rispetto a quelli praticati dalle banche, ma tali da avvicinarsi il più possibile al raggiungimento dell'auto-sostenibilità e alla soddisfazione di un numero sempre maggiore di clienti.

L'interesse verso il mercato del microcredito in UK ha cominciato a diffondersi negli anni '90 in corrispondenza dell'avvento del nuovo Governo Laburista, soprattutto grazie al programma di "*Urban Regeneration*"<sup>334</sup>. La concessione di piccoli crediti in Gran Bretagna è stata considerata quindi come un'integrazione delle politiche di sviluppo.

Un ambiente politico favorevole, ha creato un'ottima base di partenza per lo sviluppo del microcredito e, nonostante i mutamenti dell'assetto politico maturati nell'ultimo decennio, si è mantenuto costante l'obiettivo di creare un collegamento tra lo sviluppo economico e quello sociale.

Sulla base di questa impostazione, le istituzioni di micro finanza si sono servite dei fondi provenienti dall'Unione Europea, dalle banche o da Agenzie per lo Sviluppo Regionale per corrispondere crediti a piccole imprese al fine di raggiungere coloro che hanno difficilmente accesso al credito. In questo modo si è favorito l'avvicinamento di molti individui all'attività imprenditoriale e si sono create anche una serie di opportunità di sviluppo e di impiego per l'intera comunità.

Nel 1999, il *Policy Action Team* o PAT, gruppo di lavoro costituito da esperti con il compito di redigere report e avanzare proposte e soluzioni al problema dell'esclusione sociale, per la prima volta ha tentato di sensibilizzare il Governo sulla necessità di predisporre interventi politici diretti ad arginare questo problema. Per il raggiungimento di tale obiettivo, il PAT ha suggerito di creare un ambiente più favorevole all'accesso finanziario delle imprese e degli individui del terzo settore attraverso l'offerta di prestiti a condizioni abbordabili, servizi finanziari e sussidi.

Nello stesso anno, fondi molto consistenti sono stati destinati a promuovere lo sviluppo e la crescita economica e sociale. L'esempio più importante è costituito dal

---

<sup>334</sup> Per un approfondimento del tema si consulti MOSLEY P., STEELL., *Microfinance, the Labour Market and Social Inclusion: A Tale of Three Cities*, in riv. *Social Policy & Administration*, Volume 38, Issue 7, 2004, 721-743.

*Phoenix Fund*<sup>335</sup>, fondo statale che attraverso il sostegno per l'espansione dell'imprenditoria ha favorito la creazione di lavoro e di nuove attività produttive nelle aree più depresse segnate da un alto tasso di criminalità e di disoccupazione.

Per il raggiungimento di tali obiettivi il *Phoenix Fund* ha predisposto diverse strategie. Quella di maggiore interesse per la nostra ricerca riguarda l'estensione dell'offerta di servizi finanziari attraverso la predisposizione dei capitali necessari al finanziamento di circa 70 nuove CDFIs (*Community Development Finance Institutions*) e di CDFA (*Community Development Finance Association*) e l'organizzazione di servizi di accompagnamento e di supporto a favore delle nuove attività finanziate<sup>336</sup>.

Nel 2000, un'ulteriore spinta allo sviluppo del microcredito è stata data dall'incremento delle raccomandazioni del *Social Investment Task Force* (SITF)<sup>337</sup> dirette ad incrementare gli investimenti a favore delle imprese dislocate nelle aree più depresse del paese.

Successivamente, nel 2002 è stato introdotto con il *Finance Act* il *Community Investment Tax Relief* (CITR) con l'obiettivo di incrementare i rendimenti, incoraggiare gli investimenti dei privati e dare sviluppo al settore. Il *Community Investment Tax Relief*, in particolare, è servito ad incoraggiare gli investimenti a favore di CDFIs accreditate sulla scorta di benefici tributari. Il CITR prevede per tutte le persone fisiche o società che abbiano l'intenzione di investire per almeno cinque anni, attraverso prestiti, *equity investment* (azioni o titoli) o depositi a favore di CDFIs, uno sgravio fiscale del 5% della somma investita ogni anno<sup>338</sup>.

Ma l'interesse del Governo inglese nei confronti del microcredito, quale strumento di lotta contro l'esclusione finanziaria, è stato dimostrato anche attraverso altre iniziative

---

<sup>335</sup> APPELYARD L., *Community Development Finance Institutions (CDFIs): Geographies of Financial Inclusion in the US and the UK*, in riv. *Geoforum*, 42(2), 2011, 250-258.

<sup>336</sup> Tra il 2000 ed il 2006 il *Phoenix Fund* ha messo a disposizione più di 60 milioni di euro a supporto delle organizzazioni emergenti o già esistenti. Il Fondo ha cessato di esistere nel 2008.

<sup>337</sup> "The Task Force recommends that the following actions be taken by government: 1) since the scheme's exemption from EU State Aid Rules runs out in 2012, request an extension to the exemption from the EU Commission and allocate an additional £300 million; 2) improve fl exibility of the scheme's operation (including raising the cap on the amount that can be lent, reviewing timing for required drawings and recognising committed amounts that have not yet been on-lent); 3) provide further support to CDFIs to help them become more investment-ready, through initiatives such as the development of a performance framework (including indicators and benchmarks); and 4) provide more active communication and promotional support aimed at a broad range of potential investors, including high-net-worth individuals, using trade journals, broadcast media and on-line information services", così FINAL REPORT OF THE SOCIAL INVESTMENT TASK FORCE, *Social investment ten years on*, 2010,12.

<sup>338</sup> Il numero delle CDFIs accreditate è salito da undici al momento del suo lancio a più di 20. Il dato è reso noto nel FINAL REPORT OF THE SOCIAL INVESTMENT TASK FORCE, op. cit.,12.

quali, ad esempio, lo *Small Firms Loan Guarantee Scheme*, sostituito nel 2009 dall'*Enterprise Finance Guarantee* (EFG)<sup>339</sup> che hanno applicato vantaggi alle banche che offrono piccoli prestiti ai soggetti esclusi dai tradizionali canali di credito e hanno proposto l'istituzione della *Social Investment Wholesale Bank* (SIB), cioè una banca per lo sviluppo che fornisca capitali agli intermediari finanziari e che investa direttamente a favore di organizzazioni sociali e benefiche<sup>340</sup>.

Al fine di assicurare che l'inclusione finanziaria divenisse parte integrante dell'agenda politica inglese, nel 2005 il Ministero del Tesoro ha introdotto il *Financial Inclusion Taskforce*: l'obiettivo iniziale di questo organo è stato quello di monitorare il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Governo, di emanare raccomandazioni sugli interventi necessari e di contrastare le difficoltà legate all'accesso al credito. Nel 2008 però, in seguito alla previsione del prolungamento dell'attività dell'organo per ulteriori tre anni, cioè fino al 2011, il *Financial Inclusion Taskforce* ha cominciato ad occuparsi anche dei problemi collegati alla fruizione delle micro-assicurazioni e della raccolta di risparmio a favore di soggetti con un reddito basso.

Durante lo stesso periodo anche lo *Scottish Executive*, il *Welsh Assembly Government* ed altri governi regionali o locali hanno sviluppato le loro politiche di inclusione finanziaria.

Attualmente le CDFIs anglosassoni risultano disciplinate dalla "*consumer credit legislation*"<sup>341</sup> e non dalla "*banking legislation*".

Inoltre, tutte le CDFIs che aderiscono al *Community Development Finance Association* (CDFA) devono obbligatoriamente attenersi a quanto disciplinato dal *Code of Practice* che riflette, a sua volta, i principi previsti nel 2011 dall'*European Code of Good Conduct for Microcredit Provision*.

L'adesione al dettato del suddetto codice permette al settore di beneficiare di *standards* comuni, di buone pratiche, di sistemi di controllo sulle CDFIs accreditate, di trasparenza sui rischi, di sistemi di valutazione della soddisfazione dei clienti, di strutture a tutela dei dati e supporto in caso di difficoltà finanziarie.

---

<sup>339</sup> La base normativa dell'EFG è costituita dalla sezione 8 dell'*Industrial Development Act* del 1982. L'ente che ha lanciato l'iniziativa era il *Department for Business Enterprise & Regulatory Reform* ( ora *Department for Business, Innovation and Skills* - BIS).

<sup>340</sup> Per un approfondimento sulle iniziative del Governo inglese si consulti BARBOUR A., *Government support programmes for the self-employed in the UK: Analysis of the existing provision*, 2003, [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk).

<sup>341</sup> Cfr. [www.ofc.gov.uk/about-the-ofc/legal-powers/legal/cca/](http://www.ofc.gov.uk/about-the-ofc/legal-powers/legal/cca/)

### 3.2 Caratteri del microcredito

In Inghilterra, come abbiamo appena accennato, poiché non esiste una segmentazione del mercato che permetta una netta distinzione tra il microcredito e altri tipi di prestiti è difficile individuare con certezza la dimensione di questo settore. Le banche infatti, pur non dedicandosi esclusivamente all'offerta di microcredito, non si sottraggono alla concessione di crediti di valore inferiore ai 25.000 euro.

In UK, il microcredito è praticato prevalentemente da istituzioni che prendono in nome di CDFIs ("*Community Development Finance Institution*"), cioè istituzioni ad orientamento sociale che si propongono come alternative più convenienti rispetto alle banche che praticano prestiti applicando tassi d'interesse spesso molto elevati<sup>342</sup>.

Le CDFIs, il cui obiettivo principale è offrire supporto ai soggetti non bancabili, si servono del microcredito per promuovere la creazione di lavoro autonomo e per stimolare la nascita ed il progresso di nuove microimprese. A differenza delle comuni banche, le CDFIs non sono orientate al profitto e non possono trattenere depositi o risparmi, ma, proprio in ragione delle loro strutture più agili e certamente più vicine ai soggetti bisognosi di fiducia, riescono a soddisfare meglio le esigenze dei propri clienti offrendo loro supporto imprenditoriale e suggerimenti economici.

Il 60% delle istituzioni che praticano la microfinanza in UK fornisce servizi di accompagnamento e di inclusione finanziaria, tra i quali prestiti al consumo, *training* e corsi di educazione finanziaria al fine di fornire ai clienti gli strumenti necessari a rendere proficuo l'investimento<sup>343</sup>.

Per quanto riguarda il finanziamento delle organizzazioni che si occupano dell'offerta di microcredito, le CDFIs combinano i proventi derivanti dall'attività di

---

<sup>342</sup> "...independent organisations which provide financial services with two aims: to generate social and financial returns. They supply capital and business support to individuals and organisations whose purpose is to create wealth in disadvantaged communities or underserved markets": è questa la definizione di CDFIs data dal *Community Development Finance Association (CDFA)*. In [www.cdfa.org.uk](http://www.cdfa.org.uk)

<sup>343</sup> "Business support services remain integral to CDFI operations. The nature of the CDFI sector's target market means that many loan applicants are not investment ready, and may need support in building up their proposal to a stage where it can go forward (e.g. through the preparation of a business plan). For a CDFI, this process forms part of the loan consideration and appraisal process, and also enhances the ability of a business to repay its loan (often taking the form of both pre- and post-loan support). Services include: Informal advice during/after application process (offered by 89% of CDFIs in 2008/9); and more in-depth forms of business support (including one-to-one mentoring and formal training) were provided by 72% of CDFIs in 2008/9, compared with 50% in 2006/7", così GHK (a report by), *The National Evaluation of Community Development Finance Institutions (CDFIs): An Action-Orientated Summary for the Sector*, 2010, 5.

credito (utilizzati per coprire i costi di gestione e per offrire nuovi prestiti) con altri finanziamenti provenienti da varie importanti istituzioni statali, come ad esempio le *Regional Development Agencies*<sup>344</sup> che finanziano prestiti a scopo imprenditoriale ed il *Department for Work and Pensions Growth Fund*<sup>345</sup> che sovvenziona prevalentemente prestiti personali.

Altre importanti risorse finanziarie provengono dai Fondi europei, dalle donazioni di enti benefici e sussidi o donazioni disposti dalle *high street banks*<sup>346</sup>.

Le istituzioni che praticano la microfinanza in Inghilterra sono ancora lontane dal raggiungere l'obiettivo della piena sostenibilità. Quelle più efficienti sotto questo punto di vista sono in grado di coprire il 60% dei loro costi attraverso i guadagni provenienti dall'applicazione di tassi d'interesse.

Solo il 30% delle organizzazioni di microfinanza è in grado di coprire tutti i costi legati all'attività di credito attraverso risorse proprie, mentre delle CDFIs che offrono altri prodotti e servizi ausiliari quasi la metà (il 47%) è sostenibile. La parte rimanente copre i costi di gestione attraverso donazioni, fondi di riserva ed altre risorse<sup>347</sup>.

Dati interessanti derivanti da un recente studio sul mercato del microcredito in Gran Bretagna affermano che circa il 45% dei crediti vengono reinvestiti, mentre ancora la maggior parte, circa il 55%, viene solo parzialmente reinvestito<sup>348</sup>.

---

<sup>344</sup> Il *Regional Development Agencies Act* del 1998 ha introdotto otto "agencies" con lo scopo di stimolare il progresso economico di alcune regioni della Gran Bretagna. Le *Regional Development Agencies*, ormai abolite, erano costituite da 12/15 membri scelti non solo nel settore del business ma anche nel terzo settore e tra gli esponenti dei governi locali.

<sup>345</sup> Il *Department for Work and Pensions Growth Fund* offre prestiti a condizioni vantaggiose attraverso credit unions e CDFIs ai soggetti con salari bassi o senza occupazione. L'accesso a questo tipo di credito consente ai soggetti a rischio di esclusione di non ritrovarsi coinvolti in una spirale di sovra indebitamento. Per un approfondimento si veda DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (COR), *Building Britain's Recovery: Achieving Full Employment*, Great Britain, 2009.

<sup>346</sup> Con i termini "high street banks" si indicano gli istituti bancari di maggiori dimensioni, cioè quelli che hanno sede nelle più importanti zone commerciali della città. "High street" rappresenta il sinonimo del termine americano "main street".

<sup>347</sup> I dati sono pubblicati in DAYSON K., VIK P., PATERSON B., SALT A., *Making European microfinance more sustainable – lessons from Britain*, Community Finance Solutions, University of Salford, United Kingdom, 2009, [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org); GLAVAN H., *Inside community finance the cdfi industry in the uk*, Community Development Finance Association, Londra, 2013, 23, [www.cdfa.org.uk](http://www.cdfa.org.uk).

<sup>348</sup> Sul punto si veda TAREK S.A., *Micro Credit in Western Europe: Case Study of the UK (2010)*, International Review of Business Research Papers Volume 6. Number 4., September 2010, 181.

### 3.3 Providers.

Come prima accennato, con il termine “*Community Development Finance Institution*” (CDFI) si indicano tutte le istituzioni non bancari, indipendenti e *non-profit*<sup>349</sup> che operano nell’ambito della finanza sociale<sup>350</sup>.

Le *Community Development Finance Institutions*, nate dopo il 1990, sono diventate di cruciale importanza per il loro obiettivo di inclusione finanziaria a favore di imprenditori e lavoratori autonomi solitamente esclusi dal sistema bancario convenzionale.

Creare una MFI o meglio una *Community Development Finance Institution* (CDFI) non richiede una procedura particolarmente complicata nè una base finanziaria minima di partenza. Requisito fondamentale per i candidati è però non aver commesso frodi o altri crimini finanziari, che ne determinano l’immediata esclusione. Molte CDFI non sono neanche sottoposte alla regolamentazione della *Financial Service Authority* (FSA) che è riservata a quelle che hanno una determinata struttura societaria<sup>351</sup>.

Dal 2002 la maggior parte delle CDFIs è diventata membro della *Community Development Finance Association* (CDFA)<sup>352</sup> che conta oggi circa 70 partecipanti. Tutte le CDFIs che fanno parte della CDFFA devono adattarsi al *CDFFA Code of Practice* e sono sottoposte al controllo della *Financial Services Authority* (FSA).

Esistono diverse tipologie di CDFIs e diversi metodi di finanziamento.

---

<sup>349</sup> THIEL V., *Credit with a Social Mission*, New Economics Foundation Reports, 2008. Nel testo viene enfatizzato il concetto di microcredito quale strumento finanziario antitetico rispetto ai tradizionali circuiti bancari, in quanto attribuisce un ruolo di prim’ordine al cliente piuttosto che al profitto. Anche se naturalmente questo determina dei rilevanti problemi di sostenibilità, suscitando forti tensioni tra gli obiettivi sociali e quelli economici

<sup>350</sup> Si parla di finanza sociale perchè le CDFIs inglesi focalizzano la propria attività di credito a favore di soggetti che vivono in aree svantaggiate o individui a rischio di esclusione finanziaria. Le CDFIs inoltre si occupano di erogare prestiti anche a favore di nuove o già esistenti imprese alle quali l’accesso al credito non è garantito. GHK (a report by), *The National Evaluation of Community Development Finance Institutions (CDFIs): An Action-Orientated Summary for the Sector*, op. cit, 5.

<sup>351</sup> Per un’analisi più approfondita dell’iter costitutivo di nuove istituzioni di microfinanza si veda BENDIG M., UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, op. cit., 82 e ss.

<sup>352</sup> Il CDFFA è l’organo nazionale rappresentativo delle CDFIs inglesi. Si tratta di un ente non-profit, con responsabilità limitata nato nel 2002 che non si occupa dell’offerta diretta di microcrediti ma che raggruppa tutte le CDFIs che hanno questo scopo. L’obiettivo del CDFFA è di favorire lo sviluppo di una finanza florida e sostenibile in grado di fornire risorse anche ai soggetti svantaggiati e socialmente esclusi. Gli obiettivi del CDFFA sono: “1) *To grow, support and strengthen the CDFI sector*; 2) *To promote the sector to stakeholders and to government*; 3) *To support members in achieving collective influence*; 4) *To help forge closer links between individual CDFFA members and stakeholders, where appropriate.*” [www.cdfa.org.uk](http://www.cdfa.org.uk).

Le CDFIs inglesi, infatti, offrono servizi ai soggetti che soffrono l'esclusione finanziaria attraverso una serie di modelli che includono: *credit unions*, *community development loan funds*, *microcredit funds*, *community development venture capital funds*, *mutual societies*, *social banks* e *community reinvestment trusts*<sup>353</sup>.

I *community funds* ed i *microcredit funds* in particolare si concentrano sulla realizzazione di micro e *small social business* piuttosto che su prestiti personali.

Alcune CDFIs combinano le risorse provenienti dalla stessa attività creditizia con altre forme di finanziamento, quali quelle provenienti da organi di governo, come ad esempio le *Regional Development Agencies (business lending)* o *Department for Work and Pensions Growth Fund (personal lending)*. Altre fonti di finanziamento derivano da Fondi europei, donazioni da parte di enti benefici, e prestiti effettuati da istituzioni bancarie tradizionali<sup>354</sup>.

Le istituzioni che praticano microcredito, generalmente, si rivolgono ad uno specifico target di clienti oppure indirizzano la loro attività esclusivamente a favore di donne e minoranze etniche.

I dati relativi all'attività delle CDFIs 2012 sono certamente positivi: sono stati raggiunti 33.400 clienti (cioè il 45% in più del 2011), sono stati creati o protetti 8.300 posti di lavoro, sono state supportate 2.600 aziende e salvaguardate 18.850 persone dallo stipulare finanziamenti illegali o a condizioni troppo onerose<sup>355</sup>.

In Inghilterra, anche le banche (soprattutto HSBC e Lloyds TSB) giocano un ruolo importante nell'offerta di microcrediti per la lotta all'esclusione sociale delle classi

---

<sup>353</sup> Nel 2002 un Report del *UK Social Investment Forum* ha suddiviso il settore delle CDFIs in sei differenti tipi di organizzazioni: "1) *Community loan funds* – the majority of the CDFI sector: organisations that provide loans to for-profit and/or social enterprises, often with an overarching social mission and sometimes focussed on a particular geographic area; 2) *Micro-finance funds* – a sub-sector of the above: organisations that specialise in providing very small loans to micro enterprises; 3) *Community development venture capital* – operates like mainstream venture capital but with a community development mission; 4) *Social banks* – operate as mainstream banks but with strict ethical policies and social and/or environmental goals; 5) *Community development credit unions* – credit unions (i.e. co-operatives owned and controlled by members with a 'common bond') with a particular community development mission; 6) *Mutual guarantee societies* – formal associations of SMEs that pool their savings in banks in order to provide collective guarantees." UKSIF, *Community Development Finance Institutions: A New Financial Instrument for Social, Economic and Physical Renewal*, UK, 2002.

<sup>354</sup> I dati relative al 2012 pubblicati in GLAVAN H., *Inside community finance the cdfi industry in the uk*, op. cit., 15, affermano che il 38% del capitale investito in microfinanza proviene da Fondi Europei, il 24% da organi di Governo locali, il 10 % da *Bank loan* ed il 6% da corporazioni. ([www.cdfa.org.uk](http://www.cdfa.org.uk))

<sup>355</sup> I dati sono stati pubblicati in <http://www.cdfa.org.uk/about-cdfis/icf/>

relativamente povere.<sup>356</sup> Tuttavia, gli esperti sono concordi nel ritenere che la difficoltà a concedere prestiti, riscontrata negli ultimi anni dalle banche, ha inciso positivamente sulla crescita di domanda di credito per le CDFIs.

In questo campo, una delle realtà più significative è rappresentata da *Fair Finance*<sup>357</sup>, intermediario etico e sociale nato a Londra nel 2005 che pratica “*social business*”, quest’ultima ha ottenuto importanti riconoscimenti in campo finanziario sia da parte di autorità nazionali che straniere, tra le quali possiamo annoverare la Banca d’Inghilterra, la *Financial Service Authority*, la *Federal Reserve Bank* di New York ed altri importanti operatori del settore come il *Royal Town Planning Institute*, la *Development Trust Association* e il *Microfinance Gateway* che hanno citato *Fair Finance* come un esempio di “*best practice*” per le innovazioni ed i risultati raggiunti in campo finanziario.

*Fair Finance* è una delle istituzioni più radicate ed offre tre categorie di servizi: microcrediti a persone in stato di necessità che solitamente si aggirano intorno alle 2.000 sterline (*personal loans*)<sup>358</sup>; micro prestiti indirizzati allo start-up di nuove imprese o a sostegno di quelle già esistenti (*business loans*)<sup>359</sup>; servizi di supporto a soggetti sovraindebitati ed educazione ad un uso corretto del denaro (*money and financial advice*)<sup>360</sup>.

I prestiti effettuati da *Fair Finance*, in ragione della clientela servita, sono erogati valutando approfonditamente la capacità di restituzione dei singoli debitori, in modo da ridurre al minimo il tasso di *default* che risulta essere intorno al 8%.

---

<sup>356</sup> Per approfondire il ruolo delle banche nel contesto del microcredito inglese si veda TAREK S.A., *Micro Credit in Western Europe: Case Study of the UK*, op. cit., 168 – 188.

<sup>357</sup> *Fair Finance* pratica attualmente un tasso d’interesse piuttosto alto ma necessario per coprire i rischi d’insolvenza. I profitti ricavati vengono di volta in volta re-investiti al fine di migliorare la qualità dei servizi offerti ai clienti.

<sup>358</sup> A questo tipo di credito è applicato un tasso d’interesse 35% per i nuovi clienti e 28% per gli altri al quale si somma un ulteriore 5% per le spese d’istruttoria. La procedura è piuttosto veloce e si esaurisce in un paio di giorni.

<sup>359</sup> L’importo massimo erogato è di 10.000 sterline ed il tasso d’interesse applicato è del 19% per i nuovi clienti e 12% per gli altri.

<sup>360</sup> Uno dei problemi più comuni in UK è il sovraindebitamento, per tale ragione *Fair Finance* ha predisposto dei servizi di supporto utili ad aiutare i soggetti con redditi molto bassi e con problemi di indebitamento a gestire al meglio le loro finanze.

L'attività di *Fair Finance*, inoltre, è impostata sul raggiungimento degli obiettivi di responsabilità, sostenibilità<sup>361</sup> e trasparenza. Con il primo termine si intende l'attività di assistenza offerta ai clienti al fine di fornire strumenti idonei a migliorare la gestione delle finanze dei clienti. Con il secondo si intende l'obiettivo di operare nel lungo periodo, reinvestendo i profitti ottenuti dalla loro attività così da servire un maggior numero di clienti, senza avvalersi del sussidio di fondi di garanzia pubblici. Infine l'obiettivo della trasparenza viene realizzato attraverso la predisposizione di termini e condizioni facilmente comprensibili da tutti i clienti e rendendo pubblici i dati riguardanti la loro attività di credito.

Negli ultimi anni i prestiti erogati da *Fair Finance* sono nettamente aumentati<sup>362</sup>. Nel 2010 infatti sono stati erogati microcrediti per un valore di due milioni di sterline, sono stati concessi più di 2500 prestiti personali e 170 prestiti all'impresa. Nel 2012, il volume dei crediti è incrementato notevolmente, sono stati accordati, infatti, più di 5000 prestiti<sup>363</sup>.

Tra le istituzioni più importanti che praticano microfinanziamenti in Uk possiamo annoverare anche "*Street Uk*", organizzazione *no-profit* nata nel 1999 con l'obiettivo principale di garantire risorse finanziarie ai microimprenditori ai quali solitamente le banche negano i loro servizi perchè considerati clienti sui quali è troppo rischioso investire.

Dopo un primo periodo di transizione, *Street Uk* si è concentrata sulla concessione di prestiti individuali e sull'erogazione di servizi di accompagnamento ai micro imprenditori e sulla predisposizione di nuovi prodotti e servizi finanziari<sup>364</sup>.

I beneficiari dei crediti messi a disposizione da *Street Uk* sono principalmente micro imprese formate da un massimo di 5 persone che si occupano della prestazione di servizi (parrucchieri, tassisti ecc.) o di attività commerciali (ad es. commercianti al

---

<sup>361</sup> *Fair Finance* copre circa l'80% dei suoi costi attraverso l'applicazione del tasso d'interesse, la parte rimanente è coperta dalla *London Development Agency* e dagli investitori sociali che si servono di risorse proprie per colmare eventuali deficit.

<sup>362</sup> Per approfondire l'attività svolta da *Fair Finance* si rinvia a CASSOLA B., *il microcredito delle BCC buone pratiche, strumenti*, op. cit., 34; ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 250.

<sup>363</sup> Cfr. [www.fairfinance.org.uk](http://www.fairfinance.org.uk)

<sup>364</sup> *Street UK* fornisce servizi come *leasing* ed assicurazioni con l'intento di consentire alle micro imprese di procurarsi con maggiore facilità gli strumenti di lavoro ed al tempo stesso di coprire gli eventuali rischi legati all'attività.

dettaglio). L'organizzazione ha l'obiettivo di fornire gli strumenti necessari per favorire l'ingresso o il reinserimento nell'economia formale.

In particolare quest'obiettivo viene realizzato operando su tre diversi settori: offrendo servizi finanziari, strumenti di supporto e *tutoring* ed infine elaborando ricerche e emanando raccomandazioni politiche<sup>365</sup>.

I finanziamenti provengono da fondi sociali, pubblici e privati, da banche commerciali e da donazioni: in particolare, i costi operativi sono coperti dalle donazioni effettuate da fondazioni a carattere sociale e da sussidi pubblici mentre i prestiti sono finanziati dalle banche commerciali e dalla vendita di titoli<sup>366</sup>.

Le fondazioni e le associazioni benefiche hanno avuto sempre un ruolo molto importante di sostegno alle CDFIs. In passato la loro attività si esplicava attraverso delle donazioni tradizionali. Quando però il settore dei piccoli prestiti ha cominciato a svilupparsi e la domanda di capitali è cresciuta le fondazioni hanno cominciato ad offrire capitali praticando interessi bassi o pari a zero<sup>367</sup>.

### **3.4 Destinatari.**

Già dagli anni '90 il microcredito è diventato uno strumento economico essenziale per le microimprese, i lavoratori autonomi e i soggetti non bancabili.

Comunemente il microcredito serve due categorie di clienti: le micro e piccole imprese ed i soggetti a rischio di esclusione sociale che non hanno accesso ai tradizionali canali di credito.

---

<sup>365</sup> Veronika Thiel, che ha condotto degli studi sullo stato del microcredito in UK ed in Europa per “*The New Economic Foundation*”, ha affermato che gli individui che necessitano l'accesso al microcredito hanno anche bisogno di attività di *training* e di supporto in modo da facilitare il loro ingresso nel settore economico. Inoltre, afferma anche che l'impatto maggiore del microcredito si registra soprattutto nell'ambito sociale più che in quello economico e che per continuare ad operare positivamente il settore necessita di fondi continuativi in grado di supportare le stesse organizzazioni di microcredito: si rinvia a THIEL V., *Credit with a Social Mission*, op. cit., 2008.

<sup>366</sup> BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit. 76 e 77.

<sup>367</sup> I dati della suddetta indagine sono riportati in: GOGGIN N., DAYSON K., MCGEEHAN S., *The microcredit sector in United Kingdom: the role of CDFIs*, in JAYO CARBONI B., LACALLE CALDERON M., RICO GARRIDO S., DAYSON K., KICKUL J. (a cura di), *Handbook of Microcredit in Europe Social Inclusion through Microenterprise Development*, Edward Elgar, UK, 2010, 277 e ss.

In particolare, nella prima categoria rientrano le microimprese (imprese che impiegano meno di 10 lavoratori), piccole imprese (che impiegano tra i 10 ed i 49 lavoratori) e medie imprese (tra i 50 ed i 249 lavoratori).

Della seconda categoria, invece, fanno parte individui che si trovano in situazioni economiche precarie, ai quali è offerto un canale di credito alternativo a quello rappresentato dalle banche tradizionali. A differenza di queste ultime, le CDFIs offrono condizioni di credito più vantaggiose e servizi di accompagnamento utili a facilitare la restituzione del credito e ad evitare spirali debitorie.

Oltre alle due categorie appena elencate è possibile aggiungere anche una terza rappresentata dalle *social enterprises* ed organizzazioni benefiche.

Le CDFIs inglesi possono servire uno o più target dei suddetti clienti, ma solitamente si specializzano nella gestione di un settore particolare. Il maggior numero di istituzioni si rivolge alle micro imprese ed alle imprese sociali<sup>368</sup>.

I dati presentati in una recente indagine affermano che la maggior parte dei destinatari dei programmi di microcredito in UK ha un'età compresa tra i 30 ed i 50 anni (47%). I clienti sopra i 50 anni costituiscono, invece, una percentuale piuttosto scarsa<sup>369</sup>.

Il 53% dei clienti del microcredito inglese è costituito da donne, il 25% da immigrati e componenti di minoranze etniche e l'80% è costituito da soggetti che si trovano al di sotto della soglia di povertà.

### **3.5 Considerazioni conclusive.**

Come abbiamo sopra accennato, in Gran Bretagna esiste una buona struttura organizzativa a sostegno dei programmi di microcredito. Il loro ruolo è di rilevante importanza perché costituisce un'alternativa ai prestiti praticati dalle banche tradizionali

---

<sup>368</sup> Dei micro-prestiti erogati nel 2012, l'87%, è stato impiegato a favore di individui, l'8% ad imprese e l'1% per iniziative sociali. Per quanto riguarda l'ammontare dei prestiti, invece, il 6% è stato destinato a prestiti individuali, il 15% ad aziende ed il 73% ad iniziative sociali.

I dati relativi al 2012 (pubblicati in GLAVAN H., *Inside community finance the cdfi industry in UK*, op. cit., 15) affermano che il 38% del capitale investito in microfinanza proviene da Fondi europei, il 24% da organi di governo locali, il 10% da Bank loan, il 6% da corporazioni ([www.cdfa.org.uk](http://www.cdfa.org.uk))

<sup>369</sup> I risultati dell'indagine sono stati pubblicati in TAREK S.A., *Micro Credit in Western Europe: Case Study of the UK (2010)*, op. cit., 179.

che concedono crediti a tassi d'interesse talvolta molto elevati (a causa dell'assenza di una legislazione anti-usura) trasformandosi spesso in delle istituzioni predatrici.

Le *Community Development Finance Institutions* offrono servizi accessibili e convenienti ed hanno prevalentemente uno scopo sociale in quanto hanno proprio l'obiettivo di rendere il mercato del credito accessibile a tutti e di reinvestire i guadagni in modo da raggiungere un numero sempre maggiore di clienti.

Nonostante il microcredito in Inghilterra abbia raggiunto già parecchi clienti non bancabili, la predisposizione di alcune misure politiche riuscirebbe a donare al microcredito una più ampia diffusione soprattutto tra le fasce a maggior rischio di esclusione sociale, come quelle che abitano nelle periferie o quelle che appartengono a minoranze etniche e che incontrano maggiori problemi di integrazione.

In particolare sarebbe necessario ridurre le barriere legali e burocratiche che, ad oggi, rendono il procedimento di accesso al credito ancora poco agevole, prevedere ulteriori incentivi e sgravi fiscali<sup>370</sup> e creare delle associazioni di settore a supporto delle microimprese, in modo da favorire concretamente lo sviluppo imprenditoriale anche nelle zone più depresse.

Sarebbe, altresì, utile predisporre una rete di informazioni chiare e precise destinate ai potenziali micro-imprenditori e programmare misure politiche necessarie a incoraggiare i disoccupati a diventare lavoratori autonomi. Ma soprattutto sarebbe di fondamentale importanza la predisposizione di un impianto normativo che regoli specificamente il settore della microfinanza, così come è avvenuto in alcuni altri Paesi europei.

Infine può considerarsi utile la messa a punto di sistemi di cooperazione nonché di scambio di informazioni tra i vari attori, statali e non, che risultano interessati e coinvolti in programmi di microcredito, in particolare gli enti benefici, il Governo e le banche al fine di rispondere ai bisogni finanziari delle classi economicamente più svantaggiate.

---

<sup>370</sup> I benefici fiscali devono coinvolgere sia le microimprese in fase di avvio, sia i *providers* che si occupano dell'offerta di servizi di supporto, sia gli enti ed i privati che mettono a disposizione finanziamenti e donazioni.

## 4. Il microcredito in Spagna: verso la disciplina del settore.

### 4.1 Contesto nazionale e quadro normativo.

Anche in Spagna, le piccole e micro imprese giocano un ruolo di indiscusso rilievo per l'economia. Infatti, secondo l'Istituto degli Studi Fiscali, le microimprese costituiscono il 93% del totale delle imprese Spagnole<sup>371</sup>. Questo dato deve essere valutato insieme ad altri di rilevante interesse che riguardano il livello di povertà e la percentuale di disoccupati.

Secondo alcuni dati dell'Istat relativi al 2007 circa il 20% della popolazione spagnola vive al di sotto delle soglie della povertà, percentuale elevata rispetto al dato medio (15%) dell'Unione Europea, inoltre, in questo Paese esiste un altissimo tasso di disoccupazione, la percentuale nel 2012 ha superato addirittura il 25%<sup>372</sup>.

Anche in Spagna, come è accaduto in altri Stati dell'Unione, nell'ultimo decennio è fortemente cresciuto l'interesse nei confronti del microcredito e ciò è dimostrato da un rilevante coinvolgimento in questo settore sia di organi di Governo sia di banche di risparmio sia di Organizzazioni Non-Governative che cooperano al fine di dare un contributo alla lotta contro l'esclusione sociale.

Il prodotto della microfinanza maggiormente diffuso in Spagna è, appunto, il microcredito, inteso come piccolo prestito personale a favore di soggetti che si trovano in una condizione di esclusione sociale e finanziaria, con difficoltà di accesso ai canali tradizionali di credito ma, tuttavia, in possesso di spirito imprenditoriale.

I primi *providers* impegnati nell'offerta di microcredito sono apparsi in Spagna all'inizio degli anni '80 e per circa vent'anni il settore è stato dominato prevalentemente da organizzazioni impegnate nel terzo settore, sotto forma di iniziative promosse da varie associazioni a carattere sociale ed organizzazioni non governative (*Women's World*

---

<sup>371</sup> Il dato è stato fornito in RICO GARRIDO S., LACALLE CALDERON M., JAYO CARBONI B., "microcredit in Spain, the role of savings banks", in JAYO CARBONI B., LACALLE CALDERON M., RICO GARRIDO S., DAYSON K., KICKUL J. (a cura di), *Handbook of Microcredit in Europe Social Inclusion through Microenterprise Development*, Edward Elgar, UK, 2010, 277 e ss.

<sup>372</sup> Per la precisione i dati pubblicati dall'Eurostat il 30 agosto 2012 affermano che il tasso di disoccupazione in Spagna è arrivato al 26,3%. Il tasso di disoccupazione giovanile, invece, è al 53,2%, il più alto tra i paesi europei dopo la Grecia.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics).

*Banking*) che hanno investito risorse proprie a favore di minoranze bisognose come donne, immigrati e disoccupati.

Dal 2000 in poi ha avuto inizio un nuovo periodo per la microfinanza spagnola segnato dall'ingresso nel settore delle organizzazioni collegate al sistema bancario tradizionale.

Infatti, diverse banche di risparmio come ad esempio la *Fundació Un Sol Món*, (creata dalla *Caixa Catalunya* nel 2000), hanno cominciato a lanciare sul mercato le prime proposte micro finanziarie attraverso i loro programmi sociali (*Obra Social*). Secondo Garcia e Lens alla fine del 2006 su un totale di 46 Casse di risparmio ben 18 hanno lanciato un programma di microcredito<sup>373</sup>.

La crescente adozione di tali programmi da parte di istituzioni finanziarie ha contribuito notevolmente allo sviluppo e alla diffusione di questo strumento finanziario che tra il 2001 ed il 2008 ha registrato una crescita del 136, 67%, con un picco nel 2007 del 178,1%<sup>374</sup>.

Un ruolo di considerevole importanza è stato rivestito anche dal settore pubblico<sup>375</sup> che è intervenuto predisponendo due iniziative a livello nazionale in *partnership* con istituzioni finanziarie e con le *Social Microcredit Support Organizations (SMSOs)*<sup>376</sup>.

Si tratta del programma “*ICO Microcredit Line*” e del “*Microcredit Programme for Entrepreneurial e Business Women of the Women’s Institute (Instituto de la Mujer)*”

---

<sup>373</sup> GARCÍA A., LENS J., *Microcréditos. La Revolución Silenciosa*, Barcelona, 2007. Le casse più attive nella concessione di microcrediti sono state: La Obra Social “la Caixa” (en la actualidad Microbank), la FUSM de Caixa Catalunya, la Fundación BBK Solidarioa, la Caja de Ahorros de la Inmaculada, la Obra Social Caixa Galicia, la Fundación CajaGranada para el Desarrollo Solidario, CajaSol (en la actualidad Banca Cívica).

<sup>374</sup> I dati sono pubblicati in LACALLE M., RICO S., *Microfinanzas en Espana: impacto y recomendaciones a futuro*, Coleccion de quaderno monografico n. 18, 2012. in [http://www.foromicrofinanzas.com/uploads/investigations/19\\_document\\_es.pdf](http://www.foromicrofinanzas.com/uploads/investigations/19_document_es.pdf). Il testo, predisposto dal Foro de Microfinanzas, analizza in modo approfondito i caratteri e l'evoluzione della microfinanza spagnola e non risparmia eventuali critiche al settore ancora in evoluzione.

Nel corso del 2008, in Spagna, sono stati concessi ben 7.132 microcrediti quantificabili in € 68.700.000, con il coinvolgimento di circa 20 istituzioni finanziarie attive nel settore.

<sup>375</sup> Sull'importanza dei sussidi provenienti dal settore pubblico si veda GUTIERREZ-NIETO B., *Microcredit in the north: an institutional, impact and dependence analysis applied to the spanish case*, *Annals of Public and Cooperative Economics* 77,1, 2006, 21–52. In particolare l'autore afferma: “*We consider that public contributions are fully justified because, as we have seen, microcredit represents a cost per job created that is significantly less than the cost of Social Security unemployment benefits paid to the jobless*”. Il testo presenta inoltre un'analisi delle differenze riscontrate tra il modello di microcredito applicato in Spagna e quello nei paesi in via di sviluppo e tenta di effettuare una valutazione dell'impatto di questo strumento finanziario sul tasso di disoccupazione.

<sup>376</sup> Per “*Social Microcredit Support Organizations (SMSOs)*” si intendono le istituzioni micro finanziarie che si sono sviluppate in Spagna chiamate anche “*Entidades Sociales de Apoyo al Microcrédit (ESAM)*”.

finanziati a livello europeo dall'*European Investment Fund* e dall'*European Social Fund* e indirizzati alla promozione dell'auto-impiego attraverso l'offerta di piccoli crediti anche in assenza di garanzie.

La prima iniziativa nel campo del microcredito è stata lanciata dall'*Instituto de Crédito Oficial (ICO)*<sup>377</sup>, cioè dalla *Governamental Credit Bank* spagnola che nel 2002 si è attivata per promuovere l'imprenditoria e lo sviluppo sociale ed economico attraverso l'offerta di credito e di servizi collaterali<sup>378</sup>.

Il programma è stato rivolto ad imprenditori con difficoltà di accesso al circuito finanziario, tra i quali in particolare gli *over 45*, famiglie mono-genitoriali, immigrati, donne, disabili e disoccupati da lungo periodo<sup>379</sup>.

Tuttavia, il numero delle organizzazioni coinvolte nel suddetto programma è andato a decrescere nel corso degli anni, passando da 32 durante la prima edizione del programma a soltanto 5 durante il 2008, ultimo anno in cui ICO è stato attivo.

---

<sup>377</sup> Il programma ICO è stato attivo per periodi di tempo determinati e con specifiche dotazioni finanziarie: 1) dal 2002 al 2004 con un budget di 30,5 milioni di euro; 2) dal 2005 al 2006 con un budget iniziale di 12,5 milioni di euro, successivamente integrati con ulteriori 10, 5 milioni di euro; 3) dal 2007 al 2008 con un investimento di 20 milioni di euro.

Nel corso degli anni alcune caratteristiche del programma sono rimaste invariate, come ad esempio l'importo massimo del finanziamento (euro 20,000), mentre altre sono state modificate. In particolare il termine di restituzione del credito è stato progressivamente ampliato passando da tre anni nel 2003 a sette anni nel 2008, a proposito si vedano ESTAPE´-DUBREUIL G., TORREGUITART-MIRADA C., *The public sector and the development of microfinance in Spain*, in riv. *International Journal of Social Economics*, Vol. 40 Iss 10, 2013, 866 – 884.

Il carattere ambivalente del programma è rappresentato molto bene in GUTIÉRREZ NIETO B., *Micro-credit in Spain: a comparison with the Southern approach*, in riv. *Development in Practice*, 16, 2006, 490-497: "Instituto de Crédito Oficial (ICO) seeks to support and encourage economic activities that bring growth and improve the distribution of national wealth, especially those that deserve special attention because of their social, cultural, innovative, or ecological significance. These objectives reflect the ICO's dual role as a specialised credit entity and a public financing agency. The mainstays of ICO's micro-credit programme are a network of social-welfare institutions and banks. ICO grants the money, the banks act as brokers between the loan applicants and ICO, and the social-welfare institute provides the follow-up. The maximum loan is E25,000, with up to three years for repayment and a fixed interest rate of 6 per cent of EAR."

<sup>378</sup> L'autoimpiego costituisce uno degli obiettivi principali dei programmi di microcredito lanciati in Spagna, così come è avvenuto per le MFIs avviate nell'Europa occidentale: EUROPEAN COMMISSION REPORT, *Microcredit for small business and business creation: bridging a market gap*, 2003, [www.europa.eu](http://www.europa.eu); EUROPEAN COMMISSION REPORT, *The regulation of microcredit in Europe*, 2007, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

<sup>379</sup> Nel 2005 si è assistito ad una semplificazione della procedura di accesso al credito. Precedentemente infatti, l'iter più laborioso, prevedeva la partecipazione al programma di organizzazioni, prevalentemente non-profit, che si occupavano della selezione dei candidati e di istituzioni finanziarie accreditate (banche commerciali o di credito). Dal 2005, i *business projects* sono stati sottoposti esclusivamente al vaglio delle istituzioni finanziarie, le quali erano autorizzate anche ad occuparsi dell'accompagnamento del cliente nelle fasi successive alla concessione del prestito.

La seconda iniziativa statale nel campo del microcredito, chiamata *Programa de microcréditos para mujeres emprendedoras y empresarias*, è stata introdotta nel 2001 dal *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio*, attraverso la *Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa* (DGPYME) con la *Empresa Nacional de Innovación* (ENISA), il *Ministerio de Igualdad*, *Microbank* (Banco Social de La Caixa) e la *Confederación Española de Cajas de Ahorro* (CECA) ed altre organizzazioni quali OMEGA, FEMENP, FIDEM, UATAE, WWB, *Fundación Mujeres*, *Federación de Mujeres Progresistas* y la *Federación de Mujeres de la Economía Social* (ESFERA)<sup>380</sup>.

L'obiettivo del programma è di facilitare l'accesso al credito di donne coinvolte nel settore imprenditoriale attraverso l'offerta di credito a condizioni favorevoli anche in assenza di adeguate garanzie e di predisporre servizi di accompagnamento durante le fasi successive al prestito.

Il programma prevede il coinvolgimento anche di ONG il cui compito è di occuparsi dello studio dei progetti finanziari predisposti dalle imprenditrici, di fornire assistenza tecnica individuale, servizi di monitoraggio e *tutoring* gratuiti.

Il XXI secolo, grazie al supporto offerto dal settore pubblico e da banche di risparmio, registra uno sviluppo considerevole del settore del microcredito tanto che nel 2007, alcuni programmi di credito sociale sono stati introdotti da più di un terzo del numero complessivo di banche di risparmio spagnole.

Purtroppo la crisi che ha avuto inizio nel 2008 ha inciso negativamente sulla crescita di questo strumento finanziario in quanto la concessione di credito è stata sensibilmente ridotta a causa della mancanza di finanziamenti<sup>381</sup>.

Se, infatti, fino a quel momento il settore del microcredito aveva registrato una considerevole crescita, con la costituzione di ben 20 programmi di microcredito principalmente promossi da casse di risparmio, dal 2009 la situazione è precipitata ed ha

---

<sup>380</sup> “*Fundación Internacional de la Mujer Emprendedora (FIDEM)* is run by women entrepreneurs who seek support and financing for other women as a means of addressing the discrimination that prevents women from reaching senior economic and political positions. The Foundation has three contractual agreements for granting micro-credit, one with the *Instituto Catalán de Finanzas*, a public financing agency, and two with *La Caixa*, a savings association – all from Catalonia. These agencies set aside funds for small loans, and FIDEM undertakes the feasibility studies. Loan conditions vary, but in general they are fairly advantageous”: così GUTIÉRREZ NIETO B., *Micro-credit in Spain: a comparison with the Southern approach*, op. cit., 490-497.

<sup>381</sup> JIMENEZ G., ONGENA S., PEYDRO J.L., SAURINA J, *Credit supply: identifying balance-sheet channels with loan applications and granted loans*, in riv. Working Paper Series n. 1179, European Central Bank, Frankfurt, 2010; LACALLE M., RICO S., *Microfinanzas en España: impacto y recomendaciones a futuro*, op. cit., 8.

determinato una drastica riduzione delle MFIs operative nel settore. La mancanza di sostenibilità nel campo della microfinanza e la drastica diminuzione di flussi di capitale provenienti da investimenti sociali o di governo, hanno costretto molte MFIs a cessare la propria attività<sup>382</sup>.

Nonostante tutto, sembra che dal 2010, grazie al coinvolgimento del Governo spagnolo in una grande riforma finanziaria e allo strumento *Progress* di microfinanza varato a livello europeo, il settore sia stato stimolato alla ripresa. Infatti, sono state lanciate iniziative innovative da istituzioni finanziarie come *Entidades Sociales de Apoyo al Microcrédito (ESAM)*, enti pubblici, Università e fondazioni.

La Spagna non è dotata di una regolamentazione *ad hoc* riservata alla disciplina di questo settore. Infatti, lo Stato Spagnolo non è riuscito finora a creare un ambiente legislativo tale da favorire il passaggio per i piccoli imprenditori dal settore informale a quello formale.

La creazione di una regolamentazione adeguata a dare impulso al mercato del microcredito e la sua inclusione nell'agenda politica nazionale hanno da sempre incontrato molti ostacoli impedendo, tra l'altro, la realizzazione di un coordinamento a livello nazionale di questo settore.

L'inesistenza di vere e proprie istituzioni di microfinanza<sup>383</sup>, l'eccessiva pesantezza e rigidità burocratica, la mancanza di sostenibilità nel settore ed un quadro giuridico inadeguato, sono stati i motivi che hanno portato alla creazione del *network* spagnolo "Foro de Microfinanzas" e all'istituzione di un gruppo di lavoro orientato a proporre una regolamentazione del settore, in seguito alla denuncia delle debolezze ivi esistenti evidenziate dal primo *Meeting Nazionale di Microfinanza*.

---

<sup>382</sup> Il deteriorarsi delle condizioni economiche ha da un lato determinato un aumento della domanda di microcredito ma dall'altro ha anche causato un incremento del tasso d'insolvenza che nel 2009 ha superato il 10%, secondo quanto riportato dalla Confederazione delle Banche di Risparmio Spagnole. (I dati sono riportati in [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org)) JAYO CARBONI B., RICO S., LACALLE-CALDERÓN M., *Overview of the Microcredit Sector in the European Union 2006-2007*, EMN Working Paper n. 5, European Microfinance Network, Paris, 2008. Alcuni programmi hanno però continuato ad esistere: i dati di Microbank affermano che il *Banco Social de la Caixa* nel corso del 2011 ha concesso 9.000 prestiti a microimprenditori contribuendo alla formazione di migliaia di posti di lavoro. Inoltre, altre istituzioni sociali di supporto al microcredito (ESAM) continuano ad operare ed aiutare microimprenditori ad ottenere finanziamenti, oltre a fornire servizi, supporto e formazione.

<sup>383</sup> In Spagna non esistono vere e proprie istituzioni di microfinanza che oltre a fornire microcredito, offrono anche supporto per micro-imprenditori. Le Casse di risparmio in Spagna, attualmente, non forniscono questo secondo servizio che risulta di essenziale importanza per la creazione di lavoro autonomo.

L'obiettivo di questo *Working Group* è quello di stimolare la creazione di un ambiente legislativo favorevole al microcredito e di offrire maggiori opportunità di sviluppo alle MFIs<sup>384</sup>.

L'iniziativa, che dapprima coinvolgeva circa 50 istituzioni nel campo della microfinanza, oggi conta più di 120 rappresentanti del settore, tra i quali banche di risparmio, ONG, fondazioni, il Fondo Sociale Europeo, Università, associazioni e istituzioni pubbliche.

Il gruppo di lavoro svolge la sua attività coordinandosi con le Istituzioni europee quali il Fondo Sociale Europeo ed il Fondo Europeo degli Investimenti (i quali partecipano alle riunioni e vengono informati dei risultati raggiunti), e coopera con il *working group* delle Rete Europea di Microfinanza che si occupa dell'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri<sup>385</sup>.

L'attività del gruppo di lavoro del *Foro de Microfinanzas* è stata rivolta, in primo luogo, ad evidenziare gli aspetti più importanti che la futura legislazione dovrà contemplare: 1) facilitare ad appoggiare l'attività de "*las Entidades Sociales de Apoyo al Microcredito (ESAM)*" (o "*Social Microcredit Support Organizations*" SMSOs) ; 2) favorire lo sviluppo delle istituzioni micro finanziarie; 3) sfruttare l'esperienza e dare sostegno all'attività condotta da *las Cajas de Ahorro* (Casse di risparmio) ; 4) implementare l'impatto positivo del microcredito sui beneficiari<sup>386</sup>.

Il *Working group*, oltre a fornire previsioni sull'importo massimo del credito (25000 euro), sul tasso d'interesse praticato (limitato in base alla legislazione vigente), su

---

<sup>384</sup> Il primo incontro nazionale organizzato dal Foro de Microfinanza si tenne nel settembre del 2010 a Madrid ed è stato intitolato "*Microfinanzas en Espana, de que estimo ablando?*". All'incontro hanno preso parte rappresentanti delle Università, di ONG, fondazioni, entità finanziarie e l'Amministrazione Pubblica. L'obiettivo era quello di riunire tutti i soggetti coinvolti nel settore della microfinanza spagnola al fine di aprire un dibattito sul modello adottato per la concessione di microcrediti nel Paese e proporre nuovi metodi d'azione. L'aspetto più rilevante che il dibattito ha messo in evidenza è stato l'assenza di una legislazione che permetta l'affermarsi e la diffusione di vere e proprie istituzioni di microfinanza. Al termine del suddetto incontro è stato costituito un gruppo di lavoro, che conta oggi la partecipazione di ben 120 rappresentanti del settore (Cajas de Ahorro, Fundación ICO, Fondo Sociale Europeo, ESAM, Università, Fondazioni, ONG, Associazioni benefiche, Istituzioni pubbliche, ecc.)

<sup>385</sup> Tra il 2011 ed il 2012 il *Grupo de trabajo de legislación Microfinanciera Espanola* ha preso parte al gruppo di lavoro dell'*European Microfinance Network* ed ha partecipato alla conferenza "*improving the regulatory environment for microcredit*" organizzata dalla Commissione Europea a Bruxelles il 2 dicembre 2011 ed alla quale hanno aderito i principali attori del settore micro finanziario europeo. Nello stesso anno *Foro de Microfinanzas* ha partecipato anche la Vertice Mondiale sul Microcredito.

<sup>386</sup> Per un approfondimento sui lavori compiuti in Spagna al fine di fornire una regolamentazione per il settore della microfinanza si consulti NAVARRO J.D. (a cura di), *La importancia de una legislación microfinanciera para el desarrollo del sector en Espana*, in Colección Cuadernos Monográfico n. 20, 2013, [http://www.foromicrofinanzas.com/uploads/investigations/28\\_document\\_es.pdf](http://www.foromicrofinanzas.com/uploads/investigations/28_document_es.pdf)

i beneficiari dei programmi (persone fisiche escluse dall'accesso al credito) e sullo scopo dello strumento finanziario (principalmente favorire lo start-up di attività produttive) propone la regolamentazione di altri aspetti interessanti.

In particolare, è stato proposto che le istituzioni micro finanziarie, siano necessariamente entità senza fini di lucro e che si trovino in possesso di requisiti prestabiliti. La forma giuridica che meglio concilia l'obiettivo della diffusione del microcredito con quello della promozione dell'inclusione sociale è stata considerata quella della Fondazione<sup>387</sup>.

Il gruppo di lavoro, infine, ha previsto alcune modifiche legislative al fine di attuare una riforma della disciplina del settore. La proposta più importante ha riguardato l'introduzione di un comma dedicato alle Istituzioni micro finanziarie all'interno dell'art. 7 della Legge 49/2002 avente ad oggetto i regimi fiscali speciali, al fine di disciplinare l'attività economica e l'offerta di servizi aventi finalità sociale<sup>388</sup>.

La Legge 49/2002 attualmente, infatti, fa riferimento a quegli istituti che si occupano di “*inclusion social a que se referien los apartados anteriores*” (comma n) e “*asistencia a personas en riesgo de exclusión o dificultad social*” (comma c). Nonostante il dettato normativo lasci spazio ad un'interpretazione estensiva che permette di far rientrare sotto detta disciplina anche le istituzioni di microcredito, è stato ritenuto opportuno introdurre un riferimento esplicito alle MFI al fine di non dare origine a possibili dubbi.

---

<sup>387</sup> Per rispondere al problema della responsabilità collegata alle istituzioni di microcredito sono state selezionate tre forme giuridiche che esse potrebbero assumere: società cooperative, associazioni e fondazioni. Quest'ultima forma è stata ritenuta la più adatta a rispondere alle esigenze del settore, in virtù dell'orientamento verso l'interesse generale tipico delle fondazioni, per applicazione del regime di responsabilità limitata, per i benefici fiscali previsti dalla Legge 49/2002 e per la garanzia di legalità dovuta al controllo del *Protectorado de Fundaciones*.

Le Fondazioni potranno ottenere la personalità giuridica solo una volta iscritte nel Registro delle Fondazioni, adempimento che le sottoporrà al controllo del *Protectorado de Fundaciones*.

## 4.2 Caratteri del microcredito.

Nel mercato microfinanziario Spagnolo si riscontra l'offerta di due diversi tipi di programmi di finanziamento aventi l'obiettivo di combattere l'esclusione sociale e di ridurre il livello di povertà nel Paese.

Il primo tipo, avente portata più marginale, coinvolge esclusivamente le banche di risparmio che offrono piccoli crediti investendo risorse proprie. Tutte le fasi dell'erogazione del credito sono gestite unicamente ed esclusivamente dalla banca che si occupa, sia della selezione dei progetti meritevoli, sia dell'erogazione materiale delle somme. Tra i *providers* di maggiore rilievo si segnala *Microbank la Caixa*.

La seconda tipologia, certamente più diffusa, si basa sulla collaborazione tra ONG, banche di risparmio e istituzioni pubbliche<sup>389</sup> che prevalentemente si occupano di fornire garanzie per i microcrediti erogati<sup>390</sup>. Tra i principali programmi di questo tipo possiamo annoverare *ICO Microcredit Line (Instituto de Crédito Oficial)* e *Microcredit Programme for Entrepreneurs and Business Women* promosso dall'*Instituto de la Mujer*<sup>391</sup>.

I microcrediti erogati sul mercato spagnolo vanno da un minimo di 8.000 euro ad un massimo di 25.000 euro, da restituire nel termine di 3/ 5 anni con l'applicazione di un tasso d'interesse compreso tra il 4% ed il 6%<sup>392</sup>.

I tassi d'interesse in Spagna non hanno la pretesa di coprire il costo del microcredito ed usualmente tendono a raggiungere le soglie di mercato o a porsi poco al di sotto. Ciò che è fondamentale per la sopravvivenza delle MFIs di questo paese è la possibilità di beneficiare di donazioni e sussidi che permettono di non scaricare i costi del credito su coloro che ne usufruiscono.

Usualmente l'*iter* che viene seguito per l'erogazione di un microcredito è il seguente: il microimprenditore si mette in contatto con una SMSO che, oltre a fornire le informazioni relative alla procedura da seguire per accedere al credito, offre altresì

---

<sup>389</sup> Sia le Istituzioni pubbliche che quelle private, come ad esempio le Camere di Commercio, provvedono ad offrire supporto finanziario ai disoccupati che intendono avviare un'attività imprenditoriale.

<sup>390</sup> I programmi di microcredito che nascono in Spagna sono direttamente o indirettamente sussidiati da fondi delle banche di risparmio per il lavoro sociale, da organizzazioni pubbliche nazionali o dal Fondo Europeo.

<sup>391</sup> Negli ultimi anni, sono state lanciate varie iniziative nel settore della microfinanza, basate sulla collaborazione tra istituzioni finanziarie, autorità pubbliche (Programma Pilota della *Fundación ICO* e della *Fundación CajaSol*, o *ENISA*, programma per giovani imprenditori), Università (*Universidad Autónoma de Madrid*), fondazioni ed associazioni (*Spanish Microfinance Platform*).

<sup>392</sup> Cfr. RICO GARRIDO S., LACALLE CALDERON M., MÀRQUEZ VIGIL J., DURÀN NAVARRO J., *Microcredit in Spain*, Madrid, 2007.

assistenza durante la compilazione della domanda di credito che successivamente verrà trasmessa all'istituzione finanziaria. Quest'ultima effettua i controlli necessari sulla realizzabilità del progetto e, se lo ritiene meritevole, concede le somme. In conclusione, la SMSO provvede a fornire il necessario supporto al microimprenditore per tutta la durata del credito

Le *Social Microcredit Support Organisations* (SMSOs o ESAM), che sono organizzazioni pubbliche o private, mettono a disposizione dei clienti del microcredito programmi di accompagnamento che comprendono corsi preparatori, *training in business management* e strategie di *marketing*.

Specifici programmi orientati al sostegno delle persone a rischio di esclusione sociale sono promossi sia da enti pubblici che da privati. In particolare possiamo segnalare l'attività dell'*Instituto Público de Empleo* che promuove dei corsi rivolti ai disoccupati al fine di fornire loro le specifiche competenze necessarie all'avvio di un'attività imprenditoriale<sup>393</sup>.

In ogni caso è molto difficile trovare un'istituzione che sia in grado di coprire interamente i costi operativi della microfinanza perché l'unica garanzia data per l'erogazione del prestito è di tipo morale. Nella maggior parte dei casi, questi progetti sono sostenuti direttamente o indirettamente da fondi destinati delle banche di risparmio o da organizzazioni pubbliche di livello nazionale o europeo.

#### **4.3 Providers.**

Tra le istituzioni impegnate nel campo del microcredito vi sono: Enti pubblici<sup>394</sup>, banche di risparmio<sup>395</sup>, banche specializzate in microcrediti<sup>396</sup>, banche commerciali<sup>397</sup> e SMSOs<sup>398</sup> (*Social Microcredit Support Organisations*).

---

<sup>393</sup> LATHAM D., WATKINS P., *Legal survey of existing microcredit related legal and regulatory framework in 19 european jurisdictions*, European Microfinance Network, 2008, in [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org)

<sup>394</sup> Di rilevante importanza il *Microcredit Programme for Entrepreneurial and Business Women* del *Women's Institute* cofinanziato da ESF in partnership con "La Caixa".

<sup>395</sup> Tra le banche di risparmio più impegnate nel campo del microcredito è opportuno menzionare: *CAI*, *Caixa de Catalunya*, *BBK* e *Caja Granada*.

<sup>396</sup> Come ad esempio *Microbank*.

Le banche di risparmio giocano un ruolo di estrema rilevanza sia attraverso i programmi da loro stesse introdotti, sia attraverso la partecipazione ad iniziative promosse dal Governo. Grazie all'esperienza nel settore dell'intermediazione finanziaria e alla tradizionale vocazione al sociale, le banche di risparmio congiuntamente con le SMSOs costituiscono la struttura micro finanziaria più consolidata in Spagna.

Le SMSOs sono organizzazioni, private o pubbliche, che fungono da intermediari tra il cliente finale e l'istituzione finanziaria e si occupano della selezione dei progetti, del loro monitoraggio e dell'attività di *training*<sup>399</sup>.

Tradizionalmente, le banche di risparmio mettono a disposizione le risorse finanziarie, mentre le SMSOs si occupano della fase selettiva, dell'offerta dei corsi preparatori per assicurare un impiego proficuo del credito ed, infine, dei servizi di accompagnamento successivi all'erogazione delle somme.

Come abbiamo prima accennato, la crisi finanziaria ha avuto effetti negativi sul mercato del microcredito in Spagna ed ha determinato una notevole diminuzione anche delle banche di risparmio operanti nel settore. Ancora operative sono *Microbank la Caixa* ed altre banche commerciali a carattere locale come *Caixa Pollenca* nelle Baleari e *Caja Laboral* nel Paese Basco.

Alcune organizzazioni di microfinanza, hanno, poi, iniziato ad occuparsi autonomamente del finanziamento dei propri programmi. Tra le varie iniziative si segnala *CP'AC (Fundació Privada per a la Promoció de l'Autoocupació de Catalunya)* e *Fundación Tomillo* a Madrid. Sono state introdotte anche iniziative di carattere pubblico come *ENISA* (Ministero dell'Industria, Turismo e Commercio) con il compito di provvedere direttamente all'offerta di prestiti a imprenditori di giovane età.

---

<sup>397</sup> Tra le banche commerciali coinvolte nel settore del microcredito vi sono *Banco Santander Central Hispano, Grupo Banco Popular, BBVA*.

<sup>398</sup> Tra i progetti promossi da SMSOs vi sono: *Fundación BBVA para las Microfinanzas*; "Un Sol Mon" della *Caixa Catalunya Savings Bank*; *Fundación CajaGranada Desarrollo Solidario* della *CajaGranada saving bank*. Tutte le informazioni sulle istituzioni che operano nel campo della micro finanza fin qui riportate sono tratte da *Legal Survey on Microcredit in Europe - Jurisdiction Summary*, 2008 in [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org)

<sup>399</sup> La stretta vicinanza a gruppi di individui svantaggiati e la loro esperienza nel sociale fanno delle SMSOs degli organi di collegamento capaci di promuovere l'occupazione.

I prestiti vengono concessi in base al seguente iter: i microimprenditori dopo essersi messi in contatto con la SMSO vengono selezionati ed aiutati nella compilazione di una domanda da inoltrare all'istituzione finanziaria, quest'ultima poi, dopo aver effettuato un *rating* sulla praticabilità del progetto se giudicato positivamente precedono alla corresponsione delle somme. La SMSO assiste il microimprenditore durante tutto il periodo del credito fornendo il necessario supporto.

#### 4.4 Destinatari.

I caratteri principali dei beneficiari dei progetti di microcredito spagnolo, sono comuni a quelli riscontrati negli altri Paesi europei. Si tratta di soggetti che appartengono a categorie sociali svantaggiate, spesso privi di occupazione lavorativa, con evidenti difficoltà di accesso al credito a causa dell'incapacità di fornire garanzie ma, tuttavia, inclini a realizzare iniziative imprenditoriali anche se di piccole dimensioni. Solitamente i progetti finanziati sono finalizzati all'avvio di attività commerciali quali bar, ristoranti, supermercati, centri estetici e società di servizi ecc.

In generale, possiamo affermare che il microcredito in Spagna è prevalentemente indirizzato a soddisfare i bisogni di donne in difficoltà, disoccupati da lungo periodo, famiglie mono-genitoriali, soggetti sopra i 45 anni d'età, persone con disabilità, minoranze etniche e immigrati.

Il numero di quest'ultima categoria risulta in forte crescita negli ultimi anni (il 45% dei prestiti è concesso ad immigrati) ed il rischio di esclusione sociale che li interessa è altrettanto alto. Diverse sono le spiegazioni a questo fenomeno: in primo luogo vi è la penuria di risorse all'arrivo e la scarsa conoscenza della lingua, la difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro, spesso per l'impossibilità di fornire documenti di identità o per mancanza di esperienza lavorativa ed infine la rigidità del sistema legale e la difficoltà di usufruire di servizi di supporto sociale<sup>400</sup>.

Alcuni progetti, inoltre, sono indirizzati esclusivamente a determinate categorie di soggetti, come ad esempio il sopra menzionato "*Microcredit Programme for Entrepreneurial and Business Women*" che è stato lanciato nel 2001 e promosso dallo *Spanish Women's Institute*, dal Ministero dell'Industria, Turismo e Commercio, dalla Banca di risparmio "*la Caixa*", da alcune SMSOs e cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo.

Il progetto si caratterizza per il fatto di essere rivolto esclusivamente ad una clientela femminile che intende sviluppare progetti imprenditoriali sulla base di un

---

<sup>400</sup> In questo ambito si segnala l'attività svolta dalla *Fundación ICO* che insieme con la *Fundación CajaSol* ha sviluppato un progetto pilota indirizzato ai soggetti più economicamente vulnerabili. Il coinvolgimento dei soggetti immigrati nel progetto di microcredito sostenuto da ICO ha raggiunto il 54,6% negli anni 2005/2006.

*business plan* autorizzato dalle *women's business organizations* coinvolte nel programma.

E' stato rilevato, sia dalla *Caritas* che dalla fondazione *Foessa* che, anche in Europa non solo le donne incontrano maggiori difficoltà ad accedere al mercato del lavoro, ma che è fortemente cresciuto il numero delle famiglie mono-genitoriali con a capo una donna a rischio di esclusione sociale.

Il 40% dei beneficiari dei programmi di microcredito sviluppati in Spagna è costituito da donne, il 45% ad immigrati e l'11% a giovani<sup>401</sup>.

#### **4.5 Considerazioni conclusive.**

Nella situazione attuale, caratterizzata da una forte crisi e da tassi di disoccupazione in crescente aumento, il microcredito rappresenta un importante strumento in grado di fornire una risposta ai bisogni sociali spagnoli, tra i quali in particolare la necessità di creare nuovi posti di lavoro.

Come risulta da uno studio condotto a livello europeo, i costi sostenuti dal Governo per fornire sussidi sociali ai disoccupati sono in proporzione nettamente più elevati di quelli necessari per fornire un microcredito finalizzato all'avvio di un'attività imprenditoriale. Quest'ultimo contribuisce quindi, non soltanto a fare diminuire i costi legati all'assistenza, ma anche opera nella direzione di favorire l'occupazione e incrementare il numero dei nuovi contribuenti.

Uno studio promosso dal *Foro Nantik Lum de Micro Finanzas* ha rilevato che le SMSOs spagnole favoriscono maggiormente i clienti che sono in possesso di un profilo imprenditoriale, specifiche abilità tecniche, esperienze lavorative pregresse ed una stabilità sociale e finanziaria. Questo mostra una difficoltà delle istituzioni micro finanziarie spagnole a rispondere alle esigenze dei cosiddetti "più poveri tra i poveri". E' per questo che le attività di *tutoring* e *training* sia antecedente che successivo alla

---

<sup>401</sup> I dati sono pubblicati in LACALLE-CALDERÓN M., RICO S., *Evaluación del Impacto de los Programas de Microcréditos: una Introducción a la Metodología Científica*, Cuadernos Monográficos n. 9, Foro Nantik Lum de MicroFinanzas, Madrid, 2007.

concessione del credito sono considerate di estrema importanza per il successo del microcredito anche se l'offerta di tali servizi determina un incremento sostanziale dei costi per le SMSOs.

Sono molti i provvedimenti che sarebbe necessario adottare in Spagna per consentire al mercato del microcredito di raggiungere livelli di maggiore diffusione ed efficienza.

1) la creazione di una cornice giuridica che disciplini accuratamente il settore, in modo da eliminare gli ostacoli burocratici e velocizzare i tempi necessari per l'erogazione del credito, prevedendo anche degli sgravi fiscali in modo da favorire la creazione di nuove imprese.

2) stimolare la formazione di tecnici specializzati del settore, al fine di incrementare sia il numero degli esperti in microfinanza sia le capacità professionali, tecniche e finanziarie delle SMSOs, nonché promuovere la trasparenza delle informazioni e specifiche analisi nel settore così da essere sempre più prossimi all'obiettivo della sostenibilità finanziaria ed operativa.

3) incrementare la comunicazione tra i tre principali attori del microcredito e creare banche dati e registri di credito accessibili a tutti gli operatori del settore: in tal modo il processo di valutazione e di selezione dei progetti proposti ai *micro finance providers* sarebbe cospicuamente più snello, veloce ed economico.

## **5. Il microcredito in Germania ed il monopolio delle banche.**

### **5.1 Contesto nazionale e quadro normativo.**

Negli ultimi dieci anni, in Germania, l'interesse nei confronti del microcredito è progressivamente cresciuto. Sono nati, infatti, diversi programmi specializzati nell'offerta di microcrediti indirizzati allo *start-up* di micro imprese attraverso l'impiego di piccole somme di denaro.

In realtà i principi che animano l'attuale microcredito non sono nuovi in Germania, infatti, già 150 anni fa erano nati in questo Stato istituti di credito, come le *Raiffeisen*

*banks* o cooperative rurali di credito, con l'obiettivo di fornire piccole somme di denaro a soggetti in situazione di bisogno<sup>402</sup>.

Intorno al 2000 le banche e le Autorità pubbliche, che fino a quel momento si erano mostrate disinteressate ai piccoli crediti, hanno cominciato a promuovere le prime iniziative pilota di livello nazionale. Co-fondatori e promotori di questi progetti sono stati la *German Federal Employment Agency* ed il *Federal Ministry of Labor and Social Affairs* che, insieme con la *Deutsche Bank Foundation* hanno lanciato 5 progetti per finanziare individui impegnati nell'avvio di nuove attività imprenditoriali<sup>403</sup>.

Nel 2004, durante l'avvio delle prime iniziative micro finanziarie locali è stato istituito il *German Microfinance Institute* (DMI), che rappresenta un "contenitore" di tutte le organizzazioni impegnate nel settore, ed un *Microfinance Fund*, fondato dal *German Federal Ministry of Economics and Technology*, dal KfW, dalla GLS Bank, da alcuni investitori privati ed infine dal *Federal Ministry of Labor and Social Affairs*, che nel 2010 ha finanziato il Fondo offrendo 100 milioni di euro.

I prodotti e le istituzioni che si occupano di microcredito sono in continuo cambiamento, infatti, mentre negli ultimi anni diversi programmi sono entrati nel mercato, altri sono stati ritirati o hanno modificato i loro prodotti o il modo di operare. In generale le statistiche affermano che negli anni tra il 2008 ed il 2009 in Germania il numero dei crediti erogati è cresciuto del 40%<sup>404</sup>.

Nello Stato in esame non esiste una specifica legislazione dedicata al microcredito né alle MFIs. Tutte le regolamentazioni relative al credito in generale sono contenute nell'Atto Bancario Tedesco (*Kreditwesengesetz, KWG*) che non contiene però nessuna distinzione tra credito e microcredito. Il KWG prevede l'obbligo di ottenere la licenza bancaria dalla *German Federal Financial Supervisory Authority* (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BAFIN*) per poter essere abilitati all'erogazione di crediti sia con finalità personale che imprenditoriale ("*house bank principle*").<sup>405</sup> Lo svolgimento

---

<sup>402</sup> Per un approfondimento sulle prime forme di microcredito praticate dal 1840 in Germania dalle Cooperative di credito si consulti GUINNANE T.W., *The early german credit cooperatives and micro finance organizations today: similarities and differences*, in ARMENDARIZ B., LABIE M. (a cura di), *The Handbook of Micro Finance*, World Scientific 2011, 77 e ss.

<sup>403</sup> KRITIKOS A., KNEIDING C., *Microcredit: Is there demand or this type of loan in Germany?*, German Institute for Economic Research, No. 14/2010 Volume 6, 2010. [www.diw.de](http://www.diw.de)

<sup>404</sup> Il dato è pubblicato in BENDIG M., UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the Microcredit Sector in the European Union*, op. cit., 65 e ss.

<sup>405</sup> Il rilascio della licenza dipende dal possesso di alcuni requisiti legali contenuti nell'art. 32 KWG: "1)A minimum initial capital of €5m is required (§33(1) Nr. 1d KWG); 2)At least two professionally qualified

di attività creditizia senza aver prima conseguito la licenza bancaria determina l'applicazione di multe ed altre sanzioni.

A causa del monopolio delle banche, le MFIs<sup>406</sup> possono solo fornire servizi di selezione, di accompagnamento e di monitoraggio, mentre tutte le attività strettamente inerenti al prestito sono gestite esclusivamente dalle banche<sup>407</sup>.

Tutte le MFIs devono essere accreditate presso il *Deutsches Mikrofinanz Institut* (DMI)<sup>408</sup>, istituto preposto al controllo di qualità in base agli *standards* previsti dal Codice Europeo di Buone Pratiche ed all'accertamento della conformità al dettato del *German Credit Services Act (Kreditwesengesetz)*

Il DMI, dunque, ricopre un ruolo di estrema importanza in quanto si occupa di effettuare controlli regolari sull'attività delle MFIs al fine autorizzarne l'accesso al

---

*directors must be nominated (§33(2)1 KWG). This qualification comprises the demonstration of theoretical and practical knowledge with regard to the relevant business sector, as well as management experience. Such competence is presumed if the relevant persons have held a management role for a period of at least three years in an institution of comparable size operating in a comparable business sector. 3) There are comprehensive reporting, notification and information provision requirements, which are laid out in §§24, 25 and 45 KWG". KRITIKOS A., KNEIDING C., *The Legal Framework for Microlending in Germany and its Implications for the Lending Design*, op. cit., 8.*

<sup>406</sup> Le MFIs cooperano con la banca etico-ecologia GLS. Mentre le prime sono specializzate nella fase di monitoraggio ed accompagnamento anteriore e successiva alla corresponsione delle somme, la seconda si occupa di amministrare i crediti.

<sup>407</sup> Nonostante l'alta concentrazione di banche, circa 400.000 filiali in tutto il paese, l'accesso al microcredito è spesso ostacolato dagli alti costi legati alla procedura ed ai rischi. Per ridurre questi ingenti costi la banca KfW interviene pagando i costi di gestione e coprendo l'80% del rischio. EUROPEAN COMMISSION-Expert group report, *The regulation of microcredit in Europe*, op. cit., 10.

<sup>408</sup> Il *Deutsches Mikrofinanz Institut* è stato fondato nell'aprile del 2004 a Berlino per diventare il centro d'eccellenza nel campo della microfinanza in Germania. E' costituito da 73 membri appartenenti a diversi settori (61 sono istituzioni micro finanziarie mentre la parte rimanente è costituita da istituti di ricerca, banche, ONG e associazioni) ed è supportato dal Ministero Tedesco del Lavoro e degli Affari Sociali. Il suo ruolo è quello di promuovere lo sviluppo responsabile e di qualità della microfinanza attraverso l'offerta di training per lo sviluppo del prodotto, assistenza durante la fase di creazione dell'organizzazione finanziaria ed analisi e controllo delle organizzazioni che ne fanno parte.

La struttura di *governance* del *Deutsches Mikrofinanz Institut* è costituita da un'Assemblea Generale, un *Supervisory Board* composto da 8 membri, dall'*Assembly of Accredited MFIs* ed dal *Committee of Accredited MFIs* (rappresentato da 5 MFIs). FONDAZIONE GIORDANO DELL'AMORE, *Role and functions of a national microfinance network: the experience of DMI*, 2013, [www.fgda.org](http://www.fgda.org)

Dal 2011 i membri del *Deutsches Mikrofinanz Institut* hanno adottato un "Codice di condotta" sulla base delle previsioni dell'*European Microfinance Network*. Il Codice prevede il rispetto di alcuni principi fondamentali, quali ad esempio la tutela dei clienti, la trasparenza, l'adozione di metodi d'azione etici, la protezione dei dati personali ed il principio di non-discriminazione. KRITIKOS A., KNEIDING C., *The Legal Framework for Microlending in Germany and its Implications for the Lending Design*, in riv GfA Discussion Paper No. 14, 2008. Per approfondire il tema si veda anche LAHN S., *Microlending in German a case study on DMI*, Berlino, 2005.

*German Microfinance Fund (Mikrofinanzfonds Deutschland)* che costituisce l'organo garante responsabile del rischio di *default* dei prestiti erogati dalle MFIs<sup>409</sup>.

I tassi d'interesse praticati sono limitati dall'esistenza dell'art 138 del Codice Civile Tedesco che definisce come usurari i tassi d'interesse pari al doppio del tasso di mercato. Questa legislazione limita la possibilità per le MFIs tedesche di raggiungere l'auto-sufficienza economica<sup>410</sup>.

In generale, l'ambiente legale correlato al settore della microfinanza è piuttosto restrittivo e soprattutto la regolamentazione del mercato bancario lascia poco spazio alle iniziative dei *providers* non bancari interessati al microcredito<sup>411</sup>.

L'approccio adottato in Germania denota, inoltre, una maggiore attenzione a favore delle imprese bancabili o quasi-bancabili, mentre i crediti orientati prevalentemente all'inclusione sociale, a differenza di quanto avviene nella maggior parte dei paesi europei, hanno un ruolo più marginale.

Nel novembre 2008 è stata introdotta una nuova legislazione (*Act on the Modernisation of the German Limited Liability Company Law and the Combating of Malpractice*) che ha dato la possibilità alle *start ups* con capitale nominale pari ad un solo euro di costituirsi come società a responsabilità limitata.

## **5.2 Caratteri del microcredito.**

Per quanto riguarda le tipologie di prodotti offerti sul mercato micro finanziario tedesco è possibile distinguere tra: “*micro loan*” e “*micro IO*”.

Nella prima categoria rientrano i prestiti di importo non superiore ai 25.000 euro erogati a favore di persone fisiche, piccole imprese e lavoratori in proprio. La durata del

---

<sup>409</sup> Sul punto si veda EUROPEAN MICROFINANCE NETWORK, DMI, *Accreditation Rules of DMI Deutsches Mikrofinanz Institut*, 2013, [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org)

<sup>410</sup> Per un approfondimento si consulti EVERS J., LAHN S., *Status of microlending in Germany: an empirical survey of programmes in 2006* in JAYO CARBONI B., LACALLE CALDERON M., RICO GARRIDO S., DAYSON K., KICKUL J. (a cura di), *Handbook of Microcredit in Europe Social Inclusion through Microenterprise Development*, Edward Elgar, UK, 2010, 164 e ss.

<sup>411</sup> In Germania il monopolio delle banche impedisce ad istituzioni non bancarie di praticare attività di prestito. Qui, l'attività delle MFIs è limitata ad una semplice intermediazione nonostante la legislazione europea proibisca agli istituti non bancari solo di detenere depositi e non anche di occuparsi dell'offerta di credito.

prestito è variabile e va da un minimo di 2 anni ad un massimo di 5, con l'applicazione di un tasso d'interesse di circa 6,6% ed una commissione di 600/800 euro.

Nella seconda categoria rientrano i prestiti tra i 5.000 ed i 10.000 euro e viene seguita una procedura semplificata nel caso in cui il credito sia accompagnato da servizi di supporto. In questo caso la commissione è di 1.000 euro<sup>412</sup>.

In Germania trovano applicazione due modelli riferibili all'offerta di credito, il primo chiamato "*cooperation model*" è orientato esclusivamente alla soddisfazione degli interessi dei non-bancabili, il secondo invece, il cosiddetto "*bank model*", è rivolto ai soggetti bancabili<sup>413</sup>.

Il *cooperation model* si basa sulla cooperazione tra le istituzioni che praticano microcrediti, le istituzioni di promozione imprenditoriale e gli organismi finanziari.

Nell'attuale legislazione tedesca, infatti, i crediti possono essere erogati esclusivamente dalle istituzioni a carattere bancario. Conseguentemente la collaborazione tra dette istituzioni e i *providers* che si occupano di microcredito si rivela costituire una pratica indispensabile per erogare crediti a soggetti a rischio di esclusione sociale.

Sulla base del "*cooperation model*", il *Mikrokreditfonds Deutschland*<sup>414</sup> ha messo a disposizione un fondo di garanzia di 100 milioni di euro al fine di offrire microcrediti a lavoratori in proprio esclusi dai circuiti bancari ed a piccoli imprenditori con l'obiettivo di creare una rete di *providers* di microfinanza in tutto il territorio e raggiungere quota 15.000 microcrediti entro il 2015.

---

<sup>412</sup> Il modello di micro-finanziamento prevede la possibilità di accedere ad un credito iniziale avente un tetto massimo 10.000 euro, ripagato il quale è possibile ottenere un credito ulteriore fino ad un massimo di 20.000 euro. Il tasso d'interesse praticato su questo tipo di prestiti attualmente è dell'8,9% e la restituzione è prevista entro il termine di 36 mesi.

I dati relativi al 2007 sono pubblicati in EUROPEAN COMMISSIONE-Expert Group Report, *The regulation of microcredit in Europe*, op. cit., 10.

<sup>413</sup> La distinzione è riportata in BENDIG M, UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, op. cit., 66.

<sup>414</sup> Il fondo di garanzia federale *Mikrokreditfonds Deutschland* è stato istituito nel 2010, con la somma di 100 milioni di euro, dei quali 60 milioni provenienti dal Fondo Sociale Europeo ed i restanti 40 milioni messi a disposizione dal *Federal Ministry of Employment and Social Affairs*, con l'obiettivo di offrire crediti alle piccole imprese di valore non superiore a 20 mila euro.

L'obiettivo previsto è quello di erogare 15000 crediti entro dicembre 2015 a soggetti a rischio di esclusione sociale quali ad esempio immigrati, donne o disoccupati. Dall'istituzione del Fondo, il numero dei crediti erogati è stato il 250% superiore a quello preventivato ed il tasso di default si è mantenuto intorno al 3%. Le microimprese maggiormente beneficiarie dal sostegno fornito dal Fondo si trovano nel settore dell'offerta di servizi, nel settore del commercio e dell'artigianato. Thematic group Access to finance of the Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship (COPIE) in the ESF, *Designing micro finance operations in the EU, A manual on how to build and implement microfinance support programs using the ESF*, 2013, 18, [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org)

L'attività microcreditizia viene svolta percorrendo il seguente *iter*: la MFI si occupa della selezione dei candidati e del controllo della loro affidabilità, il Fondo contrae e amministra il capitale di rischio, mentre la banca si occupa dell'erogazione materiale del credito ed infine la DMI, tramite le MFIs, offre le attività di supporto ed accompagnamento. Inoltre, durante i primi nove mesi dall'avvio della micro-impresa, il beneficiario del credito gode di un sostegno economico messo a disposizione dall'agenzia di collocamento<sup>415</sup>.

I crediti generalmente vengono finanziati dalla Repubblica Federale della Germania, dall'Unione Europea, da banche per lo sviluppo, da autorità locali ed infine da associazioni.

Gli schemi di garanzia per i gruppi bancari tedeschi possono essere predisposti all'interno degli stessi programmi di credito o possono essere affidati a banche di garanzia presenti su tutto il territorio. Ad esempio, la banca KFW predispone uno schema che garantisce da eventuali *default* coprendo l'80% dei prestiti erogati dalle banche locali, mentre il Fondo per il Microcredito si assume il 100% della responsabilità dei prestiti erogati dalla *GLS Bank*.

I programmi di promozione regionale generalmente si assumono tra il 70% e l'80% del rischio di *default* mentre le banche regionali offrono garanzie per l'80% dell'importo dei prestiti.

L'attività di *coaching* nella fase di *start-up* e di *post start-up* imprenditoriale è finanziata dal Fondo Sociale Europeo (ESF) e supportato dalla banca KFW. Esperti consulenti accompagnano e seguono gli imprenditori nella fase d'avvio delle loro attività. Ma tale servizio è anche offerto dalle MFIs tedesche (come cooperative, associazioni, consulenti d'azienda) controllate e valutate dall'Istituzione di Microfinanza Tedesca (*Deutsches Mikrofinanzinstitut, DMI*).

Affidare le fasi dell'erogazione del microcredito a *providers* specializzati costituisce un'opportunità per mantenere basso il livello dei costi ed al tempo stesso incrementare il numero dei prestiti erogati. Tuttavia, la collaborazione tra i microcreditori e le istituzioni finanziarie non ha raggiunto ancora livelli soddisfacenti,

---

<sup>415</sup> Il tipo di modello basato sulla suddivisione delle varie fasi del credito è quello offerto da BWA, il Ministero dell'Economia e del Lavoro che ha affidato a *providers* esterni la gestione e l'erogazione dei microcrediti. Un *provider*, dunque, si occupa della prima selezione e del controllo sull'affidabilità dei candidati, un altro si occupa dell'erogazione e della gestione del credito.

soprattutto a causa della scarsa comunicazione tra i *partners*, il limitato impegno da parte delle banche e l'inadeguata predisposizione a finanziamenti congiunti e alla ripartizione dei rischi.

In questo modello il ruolo principale viene ricoperto dalle MFIs che si occupano dell'intera gestione del processo creditizio: dal primo contatto con il cliente fino alla restituzione della somma avuta in prestito. Il *Deutsches Mikrofinanz Institut* (DMI) si occupa della gestione degli accrediti alle MFIs e del controllo sulla qualità dell'offerta di credito.

In Germania, è operativo un sistema che permette di attingere a raccolte di informazioni sulla storia debitoria dei clienti. Le MFIs, infatti, possono ottenere tali informazioni e valutare il merito di credito dei soggetti che richiedono un prestito attraverso *Schufa* o il *Creditreform Consumer GmbH (CEG)*<sup>416</sup>. Tale sistema, inoltre, è potenziato anche dalle richieste del *Mikrokreditfonds Deutschland*, che obbliga i potenziali utenti a fornire alla banca non solo le informazioni relative al proprio passato debitorio ma anche quelle inerenti alla propria situazione finanziaria attuale.

### 5.3 Providers.

Attualmente, tra gli attori della microfinanza tedesca è possibile distinguere tra *providers* bancari e non bancari<sup>417</sup>.

Nella prima categoria rientrano le banche statali tra le quali la principale è la Banca Pubblica Federale per lo Sviluppo (*KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau*

---

<sup>416</sup> *Schufa* è una società per azioni con sede a Wiesbaden il cui obiettivo è di raccogliere informazioni finanziarie. I suoi azionisti sono perlopiù banche, società commerciali e altri fornitori di servizi.

*Schufa* è in possesso di 479 milioni di dati individuali di 66,2 milioni di persone, cioè è in possesso di informazioni su circa tre quarti di tutta la popolazione tedesca. *Schufa* elabora più di 102,9 milioni di richieste all'anno di merito creditizio. *Creditreform Consumer GmbH* raccoglie dati che permettono di effettuare proiezioni sul merito creditizio dei consumatori, permettendo alle imprese di ottenere risposte concrete sul grado di solvibilità dei loro clienti. Queste istituzioni permettono la creazione di un rapporto diretto e trasparente tra impresa e cliente.

<sup>417</sup> La ripartizione tra organismi bancari e non bancari sopra riportata si rifà a quanto descritto in ORRICK HOLTERS & ELSING, *Jurisdiction summary: Germany*, in THOMSON REUTERS FOUNDATION, *Creating Jobs in Europe: Legal and Regulatory Frameworks of Microenterprises and Microcredit in Europe*, 2011, 64. Tale ripartizione è presente anche sul sito [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org) nella sezione aggiornata al 2010 relativa allo sviluppo del microcredito in Germania.

*Bankengruppe*)<sup>418</sup>. Questa, per far fronte agli alti rischi correlati alla pratica dei microcrediti, come già accennato, si assume l'80% del rischio di *default* e si fa carico delle spese amministrative sostenute dalle banche locali. Ogni banca, in Germania, è autorizzata a trasferire fondi dalla banca KfW ai microimprenditori che richiedono il credito.

La *KfW Mittelstandsbank* è una delle più ampie unità del gruppo KfW ed è orientata nello specifico a rispondere alla domanda di credito delle piccole e medie imprese: essa eroga prestiti sotto i 25.000 euro attraverso banche locali e si fa carico dell'80% del rischio grazie alle garanzie predisposte dal CIP.

I tassi d'interesse praticati sono generalmente contenuti e partono da un minimo di 2,4%. La KfW, inoltre, amministra un programma di *coaching* finanziario chiamato "*Gründercoaching*"<sup>419</sup> finanziato dall'ESF (Fondo Sociale Europeo).

La *KfW Mittelstandsbank* ha erogato 6.809 prestiti nel 2011 al di sotto dei 25.000 euro, ma rilevante è stato anche l'impegno profuso dal *Landesförderinstitute* (LFI) che è stato molto operativo nel settore finanziando iniziative attraverso propri fondi ed in partnership con la KfW.

Nella stessa categoria rientrano anche le banche di risparmio (*Sparkassen*) e le *Credit Unions* (*Genossenschaftsbanken*), che semplicemente hanno il compito di trasferire i fondi messi a disposizione dalle banche statali (che si assumono la maggior parte del rischio collegato al microcredito) a favore dei soggetti che necessitano di credito.

Tra gli attori del microcredito aventi natura non bancaria vi sono organismi privati accreditati presso il *Deutsches Mikrofinanzinstitut* (DMI) cioè l'Istituto Tedesco di

---

<sup>418</sup> *KfW Bankengruppe* è una delle maggiori banche pubbliche della Germania che offre finanziamenti destinati allo start-up di piccole e micro imprese. Il gruppo bancario KfW non provvede direttamente all'erogazione dei crediti ad aziende o privati ma fornisce liquidità alle banche commerciali applicando tassi d'interesse vantaggiosi e consentendo tempi lunghi per la restituzione del credito. Sul punto si rinvia a ORRICK HOLTERS & ELSING, *Jurisdiction summary: Germany*, op. cit., 64.

Il gruppo bancario KfW provvede al 90% dei bisogni di credito principalmente attraverso obbligazioni garantite dal Governo federale. Grazie ad esenzioni fiscali dovute al suo *status* di organismo statale è in grado di fornire crediti a tassi d'interesse più vantaggiosi rispetto a quelli praticati dalle banche commerciali.

La KfW si compone di tre unità bancarie distinte in base alla funzione: *KfW Förderbank Bank* (focalizzato sulla protezione ambientale), *KfW Mittelstandsbank* (a favore di piccole e medie imprese), *KfW Entwicklungsbank* (provvede a fornire piani d'aiuto a favore dei paesi in via di sviluppo)

<sup>419</sup> Il programma è disponibile fino al 31.12.2013. L'attività di supporto tramite il lavoro di consulenti esperti è offerta a giovani che avviano un'attività imprenditoriale in Germania ed ha durata di un anno. Il "*Gründercoaching*" è gestito dal gruppo bancario KfW in collaborazione con partners regionali ed è finanziato da una sovvenzione del Fondo Sociale Europeo.

Microfinanza che raggruppa tutte le MFIs<sup>420</sup> che condividono l'obiettivo di offrire microcrediti su tutto il territorio tedesco. Si tratta di un'associazione registrata costituita nel 2004 e composta prevalentemente da ONG la cui funzione è di autorizzare e controllare l'attività delle MFIs ed incoraggiare il loro sviluppo attraverso *workshop* e servizi di supporto.

Le MFIs accreditate presso l'Istituto Tedesco di Microfinanza, che fungono da intermediari e godono del supporto offerto dal Fondo Tedesco per il Microcredito, si sono occupate di favorire lo *start-up* di piccole imprese collaborando con le banche commerciali (GLS Bank).

In Germania il monopolio delle banche impedisce ad istituzioni non bancarie di praticare attività di prestito. Qui, il ruolo delle MFIs si limita ad una semplice intermediazione, nonostante la legislazione europea proibisca agli istituti non bancari solo di detenere depositi e non anche di occuparsi dell'offerta di credito.

Le MFIs tedesche provvedono, insieme con gli istituti bancari, all'offerta di crediti a scopi imprenditoriali a favore di categorie economicamente svantaggiate e forniscono attività di supporto e *training* successive all'erogazione del credito, non si occupano, invece, dell'offerta di altri prodotti micro finanziari come depositi e risparmi.

Le MFIs, come già accennato, hanno il compito di selezionare i candidati che non possono offrire garanzie reali mentre i prestiti vengono garantiti anche dalla *GLS Bank* applicando un tasso d'interesse annuale tra il 7% e l'8% e con un termine massimo per restituire il credito di 3 anni.

Di rilevante importanza è stata l'attività del Fondo Tedesco per la Microfinanza (*Mikrofinanzfonds Deutschland*) nato nel 2006 dalla collaborazione tra Ministero dell'Economia e della Tecnologia, Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, Fondo Sociale Europeo dalla *KfW Bankengruppe* e *GLS Bank*. Dall'iniziativa è nato un progetto pilota con l'obiettivo di raccogliere capitale da investire in microcrediti.

Nel 2010, l'anno conclusivo del progetto, il fondo ha raggiunto 3.000.000 di euro. Nello stesso anno è stato istituito dal Ministero del lavoro e degli Affari Sociali il

---

<sup>420</sup> Le MFIs tedesche offrono prevalentemente consulenze gestionali dirette ad aiutare soggetti disoccupati nella creazione di nuove micro imprese. Queste operano prevalentemente come *partner* privati o come società a responsabilità limitata ed attualmente sono finanziate dal Fondo.

Le MFIs tedesche ricevono circa 600/800 euro dal DMI per ogni pratica di microcredito predisposta ed un *bonus* basato sul profitto equivalente al 10% dell'ammontare del credito restituito. Si prevede che in tre-quattro anni le MFIs saranno interamente finanziate solo attraverso il pagamento di tali *bonus*.

*Mikrokreditfonds Deutschland* al fine di migliorare l'accesso al credito per le *start-ups* e i *micro-business*. Tale fondo, considerato la prosecuzione del Fondo Tedesco per la Microfinanza, è stato finanziato dalla Repubblica Federale Tedesca e dal FSE attraverso l'erogazione di ben 100.000.000 di euro (fino al 2015) con lo scopo di creare un mercato nazionale del microcredito.

Il Fondo per il Microcredito gestisce il capitale di rischio, offre liquidità per erogare i crediti, si assume i rischi collegati all'attività creditizia, eroga dei *bonus* alle MFIs in base al loro profitto ed infine mette a disposizione 800 euro per ogni microcredito al fine di coprire i costi di gestione delle MFIs.

Il mercato della microfinanza di recente è notevolmente cresciuto soprattutto per merito del *Mikrokreditfonds Deutschland*<sup>421</sup>. Infatti il numero delle MFIs accreditate negli ultimi anni ha subito un notevole incremento, passando da 13 nel 2009 a ben 41 nel 2010.<sup>422</sup> Successivamente, altre 16 sono diventate operative nel 2011. Una rilevante crescita si registra anche nel numero di micro finanziamenti erogati. Si prevede che entro il 2015 saranno ben 15000 i crediti erogati.

Infine, anche enti governativi e para-governativi come *ARGE*s (istituti locali per la creazione del lavoro nati dalla collaborazione tra servizi sociali ed i Comuni) costituiscono importanti attori del microcredito. Questi rappresentano il frutto dell'intesa tra i servizi sociali ed i Comuni e si occupano del reinserimento di soggetti socialmente e economicamente esclusi come immigrati e disoccupati.

---

<sup>422</sup> Dal lancio del *Mikrokreditfonds Deutschland* avvenuto nel 2010 il numero dei crediti accordati è cresciuto rapidamente oltre qualsiasi previsione. L'obiettivo, al momento della costituzione era di raggiungere 2400 crediti entro la fine del 2011, con grande sorpresa in numero dei crediti erogati è stato di 6600 per un totale di 39,5 milioni di euro. Oltre il 40% dei prestiti è attualmente concesso ad imprenditori di origine immigrata, mentre il 30% è ricevuto dalle donne. Il tasso d'interesse iniziale annuo applicato si aggira intorno all'8,9%. L'importo massimo finanziato è di 20000 euro e viene concesso, a differenza della banche tradizionali anche in assenza di garanzie. Il credito viene erogato in tempi brevi ed il piano di restituzione ha una durata in media di tre anni. Thematic Group Access to Finance of the Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship (COPIE) in the ESF, *Designing micro finance operations in the EU, a manual on how to build and implement microfinance support programs using the ESF*, 2013, 13, [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org)

## 5.4 Destinatari.

La maggior parte dei programmi di microcredito che si sono sviluppati in questo Paese sono offerti a livello regionale o locale.

Si distingue tra *inclusion lending*, programmi che intendono favorire l'inclusione sociale di quei soggetti che sono finanziariamente e socialmente marginalizzati, come ad esempio immigrati e disoccupati da lungo periodo, e *microenterprise lending*, con il quale termine si indicano invece le attività finanziarie dirette a favore di soggetti quasi-bancabili che intendono avviare piccole attività imprenditoriali<sup>423</sup>.

Tale distinzione si riscontra anche tra i *providers* della microfinanza che si specializzano nella soddisfazione dei bisogni finanziari di specifici target di clienti. Il *Landesförderinstitute*<sup>424</sup>(LFI) e la *KfW Bankengruppe*, ad esempio, trattano prevalentemente il credito a scopo imprenditoriale, mentre enti governativi e para-governativi (come ARGES) erogano prevalentemente microcredito di tipo sociale.

Non tutte le MFIs si rivolgono ad ancora più specifici segmenti di clientela, come ad esempio donne ed immigrati<sup>425</sup> nei confronti dei quali viene erogato un prestito medio pari a 5.970 euro.

In particolare, i dati in nostro possesso rivelano che il 30% dei prestiti erogati è rivolto a clienti di sesso femminile ed il 40% ad immigrati. Più nello specifico facendo riferimento ad un'*overview* dell'*European Microfinance Network* relativa agli anni 2008-2009 possiamo affermare che su un totale di 16 istituzioni micro finanziarie presenti in Germania 10 si rivolgono ad una clientela femminile, 8 a soggetti immigrati ed 8 a giovani (sono considerati tali i soggetti tra 18 e 25 anni).

I prestiti erogati da *KfW Mittelstandsbank*, invece, proprio perché destinati alla creazione di micro-imprese, hanno un importo maggiore che si aggira intorno a 17.500 euro.

---

<sup>423</sup> Sul punto si veda BENDIG M, UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, op. cit., 5.

<sup>424</sup> *Landesförderinstitute* (LFI) ha erogato circa 7.139 prestiti inferiori ai 25.000 euro nel 2011.

<sup>425</sup> Il 12% delle MFIs tedesche ha come obiettivo di riferimento l'inclusione delle minoranze. Si veda LAMMERMANN S. (EMN working paper by), *Microfinance in Europe and its outreach to target groups, evidence from the EMN overview of the microcredit sector in the European Union 2008-2009*, 2011, [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org)

## 5.5 Considerazioni conclusive.

Il mercato del microcredito in Germania risulta un settore ancora giovane in cui l'inadeguatezza della cornice giuridica costituisce il limite principale allo sviluppo dello stesso.

Tuttavia, esistono anche altri fattori che impediscono l'espansione di questo strumento finanziario tra i quali è opportuno annoverare i costi operativi elevati correlati alla gestione delle pratiche, l'impossibilità per le MFIs di provvedere direttamente all'erogazione di crediti, le ingenti spese necessarie per lo start-up di nuove MFIs.

In Germania esiste un potenziale incremento della domanda di microcredito, soprattutto da parte clienti non bancabili. In Germania, infatti, il tasso di disoccupazione si aggira intorno al 7,1 ed il 15% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà.<sup>426</sup> Gli immigrati e le donne, pertanto, sono considerati gli obiettivi primari delle future iniziative di sviluppo del microcredito.

Anche se qualcosa già si sta muovendo, gli sforzi non appaiono però ancora sufficienti. Il microcredito potrà affermarsi positivamente solo se i *providers* esistenti cominceranno a rispondere alle esigenze di credito delle piccole imprese, implementando la loro attività e rendendo il microcredito un *core business*<sup>427</sup>.

Inoltre, per raggiungere l'obiettivo posto dal *Mikrokreditfonds Deutschland*, cioè di erogare 15000 microcrediti entro il 2015, il *German Microfinance Institute* ed altre MFIs affiliate dovranno accrescere la loro professionalità nell'ambito della microfinanza, incrementando il numero degli intermediari ( MFIs) e raggiungendo così un numero di clienti sempre maggiore. al tal proposito si è pronunciata anche la Commissione Europea (punto 3.1 della Comunicazione del 20.12.2007 n. 708 “*Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione*”) che ha invitato tutti gli Stati membri ad adattare i loro quadri istituzionali, giuridici e commerciali per promuovere un contesto più favorevole allo sviluppo del microcredito.

---

<sup>426</sup> I dati, relative al 2010 sono resi noti in BENDIG M., UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, op. cit., 65 e ss,

In [http://www.mikrofinanz.net/fileadmin/user\\_upload/dateien/pdf/overview2010-2011-final.pdf](http://www.mikrofinanz.net/fileadmin/user_upload/dateien/pdf/overview2010-2011-final.pdf)

<sup>427</sup> EVERS J., LAHN S., *Status of microlending in Germany: an empirical survey of programmes in 2006*, op. cit., 164 e ss.

Infine, a causa dei futuri tagli ai fondi pubblici, sarà fondamentale per le MFIs tedesche trovare nuove forme di finanziamento stabilendo *partnership* con fondazioni e privati.

## CAPITOLO IV

### EVOLUZIONE NORMATIVA DEL MICROCREDITO IN ITALIA

#### **1.1 L'esclusione finanziaria, la povertà e lo sviluppo del microcredito in Italia.**

Nei capitoli precedenti abbiamo visto come la povertà<sup>428</sup> e l'esclusione dai tradizionali circuiti di credito siano problemi che riguardano non solo i paesi in via di sviluppo ma anche le economie più progredite<sup>429</sup>. Pertanto, soprattutto a causa della crisi economica del 2008 e della conseguente grave fase recessiva, forme di deprivazione hanno trovato, anche in Italia, nuove dimensioni ed hanno generato nuove categorie di poveri.

I dati pubblicati dall'Istat evidenziano che nel 2012, il 29,9% delle persone residenti in Italia è a rischio di povertà o esclusione sociale, cioè 1,7 punti percentuali in più rispetto al 2011 e 5,1 punti percentuali in più rispetto alla media europea (pari al 24,8%).

Recenti dati pubblicati dalla Banca d'Italia, relativi alla ricchezza delle famiglie italiane, affermano che *“nel 2012 il valore della ricchezza netta complessiva è diminuito rispetto all'anno precedente dello 0,6 per cento a prezzi correnti; In termini reali*

---

<sup>428</sup> Si distingue tra povertà assoluta e povertà relativa. Si definisce assolutamente povera *“una famiglia la cui spesa mensile per consumi è pari o inferiore alla soglia di povertà assoluta corrispondente al valore monetario del paniere di beni e servizi ritenuti essenziali; tale valore dipende dalla dimensione e dalla composizione della famiglia, dalla ripartizione geografica di appartenenza e dal Comune di residenza”*. Le famiglie italiane in condizione di povertà assoluta, secondo i dati Istat relativi all'anno 2010 sono state 1,1 milioni cioè il 4,6 del totale, il 46% vive al Sud, il 38% risiede al Nord ed il 16% nel Centro Italia. Le famiglie in condizione di povertà relativa sono: *“quelle la cui spesa mensile per consumi è pari o inferiore alla soglia di povertà relativa calcolata sulla base della spesa media pro-capite”*. Le famiglie in condizione di povertà relativa sono 2,7 milioni (l'11% del totale), mentre gli individui sono 8,2 milioni (pari al 13,8% della popolazione). CENSIS- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, op. cit., passim.

<sup>429</sup> A tal proposito, a livello europeo è stato predisposto l'indicatore *“rischio di povertà e di esclusione sociale”* per valutare la soglia di povertà relativa esistente all'interno dei paesi della zona euro. Quest'indicatore prende in considerazione se il reddito familiare è inferiore al 60% del reddito medio del paese, se la famiglia si trova in una situazione di grave deprivazione materiale in base agli indicatori predisposti da *“Europa 2020”* e se il nucleo familiare è a bassa intensità di lavoro, sulla base del rapporto tra il numero totale dei mesi disponibili per lo svolgimento di attività lavorative ed il numero dei mesi effettivamente dedicati al lavoro. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione Europa 2020- una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020 definitivo.

(utilizzando il deflatore dei consumi) la ricchezza netta si è ridotta del 2,9 per cento rispetto al 2011. Dalla fine del 2007 la flessione a prezzi costanti è stata complessivamente pari al 9 per cento. Nel 2012 il livello di ricchezza per famiglia, espresso a prezzi costanti, era simile a quello della fine degli anni novanta.”<sup>430</sup> .

E’ nelle zone del Mezzogiorno che è stata registrata dall’Istat una crescita più severa della deprivazione. Il 48% dei residenti nel sud Italia risulta a rischio di povertà, l’incremento registrato è di ben +5,5 punti (dal 19,7% al 25,2%), contro +2 punti al Nord (dal 6,3% all’8,3%) e +2,6 punti al Centro (dal 7,4% al 10,1%).

Dai dati emerge, inoltre, che “il rischio di povertà o esclusione sociale è più alto per le famiglie numerose (39,5%) o monoreddito (48,3%). Aumenti significativi, tra il 2011 e il 2012, si registrano tra gli anziani soli (dal 34,8% al 38,0%), i monogenitori (dal 39,4% al 41,7%), le famiglie con tre o più figli (dal 39,8% al 48,3%), se in famiglia vi sono almeno tre minori”<sup>431</sup> .

Gravi stati di deprivazione e di esclusione sociale risultano spesso accompagnati da situazioni di disuguaglianza nella distribuzione del reddito e da condizioni di esclusione dai circuiti bancari. Le cause dell’esclusione finanziaria in Italia (definita comunemente come una condizione di inabilità degli individui, famiglie o gruppi ad accedere a servizi finanziari di base) sono costituite principalmente dall’insufficienza di reddito, dalla carenza di occupazione e da condizioni di degrado e povertà<sup>432</sup> .

Di conseguenza, come sostengono Andreoni e Pelligra, l’esclusione finanziaria impedisce al soggetto di liberarsi dalla condizione di esclusione sociale, lasciandolo imprigionato in “trappole di povertà”<sup>433</sup> .

Indubbiamente la crisi economica ed occupazionale ha fortemente inciso sul benessere di famiglie ed imprese italiane, determinando conseguenze negative principalmente sui lavoratori in giovane età (il 42% dei posti di lavoro venuti meno appartenevano a soggetti sotto i 40 anni), su cittadini di origine straniera e sulle piccole e medie imprese.

---

<sup>430</sup> BANCA D’ITALIA, *La ricchezza delle famiglie italiane, supplementi al bollettino statistico indicatori monetari e finanziari*, 2013, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

<sup>431</sup> I dati sono pubblicati su [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>432</sup> La stretta relazione tra esclusione sociale ed esclusione finanziaria è ampiamente confermata da diversi studi tra i quali si segnalano ISTAT (vari anni), *La povertà relativa in Italia*, Statistiche in breve. [www.istat.it](http://www.istat.it); BANCA D’ITALIA, *I bilanci delle famiglie italiane nell’anno 2006*, Supplementi al Bollettino Statistico, a. XVIII, n. 7, 28 gennaio 2008.

<sup>433</sup> ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, Bologna, op. cit., 205 e ss.

La crisi economica ha, pertanto, avuto un effetto diretto sul tasso di disoccupazione nazionale ed ha esposto un ingente numero di individui a quella che studiosi come Robert Castel, Pierre Rosanvallon, Costanzo Ranci e Chiara Saraceno chiamano “*vulnerabilità sociale*”. Con questi termini si intende l’esposizione del soggetto ad una serie di possibili eventi negativi dovuta in vasta parte all’ambiente in cui vive, allo stato di salute, alla situazione occupazionale, economica, familiare<sup>434</sup>.

Inoltre, l’impossibilità di accedere al credito o a servizi di risparmio<sup>435</sup> ed assicurativi spesso impedisce al soggetto di svolgere un’attività lavorativa e di accantonare risorse economiche per i momenti di difficoltà<sup>436</sup>.

Secondo, le stime più recenti il tasso di esclusione finanziaria in Italia è arrivato al 21-22% , cioè il 5% in più rispetto al 2008, che secondo i dati europei era del 16-17%<sup>437</sup>.

La crisi, inoltre, ha determinato anche un progressivo ed allarmante impoverimento e un calo dei consumi che hanno dispiegato i loro effetti prevalentemente a discapito delle imprese manifatturiere, agricole e commerciali<sup>438</sup> ed attraverso una conseguente riduzione della propensione al risparmio che oggi sfiora il 12%, cioè il valore più basso degli ultimi 12 anni.

---

<sup>434</sup> Per un approfondimento sul tema si confrontino RANCI C., *Le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, 2002; NERI N., SARACENO C. (a cura di), *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*, Roma, 2003; ANDREONI A., *Politiche pubbliche per il microcredito- modelli, performance e prospettive di sviluppo del social lending in Italia*, in ABI- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Febbraio 2011, [www.academia.edu](http://www.academia.edu); CASSOLA B., *Il microcredito cos’è e come funziona, quando pochi soldi cambiano la vita*, Roma, 2011, 71.

<sup>435</sup> Nel 2012 il risparmio, è sceso per il settimo anno consecutivo in termini nominali, risultando pari a 36 miliardi di euro. BANCA D’ITALIA, *La ricchezza delle famiglie italiane, supplementi al bollettino statistico indicatori monetari e finanziari*. op. cit.

<sup>436</sup> Rilevante negli ultimi anni è stato, inoltre, il ricorso in Italia alla Cassa integrazione. Secondo l’osservatorio della CIG e della CGIL, i lavoratori in cassa integrazione nel 2010 sono aumentati del 50% rispetto all’anno precedente. Ciò determina come conseguenza una consistente diminuzione del reddito disponibile delle famiglie, una diminuzione dei consumi ed un enorme dispiego di risorse statali per assicurare l’applicazione degli ammortizzatori sociali. I limiti di questo strumento sono evidenti: è estremamente costoso e non risolutivo del problema economico.

<sup>437</sup> I dati sono stati pubblicati in VENTO M., *Microcredito, la crisi spinge i prestiti ai soggetti non bancabili*, 25 luglio 2013, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

<sup>438</sup> “Infatti, considerando le variazioni in termini numerici delle imprese registrate presso le Camere di Commercio nel 2011 e nel 2007, le differenze più marcate riguardano quelle manifatturiere, che oggi sono circa 118.000 in meno, le imprese agricole, calate di 96.000 unità, e quelle commerciali, che ammontano a 1,5 milioni, 30.000 in meno rispetto a 4 anni prima. I settori in controtendenza sono quello edile, che presenta un incremento di oltre 50.000 unità (906.000 totali) e le imprese attive nella prestazione di servizi di alloggio e ristorazione, incrementatisi di circa 88.000 unità rispetto al 2007” I dati sono stati pubblicati in CENSIS- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, op. cit. Per un approfondimento si confronti anche BORGOMEIO C. (a cura di), *Microcredito dimensioni e prospettive del prestito sociale e imprenditoriale in Italia*, op. cit., 6.

Molte imprese, nonostante le richieste di finanziamento al sistema bancario italiano siano cresciute dal 36% al 52%, a causa di una diminuzione dei ricavi delle vendite e della necessità di liquidità, si vedono preclusa la possibilità di accesso ai servizi bancari perchè non in grado di offrire garanzie e perché il settore bancario è esso stesso gravato da problematiche che sono state all'origine della crisi<sup>439</sup>.

Il numero dei prestiti effettivamente erogati, infatti, ha subito una rilevante flessione, passando dall'86% del 2007 al 78% del 2012. Dati pubblicati dalla Banca d'Italia affermano infatti che prosegue la contrazione del credito. Le cause di questa flessione sono state individuate nella debolezza della domanda e nella restrizione dell'offerta di finanziamenti da parte delle banche, giustificata dalla crescente rischiosità delle imprese<sup>440</sup>.

I dati pubblicati dall'Isae (Istituto di Studi e Analisi Economica) dimostrano che per effetto della crisi, nel 2008 e nel 2009 si è assistito ad un forte razionamento del credito in tutti i principali settori, in particolare in quello imprenditoriale. Nelle regioni settentrionali la percentuale delle imprese che hanno ricevuto i finanziamenti è del 32,6%, mentre nel Centro Italia il valore è sceso dal 33,5% al 21,8%; al Sud solo il 19% delle imprese ha visto soddisfatta la propria domanda di credito contro il 32,3% dell'ultimo trimestre del 2011<sup>441</sup>.

L'impossibilità di accedere ai canali finanziari e la crisi economica hanno determinato, inoltre, un forte incremento delle imprese in difficoltà che sono state costrette a chiudere. I dati, pubblicati dal Censis- Ente Nazionale per il Microcredito parlano di circa 33.000 procedure fallimentari avviate tra il 2009 ed il 2011. Si tratta di dati sconcertanti, soprattutto se paragonati a quelli del 2007. Dal confronto si evince che in detto anno i fallimenti sono stati circa 6.000 contro gli oltre 10.000 all'anno nel periodo compreso tra il 2009 ed il 2011.

Una delle cause che ha determinato la sofferenza delle piccole e medie imprese del Centro e del Nord Italia, prima considerate come innovative e molto solide, è

---

<sup>439</sup>Sul punto si veda l'analisi effettuata dal CENSIS- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, op. cit.. In particolare, la prima parte del lavoro mostra i cambiamenti che si sono registrati nel tessuto produttivo e nelle famiglie italiane a causa della crisi per poi elaborare delle considerazioni sul ruolo della microfinanza come strumento di sostegno per i ceti più disagiati.

<sup>440</sup> Cfr. BANCA D'ITALIA, *rapporto sulla stabilità finanziaria*, n.6, 2013, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

<sup>441</sup> Nel bollettino economico della Banca d'Italia numero 68, aprile 2012, è riportato che nel trimestre dicembre 2011-febbraio 2012 i prestiti alle imprese sono diminuiti di 16 miliardi di euro rispetto al trimestre precedente. BANCA D'ITALIA, *bollettino economico*, n.68, aprile 2012, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

rappresentata proprio dalla difficoltà, soprattutto negli ultimi anni, di accedere ai canali di credito. Infatti, *“nel 2010, le imprese italiane che hanno ricercato finanziamenti (sia tramite il credito sia tramite altre modalità) sono state il 52,2% contro il 36,5% del 2005; le imprese che hanno ottenuto almeno un successo nella richiesta di credito sono passate dall’87,5% del 2007 al 79,8% del 2010; le imprese che hanno registrato almeno un insuccesso nella ricerca di credito sono passate dall’1,8% del 2007 al 26,8% del 2010”*<sup>442</sup>.

I dati sopra riportati, dimostrano l’importanza e la necessità di predisporre interventi mirati a rispondere alla domanda di credito che rimane insoddisfatta, così da favorire la ripresa del settore imprenditoriale fortemente indebolito dalla crisi economica (microcredito per l’impresa) e fornire un supporto finanziario agli individui in temporanea situazione di vulnerabilità (microcredito sociale).

La mancata possibilità di accedere ai servizi finanziari è una limitazione fortemente penalizzante, tale da essere definita da Andreoni, Sassatelli, Vichi come *“una condizione che non permette una vera democrazia economica e costituisce un freno a percorsi di sviluppo e di emancipazione economica e sociale”*<sup>443</sup>.

Anche l’interesse dimostrato dall’ABI (Associazione Bancaria Italiana) con la sottoscrizione nel 2007 dell’Accordo quadro con il Governo ed il Ministro dell’Interno per contrastare l’usura, ha dimostrato il forte potenziale di sviluppo del settore del microcredito.

Il coinvolgimento dell’ABI è stato confermato anche negli anni successivi. Nel giugno 2009 il Comitato Esecutivo ABI ha definito le strategie di intervento nell’ambito del microcredito volte a costituire un corretto inquadramento dell’industria bancaria in materia di microcredito. Tale strumento è stato considerato come un *social business* e sono state previste ampie forme di cooperazione tra gli operatori bancari, la costituzione di un fondo di garanzia pubblico e strumenti finalizzati a dare piena visibilità al settore del microcredito.

---

<sup>442</sup> I dati sono pubblicati da CENSIS- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, op.cit.

<sup>443</sup> ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 19. Il testo dedica un intero capitolo all’analisi dei bisogni finanziari ed al microcredito in Italia, prestando particolare attenzione al rapporto tra esclusione finanziaria, esclusione sociale e sovraindebitamento, considerati fenomeni strettamente correlati.

Nel 2010, dopo la proclamazione dell'Anno Europeo per la Lotta all'esclusione Sociale e alla Povertà, sono state approvate le linee guida del Protocollo d'intesa tra l'ABI e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e di quello tra l'ABI e il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Crif<sup>444</sup>, confermando l'approccio proattivo delle banche e l'obiettivo dell'economicità e della cooperazione tra gli operatori. L'ABI ha, pertanto, predisposto elementi infrastrutturali tali da consentire la predisposizione di progetti di microcredito industriali e sostenibili<sup>445</sup>.

Nel 2013, inoltre, l'ABI ha firmato con l'Ente Nazionale per il Microcredito un protocollo d'intesa per dare sviluppo al microcredito e per avviare una collaborazione in ambito formativo e informativo per un utilizzo più efficiente dei fondi comunitari. In particolare l'intesa, della durata di due anni, è diretta a : *“1) promuovere attività di informazione presso le banche per offrire soluzioni adeguate alla specificità dei clienti e in risposta ai bisogni del territorio; 2) avviare attività di formazione attraverso corsi di studi e seminari rivolti al personale bancario, della Pubblica amministrazione, del Terzo settore o del settore privato coinvolto in attività microfinanziarie. Regolamentazione, mappatura dei processi di erogazione, studio di fattibilità delle operazioni, analisi dei piani di business saranno le principali materie di studio di tali corsi; 3) predisporre una serie di linee guida per la valorizzazione dei servizi non finanziari, pre e post erogazione, di accompagnamento al microcredito”*<sup>446</sup>.

Alcuni recenti studi affermano che i programmi di microcredito avviati in Italia fino al 31 dicembre 2012 sono 163 ed in particolare il maggiore incremento si è registrato nell'intervallo di tempo compreso tra il 2008 ed il 2010<sup>447</sup>.

Tuttavia, nonostante la maggiore necessità di credito si registri nelle zone del Sud dell'Italia dove il 28% delle famiglie è in condizione di povertà relativa (valore ben

---

<sup>444</sup> Il Crif è una società indipendente specializzata nei sistemi di informazioni creditizie, di business information e di supporto decisionale che offre a banche, società finanziarie, confidi, assicurazioni, utilities e imprese un supporto qualificato per la gestione del rischio e per il marketing. Il CRIF oltre ad essere leader in Italia nell'offerta di supporto nella fase dell'erogazione e gestione del credito, è anche il primo gruppo nell'Europa continentale nel settore delle credit information bancarie, nonché uno dei principali operatori a livello internazionale nei servizi integrati di business & commercial information e di credit & marketing management. [www.crif.it](http://www.crif.it)

<sup>445</sup> Per un approfondimento sulle attività promosse dell'ABI per dare sviluppo al microcredito si consulti CASSOLA B., *Il microcredito cos'è e come funziona, quando pochi soldi cambiano la vita*, op. cit., 65 e ss.

<sup>446</sup> Per un approfondimento si veda il Comunicato Stampa dell'ABI intitolato *Banche: ABI, Risorse Ue per sviluppo microcredito e nuove iniziative di impresa*, Roma, 3 luglio 2013, [www.abi.it](http://www.abi.it)

<sup>447</sup> Il risultato dell'analisi sui programmi di microcredito avviati in Italia è stato reso noto in BORGOMEIO C. (a cura di), *Microcredito Dimensioni e prospettive del prestito sociale e imprenditoriale in Italia: VI rapporto sul microcredito 2009-2010*, op. cit., 73.

superiore rispetto al 10,1% del Centro e al 8,3% del Nord), la maggior parte delle iniziative di microcredito si sono concentrate nel Settentrione.

Questo dato non può considerarsi positivo in quanto il microcredito nasce per combattere la povertà e favorire l'auto-impiego e, pertanto, dovrebbe trovare maggiore diffusione proprio nelle aree del nostro paese economicamente più fragili.

I programmi di microcredito nati in Italia per avviare o sostenere microimprese, tuttavia, sembrano permanere ancora in una fase di avviamento e stentano ad affermarsi probabilmente a causa dell'assenza di preventive analisi di mercato che determinino incongruenze tra domanda ed offerta e tassi di restituzione più bassi del consueto.

Inoltre, in Italia, la varietà di modelli adottati (microcredito sociale e microcredito per l'impresa), fa apparire il microcredito un fenomeno ancora molto frammentato e carente di un progetto di coordinamento di ampio respiro. Ciò non consente, ad oggi, di individuare con assoluta certezza una *best practice* capace di soddisfare pienamente la *mission* del microcredito<sup>448</sup>.

I progetti di microcredito lanciati in Italia sono prevalentemente promossi da enti locali<sup>449</sup>, fondazioni bancarie, Mag<sup>450</sup> e soggetti del terzo settore che offrono prestiti garantiti da fondi pubblici o privati con importo medio di 20.000 euro, con durata da 3 a 5 anni e i tassi di interesse compresi tra il 3% ed il 6% (con picchi del 7,9%)<sup>451</sup>.

In relazione agli attori italiani coinvolti nei programmi di microcredito l'ABI in un contributo sul rapporto tra banche ed inclusione finanziaria afferma: *“I soggetti del terzo settore svolgono un ruolo fondamentale nel reperire i dati necessari alla valutazione del caso e svolgono un primo screening informale sui soggetti che richiedono il finanziamento; le fondazioni bancarie o gli enti locali, attraverso la gestione dei fondi di garanzia, assolvono la loro funzione intervenendo nel sociale con azioni concrete; le banche erogano i servizi, collezionando al contempo informazioni sui soggetti da*

---

<sup>448</sup> Al riguardo si veda IMBRUGLIA R., *Microcredito: le buone pratiche e il Progetto “Risorsa donna”*, in BOCCELLA N. (a cura di), *Il sistema del microcredito. Teoria e pratiche*, Milano, 2011, 135-136.

<sup>449</sup> Per un approfondimento sugli attori del microcredito in Italia si consulti NICCOLI A., PRESBITERO A., *Microcredito e macrosperanze opportunità, limiti e responsabilità*, op. cit., 106 e ss. .

<sup>450</sup> MAG è l'acronimo di Mutua di Auto Gestione. Le MAG sono cooperative finanziarie presenti in Italia dalla metà degli anni '70, che hanno lo scopo di concedere finanziamenti mediante la collaborazione con partners esterni come associazioni, banche o altre istituzioni di vario genere. Per un approfondimento si consulti il paragrafo 2.5.

<sup>451</sup> I numerosi operatori applicano inoltre costi di commissione sull'accensione del finanziamento (in taluni casi pari ad un importo di 75-100 euro oppure compresa tra lo 0,20%-0,80% del capitale finanziato) o un interesse di mora sui ritardi di pagamento delle rate. SILVOTTI S., *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, op. cit., 365.

*affidare, utili al loro intervento nella comunità di riferimento.*” La collaborazione tra soggetti con caratteristiche e fini così diversi, nel caso del microcredito si è rivelato, pertanto, essere un grande “valore” utile a rispondere in modo sempre più puntuale ai bisogni della domanda<sup>452</sup>.

I potenziali fruitori dei programmi di microcredito non sono esclusivamente i soggetti che versano in condizioni di povertà, ma anche coloro che appartengono a gruppi caratterizzati da disponibilità economiche, stili di vita e gradi di inserimento socio-economico differenti come ad esempio i giovani adulti con occupazione precaria che vivono ancora nella famiglia di origine, gli studenti universitari, le donne giovani o anziane, residenti soprattutto al Sud e appartenenti alla categoria dei non occupati e gli immigrati.

A conferma di quanto appena detto, l’indagine condotta nel 2010 dall’Ente Nazionale per il Microcredito sui fruitori del microcredito afferma che :*“gli uomini prevalgono leggermente rispetto alle donne (55,2% contro 44,8%); i giovani sotto i 35 anni sono significativamente più numerosi (42,1%) sia di coloro che hanno un’età compresa tra i 35 ed i 45 anni (30,6%), sia di quanti oltrepassano la soglia dei 45 anni (27,3%); i diplomati (60%) si impongono rispetto a quanti hanno titoli di studio inferiori (27,2%) o superiori (12,8%), che tuttavia non sono trascurabili in termini di peso sul totale; i coniugati (58,4%) sopravanzano su quanti sono ancora celibi/nubili (31,2%), sia su quanti invece hanno divorziato, sono separati/e o vedovi/e (10,4%); infine, la cittadinanza straniera si dimostra quasi trascurabile (4%)”*<sup>453</sup>.

Dalla suddetta indagine relativa ai destinatari italiani del microcredito sono emersi ulteriori dati interessanti attraverso i quali è stato possibile tracciare un identikit del fruitore-tipo dei diversi programmi di microcredito predisposti in Italia.

In particolare, in relazione alla distinzione tra microcredito con finalità sociale e quello a scopo imprenditoriale è emerso che il primo è fruito principalmente dalle donne (59,4%), da individui di età superiore ai quarant’anni (46,7%) ed in possesso di titoli di studio inferiori.

---

<sup>452</sup> ABI, *Banche e inclusione finanziaria- accesso al credito, microfinanza e strategie operative*, Bancaria editrice, Roma, 95-96.

<sup>453</sup> I dati relativi all’identikit dei beneficiari del microcredito in Italia sono stati pubblicati nel rapporto finale di monitoraggio del 2013 redatto dall’Ente Nazionale per il Microcredito. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito, rapporto finale di monitoraggio, Progetto: "Monitoraggio dell’integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza"*, 2013,104-105. [www.fgda.org](http://www.fgda.org)

Al microcredito predisposto per favorire lo sviluppo di attività imprenditoriale risultano interessati, invece, in prevalenza gli uomini (60,2%), di età non superiore a 34anni (49,4%) e laureati con titolo triennale o magistrale<sup>454</sup>.

## **1.2 Usura, immigrazione e disoccupazione: il microcredito può essere una soluzione.**

In Italia il microcredito, per le sue particolari caratteristiche, è in grado di attirare l'attenzione di una vasta porzione di soggetti esclusi dai tradizionali circuiti di finanziamento bancario, avendo come potenziale bacino di riferimento ben 4 milioni di famiglie a rischio di esclusione sociale.

Nonostante la varietà dei soggetti interessati al microcredito è possibile avere un'idea dei potenziali segmenti di domanda basandosi su alcuni indicatori espressione delle esigenze di credito delle diverse fasce di popolazione. In particolare, nel presente paragrafo ci soffermeremo ad analizzare il rapporto esistente tra il microcredito e l'usura, la disoccupazione e l'immigrazione.

Il microcredito può essere considerato uno strumento in grado di coprire quella porzione di mercato normalmente occupata dall'offerta di credito illegale<sup>455</sup>.

Molte famiglie, infatti, considerate "non bancabili" cadono nella trappola della malavita, alimentando il mercato dell'illegalità e rimanendo imprigionate in una spirale di sovraindebitamento. Come anche confermato da Galati è proprio l'impossibilità di accedere ai canali del credito tradizionali che obbliga a ricorrere ai canali illegali di finanziamento<sup>456</sup>.

---

<sup>454</sup> I dati sono stati tratti da ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito, rapporto finale di monitoraggio, Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza"*, op. cit., 105 e ss.

<sup>455</sup> Sul reato di usura, disciplinato dall'art. 644 c.p. è intervenuto nuovamente il legislatore nazionale con la L. del 27 gennaio 2012 n 3, soprattutto a fronte dei dati allarmanti forniti dal Rapporto Eurispes Italia relativi al giro d'affari dell'usura stimato in 40 miliardi di euro per l'anno 2009. STEFANELLI M.A., *L'inadeguatezza della regolamentazione giuridica del microcredito a livello globale e le mancate sfide del sistema creditizio*, in AA.VV., *Studi di diritto dell'economia e dell'impresa in memoria di Antonio Cicognani*, Padova, 2012, 658.

<sup>456</sup> GALATI M. (a cura di), *Microcredito, banca etica, capitale sociale e mezzogiorno*, Napoli, 2006, 40 e ss.

Un recente rapporto di Sos Imprese ha pubblicato dei dati davvero allarmanti: oltre 200.000 commercianti sono in mano agli usurai, per un giro d'affari di proporzioni spaventose<sup>457</sup>.

Su questo punto sono interessanti anche i dati pubblicati nel libro inchiesta sull'usura di Busà e La Rocca, che mettono in risalto come i più colpiti dall'usura risultino essere (per l'88%) proprio gli imprenditori, principalmente i commercianti, e le famiglie. Questi, infatti, soprattutto a causa della crisi economica, costituiscono i soggetti che hanno maggiormente sofferto per il diminuito potere d'acquisto dei salari e che si sono trovati loro malgrado ad affrontare difficili situazioni debitorie<sup>458</sup>.

I reali fruitori dei programmi di microcredito risultano essere pertanto *“soggetti appartenenti ad un'area grigia, poco propensi o non in grado di accedere a politiche assistenziali pubbliche e al contempo non considerati come prioritari dagli interventi caritatevoli mobilitati dal privato”*<sup>459</sup>.

A tal riguardo, Silvotti, in un contributo contenente alcune riflessioni sul microcredito e sul rapporto con l'esclusione sociale, a proposito dell'usura afferma che *“il confine tra i bisogni personali e aziendali nelle realtà imprenditoriali di modeste dimensioni è spesso di non semplice individuazione”*. I bisogni delle piccole aziende, pertanto, finiscono per fondersi e confondersi con quelli personali<sup>460</sup>.

Un elemento emerso dall'inchiesta di Busà e La Rocca che merita rilievo è che nell'80% dei casi di usura il prestito originario ha un valore inferiore a 25.000 euro, importo/soglia fissato dall'Unione Europea per la concessione di microcrediti.

Il microcredito, pertanto, può costituire un'importante alternativa legale all'usura soprattutto, perché fornisce una grande opportunità di sviluppo alle piccole imprese nonché un mezzo per sottrarre “clienti” alla criminalità<sup>461</sup>.

---

<sup>457</sup> SOS IMPRESA, *Rapporto sos impresa “Le mani della criminalità sulle imprese”*, Roma, 2010.

<sup>458</sup> BUSÀ L., LA ROCCA B., *L'usura, le usure. Tempi, modi e luoghi di un fenomeno antico e moderno*, Roma, 2006. Lo studio condotto afferma che il giro d'affari riconducibile al credito illegale è di circa 12 miliardi di euro e coinvolge 150.000 commercianti. Il confronto con i dati degli anni successivi dimostrano che il fenomeno ha subito una rilevante espansione.

<sup>459</sup> ORSINI R., *Etica economica del microcredito*, working papers 87, Facoltà di Economia di Forlì, 2011.

<sup>460</sup> SILVOTTI S., *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, op. cit., 374.

<sup>461</sup> Per la lotta contro l'usura nel 2007 è stato siglato un accordo quadro nazionale promosso dal Ministero dell'Interno e sottoscritto dalla Banca d'Italia, da associazioni antiusura e istituzioni bancarie e con l'obiettivo di prevenire il fenomeno e sostenere le vittime del racket. In ragione dell'enorme diffusione della piaga dell'usura, soprattutto in seguito alla crisi è stato, inoltre, istituito una piattaforma permanente di dialogo volta a migliorare la gestione dei fondi per la prevenzione dell'usura

Il rapporto esistente tra usura e microcredito ha suscitato l'interesse di una parte della dottrina. Tra tutti si segnalano: Guiso<sup>462</sup> che propone una stima del mercato dell'usura utilizzando i dati relativi alle famiglie escluse dal circuito del credito che potrebbero essere potenziali clienti del mercato illegale; Macis e Masciandaro<sup>463</sup>, i quali in un lavoro del 2004 hanno calcolato un indice globale del rischio di usura per ciascuna provincia italiana, sulla base dello studio dei fattori di vulnerabilità ambientale, finanziaria ed economica; Ed ancora lo studio econometrico di Pellegrina e Manera<sup>464</sup> dal quale emerge una relazione positiva tra le denunce di usura, il tasso di disoccupazione provinciale e le associazioni a stampo mafioso, ed una relazione negativa tra la diffusione sul territorio di banche popolari e di credito cooperativo ed il numero di finanziamenti agevolati erogati<sup>465</sup>.

Alla luce di quanto appena detto dunque appare chiara la correlazione tra la diffusione dell'usura e la carenza di istituzioni finanziarie orientate alla clientela più debole. Pertanto lo sviluppo e l'espansione del microcredito potrebbero contribuire in modo rilevante a diminuire la domanda di credito illegale<sup>466</sup>.

Può ritenersi pertanto che il microcredito, in accordo con quanto affermato da Orsini, offra una concreta possibilità per il soggetto bisognoso di abbandonare l'incertezza di strumenti informali di accesso al credito.

---

<sup>462</sup> GUIISO L., *Quant'è grande il mercato dell'usura?*, in Temi di discussione Banca d'Italia, n. 260, dicembre 2005.

<sup>463</sup> MACIS G., MASCIANDARO D., "La geografia dell'usura in Italia. Analisi Descrittiva del Rischio Usura nelle Province Italiane", in DALLA PELLEGRINA L., MACIS G., MANERA M., MASCIANDARO D. (a cura di), *Il Rischio Usura nelle Province Italiane*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2004, 1-29. <http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Prevenzion/Eventi-e-D/Il-rischio-dell-usura-nelle-province.pdf>

<sup>464</sup> DALLA PELLEGRINA L., MACIS G., MANERA M., MASCIANDARO D. (a cura di), *Il Rischio Usura nelle Province Italiane*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2004, 1-29.

<sup>465</sup> E' curioso notare come anche lo strumento del microcredito sia stato criticato per aver praticato tassi d'interesse talvolta molto elevati, tali da esser stati considerati come usurari. E' questo il caso del Banco Compartamos che è arrivato a praticare tassi d'interesse tra 80% e il 120%. Sul tema è interessante la posizione di Weber che afferma che nel caso del microcredito non si possa parlare di usura in quanto tassi d'interesse elevati sono giustificati dall'esigenza di arrivare *break-even* più difficili da raggiungere soprattutto nelle società più economicamente evolute. In realtà il tema è piuttosto spinoso e suscita importanti valutazioni etiche sul profilo commerciale della microfinanza. Sul tema si confronti WEBER C., *In defense of apparently "usurious" interest rates for microloans: a pedagogical note*, Seattle University, 2007; ORSINI R., *Etica economica del microcredito*, op. cit., 8.

<sup>466</sup> Silvotti ritiene che la stretta correlazione tra esclusione finanziaria e mercato dell'usura è presente fin dalle origini del settore del credito. SILVOTTI S., *Gli Effetti Dell'esclusione Finanziaria E L'esigenza Di Una Finanza Alternativa: Alcune Riflessioni Sul Microcredito*, op. cit. 365.

Il microcredito può costituire anche un'importante strumento per contrastare la disoccupazione, fenomeno che si è aspramente acuito specialmente in seguito alla crisi economica.<sup>467</sup> Molti giovani, infatti, hanno enormi difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro, mentre altri devono affrontare i rischi dell'impiego precario ed altri ancora si trovano improvvisamente privi di occupazione.

I dati Istat del terzo trimestre 2013 evidenziano che il tasso di disoccupazione in Italia è pari al 12,7% ed i disoccupati tra i 15-24enni sono 659 mila. L'incidenza dei disoccupati di 15-24 anni sulla popolazione in questa fascia di età è pari all'11,0%<sup>468</sup>.

Consentire l'accesso al microcredito ai giovani disoccupati desiderosi di avviare una microimpresa può costituire un'importante politica di incentivo alla creazione di attività lavorative ed avrebbe il merito di favorire l'inclusione sociale ed economica di questi soggetti. Sul punto si è pronunciata recentemente anche la Commissione Europea che esplicitamente ha affermato *“Considerato il numero importante di disoccupati che si registra in Europa, si dovrebbero porre in atto programmi di sostegno all'imprenditoria per incoraggiare la creazione di imprese quale via d'uscita dalla disoccupazione. Pochi programmi di sostegno alla creazione di imprese sono rivolti specificamente ai giovani disoccupati(...) Si dovrebbe inoltre prestare attenzione ai disoccupati in generale, soprattutto a coloro che già dispongono di abilità e competenze che potrebbero essere trasferite verso un'occupazione autonoma facendo leva sugli strumenti del tutoraggio e dell'assistenza alle imprese.”*<sup>469</sup>.

Inoltre, non dobbiamo dimenticare che in Italia esistono radicate tradizioni artigiane e microimprenditoriali, che giocano un ruolo considerevole nella nostra economia. Pertanto, programmi di microcredito ancora più efficienti e specializzati troverebbero terreno fertile per lo sviluppo e la creazione di concrete possibilità di crescita alla nostra economia.

---

<sup>467</sup> “Tra il primo trimestre del 2008 ed il primo trimestre del 2012 l'Italia registra 400.000 occupati in meno, mentre i disoccupati sono aumentati di oltre un milione di unità, passando da 1,7 milioni a 2,8 milioni. E' stato particolarmente forte l'effetto di scoraggiamento determinato dalla crisi, che ha spinto molte persone ad uscire, più o meno temporaneamente, dal mercato del lavoro; così come risultano ancora diffusi i casi di perdita di lavoro, con difficoltà di reintegro della posizione persa”. CENSIS- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, op. cit.

<sup>468</sup> Si consulti [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>469</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni- piano d'azione imprenditorialità 2020 Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*, Bruxelles, 9.1.2013 COM(2012) 795 final.

Il microcredito è considerato da molti studiosi un'importante *chance* anche per l'*empowerment* delle donne. Queste storicamente incontrano maggiori difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro.<sup>470</sup> I dati Istat relativi all'anno 2012 affermano che al Sud una donna su cinque era priva di occupazione e la percentuale aumenta se si prende in considerazione la fascia d'età 15-24 anni: in questo caso il tasso di disoccupazione femminile al Sud sale al 49,9% (+5,2% rispetto al 2011).

Le analisi condotte da Borghi e Cencini hanno dimostrato che “*nonostante il forte incremento nell'accesso ai servizi di microfinanza, la capacità delle donne di ottenere credito è inferiore a quella degli uomini. L'importo dei crediti concessi alle donne è inferiore a quello dei prestiti concessi ad individui di sesso maschile della stessa comunità.*”<sup>471</sup> .

Dunque l'obiettivo di coinvolgere le donne nei programmi di microcredito possiede motivazioni sia sociali che economiche e punta a raggiungere la parità di diritti tra i sessi attraverso lo sfruttamento di uno strumento finanziario.

E' opportuno segnalare che quello che Becchetti definisce “*effetto di genere*”, cioè “*la percentuale di clienti donne sul totale di coloro che ottengono prestiti*” sembra essere un fenomeno circoscritto ad alcune aree geografiche. Infatti, mentre i clienti della Grameen Bank risultano essere per il 96% donne, tale prevalenza non è stata riscontrata nei programmi di microcredito promossi nei paesi più sviluppati, dove la donna risulta essere molto più emancipata rispetto ai PVS<sup>472</sup> .

Nonostante ciò, varie organizzazioni europee in Italia, Spagna e Gran Bretagna dichiarano l'obiettivo di rivolgersi specificamente alle donne<sup>473</sup> . Le istituzioni che maggiormente si sono dedicate all'offerta di finanziamenti a progetti femminili sono

---

<sup>470</sup> A tal proposito la Commissione Europea ha recentemente affermato “*Le donne rappresentano il 52% della popolazione totale europea, ma sono soltanto un terzo dei lavoratori autonomi o di coloro che avviano imprese nell'UE72. Le donne rappresentano quindi un ampio bacino di potenzialità imprenditoriali in Europa. All'atto di creare e gestire un'impresa le donne si trovano ad affrontare maggiori difficoltà degli uomini, essenzialmente per quanto concerne l'accesso ai finanziamenti, alla formazione, alle reti e alla conciliazione tra azienda e famiglia*” EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions entrepreneurship 2020 action plan reigniting the entrepreneurial spirit in Europe*, Brussels, 9.1.2013 COM(2012) 795 final.

<sup>471</sup> BORGI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 23 e ss. .

<sup>472</sup> BECCHETTI L., *Il Microcredito*, op. cit., 73 e ss. .

<sup>473</sup> ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 37.

costituite prevalentemente da istituzioni finanziarie non bancarie, ONG o fondazioni e associazioni micro finanziarie<sup>474</sup> .

I programmi di microcredito rivolti alle donne si basano sul presupposto che le discriminazioni ancora esistenti nei loro confronti possano essere abbattute solo attraverso lo sviluppo e l'inclusione finanziaria e il loro obiettivo è la crescita sociale delle classi economiche più svantaggiate proprio attraverso un miglioramento della condizione sociale delle donne<sup>475</sup> .

L'impatto positivo dei programmi di microcredito sulle donne è stato confermato anche da numerose analisi empiriche internazionali. Tra tutte si segnalano, ad esempio, quelle condotte da Cheston e Kuhn, che parlano di “*miglioramento della condizione delle donne*” e “*del ruolo che il microcredito svolge per questo*”. Lo studio condotto evidenzia i fattori determinanti per la riuscita dell'*empowerment* femminile: rilevante è la condizione individuale e l'abilità della donna, ma assume un carattere di estrema importanza anche l'ambiente nel quale quest'ultima è inserita.

Nel dimostrare un miglioramento della situazione economica e sociale delle donne che hanno preso parte a programmi di microcredito, le due autrici hanno evidenziato anche un incremento della fiducia e della stima in loro stesse ed un aumento della partecipazione alle decisioni familiari e della comunità<sup>476</sup> .

Tra gli autori italiani si segnala il contributo di Borghi e Cencini i quali hanno riscontrato che il microcredito ha: 1) determinato un maggiore coinvolgimento delle donne nei processi decisionali; 2) migliorato l'autostima della donna; 3) migliorato lo status delle donne all'interno della famiglia e della comunità; 4) migliorato la fruizione dei diritti delle donne e la loro partecipazione politica.

Predisporre gli strumenti necessari per determinare un aumento di reddito delle donne produce importanti effetti a cascata. In primo luogo favorisce il loro ingresso nel settore economico, attribuisce loro un maggiore peso sociale e permettere una partecipazione più attiva ed indipendente nella comunità, mettendole in condizione di

---

<sup>474</sup> I dati sopra riportati costituiscono parte dei risultati di uno studio commissionato dall'*European Microfinance Network* avente come periodo di riferimento il biennio 2010-2011. Sul punto cfr. BENDIG M., UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, op. cit.

<sup>475</sup> NICCOLI A., PRESBITERO A., *Microcredito e macrospereanze opportunità, limiti e responsabilità*, op. cit., 55.

<sup>476</sup> CHESTON S., KUHN L., *Empowering women through microfinance*, New York, 2002.

provvedere alle loro famiglie e di partecipare attivamente alle decisioni del nucleo familiare.

L'offerta di microcredito per la promozione ed il sostegno delle microimprese, costituisce un elemento importante in grado di migliorare le condizioni di vita di un altro segmento di popolazione che spesso rischia l'esclusione sociale. Mi riferisco agli immigrati che spesso versano in situazione di disoccupazione o di occupazione irregolare.

L'immigrazione, come è stato rilevato dall'ABI, è divenuta ormai *“una realtà strutturale del nostro Paese, rappresentando un fenomeno rilevante e di lunga durata, il cui trend di crescita appare evidente, alla luce delle dinamiche strutturali italiane in termini demografici ed economici”*. Anche la Commissione Europea si è recentemente pronunciata sull'argomento affermando che *“I migranti rappresentano un importante bacino di imprenditori potenziali in Europa. Attualmente però le imprese fondate da persone immigrate in Europa sono per lo più microimprese individuali o con pochi dipendenti. (...)L'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi ribadisce il ruolo importante dei migranti in quanto imprenditori ed indica che "occorre poi rafforzare l'importante ruolo imprenditoriale degli immigrati, la loro creatività e capacità innovativa". È importante che le politiche volte a incoraggiare l'imprenditoria in Europa tengano pienamente conto del potenziale imprenditoriale rappresentato da questo gruppo.”*<sup>477</sup> .

Dunque, l'emancipazione degli immigrati oltre a contribuire alla loro integrazione sociale, può determinare un innalzamento del livello di benessere anche dei familiari che risiedono nel paese di provenienza, grazie ai flussi di rimesse che tramite il sistema bancario vengono trasmessi nei territori di origine<sup>478</sup> .

L'inserimento nella società, utilizzando forme di auto-impiego, rappresenta un'importante politica di integrazione degli immigrati in Italia, soprattutto sulla scorta dei più recenti dati che attestano una forte crescita dell'imprenditoria straniera nel nostro Paese.<sup>479</sup> I dati affermano, infatti, che anche se nel 2012 la crisi ha mostrato i suoi effetti

---

<sup>477</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni- piano d'azione imprenditorialità 2020 Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*, Bruxelles, 9.1.2013 COM(2012) 795 final, 26-26.

<sup>478</sup> ABI, *Banche e inclusione finanziaria- accesso al credito, microfinanza e strategie operative*, 95-96, op. cit.

<sup>479</sup> Sul tema del rapporto tra immigrati e imprenditoria si consiglia la lettura di DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *III rapporto annuale- Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, 2013, [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it); FORMAPER, *Da migranti ad*

anche sulle imprese individuali con titolare immigrato, dal 2007 ad oggi la crescita di queste imprese resta fortemente positiva. Nel 2012 i titolari e soci di impresa straniera sono stati 419.680, cioè il 6,9% del totale dei titolari di impresa. Tra i titolari il 18,9% è di sesso femminile ed il 49,6 è costituito da artigiani. L'81,7% si trova dislocato nelle aree dell'Italia centro-settentrionale e proviene da Marocco, Romania, Cina ed Albania<sup>480</sup>.

In Italia, gli immigrati, oltre ad essere molto attivi nel campo del lavoro autonomo ed imprenditoriale, costituiscono circa il 10% dei lavoratori dipendenti <sup>481</sup>, ed incidono per l'11,1% sul Pil e pagano 7,5 miliardi di euro di contributi previdenziali, dichiarando al fisco un imponibile di oltre 33 miliardi di euro<sup>482</sup>.

Recenti analisi<sup>483</sup>, tuttavia, hanno messo in evidenza che circa un quarto delle imprese gestite da immigrati non è mai entrato in contatto con banche e meno di un quinto ha ottenuto prestiti dal sistema creditizio locale.

Le imprese con titolare straniero, infatti, sono percepite dalle banche come più rischiose soprattutto dopo che la crisi ha reso più complicata la gestione della liquidità.

La conseguenza di tale chiusura è che circa l'80% delle imprese gestite da stranieri è sovvenzionata tramite autofinanziamenti o mediante il sostegno economico di parenti ed amici.

L'obiettivo dell'integrazione degli immigrati costituisce anche uno dei punti cruciali nell'Agenda dell'Unione che ha predisposto specifici programmi a sostegno dei

---

*imprenditori. La crescita delle imprese di immigrati in Lombardia*, Milano, 2005; MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *L'imprenditorialità immigrata: caratteristiche, percorsi e rapporti con il sistema bancario*, Rapporto finale, ottobre 2004, [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it). Sul tema dell'accesso al credito per gli immigrati si consulti LUNARIA, *Migranti e banche. Facilitare l'accesso dei migranti ai servizi bancari*, Rapporto finale settembre 2000, [www.stranierinitalia.it](http://www.stranierinitalia.it)

<sup>480</sup> I dati sopra riportati sono stati presentati a Roma nel rapporto annuale CNA sull'imprenditoria straniera in Italia nel 2012. [www.cna.it](http://www.cna.it)

<sup>481</sup> Nel corso dell'ultimo decennio la presenza di cittadini stranieri in Italia è pressoché triplicata ed è per questo che nel 2010 nell'ambito del Fondo Europeo per l'Integrazione (FEI), è stata sottoscritta dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la convenzione per la realizzazione del progetto "A.MI.CI." con l'obiettivo di facilitare l'integrazione degli stranieri attraverso la costituzione di microimprese e sostenendo l'autoimpiego attraverso lo strumento del microcredito.

<sup>482</sup> I dati riportati sono pubblicati in BORGOMEIO C. (a cura di), *Microcredito Dimensioni e prospettive del prestito sociale e imprenditoriale in Italia: VI rapporto sul microcredito (2009-2010)*, op. cit., 21.

<sup>483</sup> BORGOMEIO C. (a cura di), *Microcredito Dimensioni e prospettive del prestito sociale e imprenditoriale in Italia: VI rapporto sul microcredito (2009-2010)*, op. cit., 21 e ss.

soggetti stranieri soprattutto alla luce dei dati del 2010 che affermano che il 6,4% della popolazione europea è costituita da stranieri<sup>484</sup>.

Oggi il 12% dei microcrediti erogati in Europa è concesso a minoranze etniche<sup>485</sup> ed immigrati<sup>486</sup>.

La promozione dell'imprenditoria immigrata, attraverso l'utilizzo di programmi di microcredito potrebbe avere l'effetto positivo di ridurre il fenomeno molto diffuso del lavoro sommerso, con risvolti indubbiamente rilevanti anche per le casse dello Stato e per l'intera società.

Le maggiori difficoltà che affrontano i programmi di microcredito rivolti agli immigrati riguardano principalmente il basso livello di istruzione e scolarizzazione dei destinatari e la difficile comprensione linguistica. Questi ostacoli sono resi ancora più insormontabili dall'imponente carico burocratico del nostro sistema pubblico. Per superare il problema linguistico, le banche italiane hanno predisposto e diffuso materiale illustrativo e informativo in diverse lingue. Quest'atteggiamento pro-attivo delle banche ha permesso un aumento del livello di bancarizzazione dei cittadini immigrati<sup>487</sup>.

Le cause più frequenti che determinano il respingimento dei progetti microimprenditoriali di soggetti stranieri sono costituite dalla scarsa sostenibilità economica dei progetti proposti e dal rischio di sovra indebitamento dei richiedenti<sup>488</sup>.

---

<sup>484</sup> Il Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007-2013 (FEI), previsto dal Programma Quadro "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", è stato istituito con decisione del Consiglio 2007/435/CE al fine di sostenere la capacità degli Stati Membri di elaborare, realizzare e valutare politiche ed interventi che permettano ai cittadini stranieri provenienti da contesti economici, sociali, culturali, religiosi e linguistici diversi, di integrarsi più facilmente all'interno del paese di accoglienza.

<sup>485</sup> Per minoranza etnica si intendono quegli individui che non appartengono al gruppo etnico nazionale predominante e le cui origini e stili di vita possono differire da quelli della maggior parte. Gli immigrati sono gli individui che non sono nati nello Stato in cui risiedono.

<sup>486</sup> I dati sopra riportati costituiscono parte dei risultati di uno studio commissionato dall'*European Microfinance Network* avente come periodo di riferimento il biennio 2010-2011. BENDING M., UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, 2012, op. cit.

<sup>487</sup> Alcuni dati relativi dal 2007 sono forniti dall'ABI. L'aumento di bancarizzazione dei cittadini stranieri è risultato essere del 12% ed il numero dei conti correnti loro intestati è cresciuto del 33,3%. ABI, *Banche e inclusione finanziaria- accesso al credito, microfinanza e strategie operative*, op.cit.

<sup>488</sup> Tra le varie iniziative a sostegno dell'imprenditoria straniera si segnala quella del Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini di Paesi Terzi 2007-2013, *A.M.I.C.I. accesso al microcredito per i cittadini immigrati- il modello italiano*, finanziata attraverso il fondo FEI (Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei paesi terzi) e sviluppata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali –Direzione Generale della Immigrazione - in partnership con il Ministero dell'Interno e l'Ente Nazionale per il Microcredito, 2009. [www.fgda.org](http://www.fgda.org)

Per tale ragione la Banca d'Italia ha inserito gli immigrati tra “*i gruppi sociali che necessitano di un’attenzione speciale nell’ambito delle iniziative di educazione finanziaria*”<sup>489</sup> .

Recentemente il livello di bancarizzazione degli immigrati si è evoluto in positivo. Il 60% degli istituti bancari oggi offre strumenti di microcredito o microfinanza per lavoratori stranieri residenti in Italia e circa 7 imprenditori immigrati su 10 sono clienti delle banche<sup>490</sup> .

Il crescente grado di bancarizzazione dei cittadini stranieri da un lato dimostra il consolidamento della presenza straniera e dell’integrazione economica degli immigrati nei circuiti economici formali dell’economia italiana e dall’altro dimostra anche l’ampliamento e la diversificazione dei servizi e dei prodotti offerti dalle banche<sup>491</sup> .

Queste ultime, infatti, si trovano sempre più frequentemente a dover rispondere alle esigenze e alle aspettative di soggetti ormai inseriti nel tessuto produttivo italiano e che rappresentano un segmento di mercato di dimensioni non trascurabili.

Sulla base dell’analisi condotta si può dedurre, pertanto, che in Italia esiste una domanda potenziale di microcredito molto consistente anche se difficilmente quantificabile.

L’inclusione finanziaria costituisce una leva importante per favorire ed accelerare il processo di integrazione dei disoccupati e degli immigrati. In questo ambito, dunque le banche giocano un ruolo pro-attivo fondamentale rendendo accessibili diversi strumenti e servizi finanziari ed accrescendo la sicurezza economica attraverso forme di accumulo del risparmio e di disponibilità di credito.

Il microcredito, quindi, costituisce un importante strumento di sviluppo locale, attraverso la creazione di posti di lavoro, la riduzione dell’esclusione sociale e la ripresa delle economie locali e delle aree depresse<sup>492</sup> .

---

<sup>489</sup> AA.VV., *Inclusione finanziaria le iniziative del G20 e il ruolo della Banca d'Italia*, n. 96, luglio 2011, [www. bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>490</sup> ABI, CESPI, *Banche e nuovi italiani*, Roma, 2009, 37. Dall’indagine condotta è emerso che negli ultimi anni i migranti e le banche hanno intensificato le loro relazioni reciproche e che questo ha accelerato il processo di inclusione finanziaria della clientela straniera.

<sup>491</sup> I servizi bancari predisposti per rispondere alle esigenze della clientela immigrata sono costituiti da conti correnti a costi agevolati, trasferimento di rimesse a costi fissi, servizi assicurativi , prodotti di risparmio, carte di credito e debito revolving e ricaricabili ed in alcuni casi prodotti di credito immobiliare. ABI, *Banche e inclusione finanziaria- accesso al credito, microfinanza e strategie operative*, op. cit.

<sup>492</sup> Sul punto si veda GALATI M. (a cura di), *Microcredito Banca Etica, capitale sociale e mezzogiorno*, op. cit., 39 e ss. .

Questo strumento finanziario, inoltre, può essere considerato come un'opportunità per trasformare i fruitori di politiche assistenziali, in particolare coloro che godono di incentivi a fondo perduto, sostegno al reddito e liberalità, in contribuenti attivi e quindi soggetti che partecipano allo sviluppo economico e si integrano perfettamente nel tessuto sociale e produttivo del paese.

Infine, il periodo critico in cui si trova l'Italia rende indiscutibilmente necessaria la predisposizione di nuove strategie che consentano di sostenere l'impresa e permettano l'applicazione di innovativi strumenti di *welfare* lontani da sistemi meramente assistenzialisti ma capaci di tradursi in concreti piani di sviluppo.

## **2.1 L'ultimo intervento normativo: il D.lgs 19 settembre 2012 n. 169.**

L'Italia si trova in una situazione di ritardo rispetto ai maggiori Paesi europei<sup>493</sup>, per quanto concerne il numero ed il valore dei microcrediti erogati.

Tuttavia, nonostante la normativa non risulti ancora adeguata, l'Italia, grazie alla propria tradizione di credito sociale (credito cooperativo, Mag, Casse Peote), si è dimostrato uno dei "paesi pilota" nell'ambito del credito finalizzato all'inclusione, diventando il terzo paese europeo, dopo Francia e Romania ad essersi dotato di una regolamentazione specifica per il microcredito<sup>494</sup>.

Per la prima volta nel 2010, attraverso la riforma<sup>495</sup> del TUB (Testo Unico Bancario), contenuto nel Decreto legislativo n. 385 del 1993 e rinnovato dall'art. 7 del

---

<sup>493</sup> Per fare un confronto con una realtà a noi vicina si consideri che la Francia, nonostante abbia un tasso di esclusione dal credito molto basso, è uno dei paesi con il più alto numero di beneficiari di microcredito. Cfr NICCOLI A., PRESBITERO A., *Microcredito e macrospere opportunità, limiti e responsabilità*, op. cit., 107.

<sup>494</sup> LA TORRE M., *Il microcredito è legge. L'Italia è il terzo Paese in Europa a dotarsi di una normativa per il credito inclusivo*. [http://dip-management.unisapienza.cineca.it/sites/dip-management/files/allegati/D1\\_LaTorre\\_Il%20microcredito%20C3%A8%20legge.pdf](http://dip-management.unisapienza.cineca.it/sites/dip-management/files/allegati/D1_LaTorre_Il%20microcredito%20C3%A8%20legge.pdf)

<sup>495</sup> L'art. 111, del Dlgs 385/1993 è stato rinnovato dall'art. 7 del Dlgs 141/2010 che ha dato attuazione alla Direttiva 2008/48/CE "Attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo VI del testo unico bancario - decreto legislativo n. 385 del 1993 - in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi". Per disciplinare il microcredito si è attinto in larghissima misura alla normativa riguardante la promozione del "lavoro autonomo", più conosciuta come "prestito d'onore", contenuta nel decreto legislativo 185/2000 (artt. 17 e 18) destinata alle aree in ritardo di sviluppo del Mezzogiorno, ma anche di quelle del resto d'Italia. Sul tema si veda VENTO G., *La disciplina legislativa del microcredito*

Dlgs 141/2010, viene introdotta nell'ordinamento italiano una norma che riguarda specificamente il microcredito, del quale si definisce l'ambito oggettivo e soggettivo (art 111) e l'attività di vigilanza (art 113)<sup>496</sup>.

E' stato rilevato, che alcuni elementi caratterizzanti la disciplina del microcredito (quali l'importo del prestito, l'assenza di garanzie reali, la predisposizione di servizi di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziari e lo scopo imprenditoriale del credito), sono stati ispirati dalla normativa predisposta per la promozione del lavoro autonomo contenuta del D.Lgs 185/2000 (artt. 17 e 18)<sup>497</sup>.

La disciplina normativa del microcredito ha attirato numerose critiche in ragione della sua indeterminatezza, tanto che a distanza di due anni, il D.Lgs 19 settembre 2012 n. 169 è intervenuto apportando alcune importanti correzioni.

Tuttavia informazioni sulle caratteristiche dei finanziamenti sono previste solo in parte dal legislatore, che ne rimette la compiuta definizione, secondo quanto dispone il comma 5 dell'art. 111 TUB, ad una successiva regolamentazione ad opera del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita la Banca d'Italia.

L'approvazione di una normativa sul microcredito pone l'Italia in una posizione di avanguardia rispetto ad altri paesi europei. Tuttavia il ritardo nell'approvazione dei Regolamenti di attuazione degli artt. 111 e 113 TUB condiziona fortemente lo sviluppo di questo strumento finanziario..

A distanza di più di tre anni dalla riforma dell'art. 111 del TUB, nel 2013 è stata pubblicata una bozza del Decreto del Ministro dell'Economia sottoposta a consultazione

---

(nuovo articolo 111 del testo unico bancario) ed il ruolo in esso degli enti non profit, 30 settembre 2010, [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

<sup>496</sup> “Prima di tale decreto, i riferimenti al microcredito erano quasi inesistenti: il 31 luglio 2007 era stato sottoscritto tra il Ministero dell'Interno, la Banca d'Italia, l'ABI e alcune associazioni rappresentative di commercianti, consumatori, artigiani, agricoltori, vittime dell'usura e del racket un Accordo-Quadro mirante, fra l'altro, ad incrementare l'attività di microcredito (art. 1, lett. e). Il d.lgs. 21 aprile 2000 n. 185, (“Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego in attuazione dell'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999 n. 144”) permetteva solo a soggetti disoccupati (esclusi i liberi professionisti, gli imprenditori, i “precari”, gli artigiani, i titolari di partita IVA) di ricevere contributi a fondo perduto o mutui agevolati e assistenza tecnica per attività nei settori di produzione di beni, fornitura di servizi e commercio in forma individuale (artt. 13 – 18); in base a questa normativa sono ammessi ai benefici anche le microimprese in forma di società di persone non mutualistiche formate per più della metà da soggetti privi di occupazione ai sensi dell'art. 17, per lo svolgimento di attività nel settore della produzione di beni e fornitura di servizi (artt. 19 - 20); tuttavia, è di tutta evidenza la lontananza di tale modello dal microcredito”. MACHIAVELLO E., *La regolamentazione della microfinanza tra equità ed efficienza*, in *Diritto della Banca e del mercato finanziario*, 2, 2012, 319.

<sup>497</sup> Sul punto si consulti VISCONTI G., *La disciplina legislativa del microcredito: gli artt. 111 e 113 del testo unico bancario dopo le modifiche ad essi apportate dal decreto legislativo 169/2012*, 2012, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

pubblica e contenente le norme di attuazione. Nel corso della trattazione sarà fatto più volte riferimento ad alcune delle nuove disposizioni. Va ricordato, tuttavia, che si tratta di una disciplina ancora suscettibile di eventuali probabili modifiche e priva di valore vincolante.

La predisposizione di tale intervento legislativo, anche se in ritardo conferma, tuttavia il diffuso ed alto interesse verso il microcredito. Appare auspicabile che la definizione del quadro regolamentare del microcredito avvenga rapidamente soprattutto per le forti potenzialità che questo strumento possiede e per le necessità economiche e sociali emerse in seguito alla crisi finanziaria.

## **2.2 La disciplina del microcredito per l'impresa.**

L'art. 111 del TUB (comma 1 e comma 3), anche dopo la riforma del 2012 mantiene invariata la distinzione tra il microcredito destinato ad operare per l'avvio di attività di lavoro autonomo o di microimprese<sup>498</sup> (art. 111, comma 1) e quello diretto ad alleviare stati di indigenza personale e finalizzato a consentire l'inclusione sociale e finanziaria del beneficiario (art. 111, comma 3)<sup>499</sup>.

Nel primo caso, il finanziamento di valore non superiore a 25.000 euro, non assistito da garanzie reali ed accompagnato da servizi di assistenza e monitoraggio, è rivolto all'impresa e destinato a favorire lo sviluppo di iniziative imprenditoriali o all'inserimento nel mercato del lavoro<sup>500</sup>.

Tali finanziamenti possono essere concessi da società per azioni, in accomandita per azioni, e a responsabilità limitata e cooperative<sup>501</sup> iscritte in un apposito elenco, a

---

<sup>498</sup> Le microimprese sono definite dalla direttiva 2003/361/CE e dal decreto 18 aprile 2005 del Ministro delle attività produttive come le "imprese il cui organico sia inferiore a 10 persone ed il cui fatturato o totale di bilancio non supera i 2 milioni di euro".

<sup>499</sup> I fruitori di questa tipologia di microcredito sono in maggioranza uomini, giovani con meno di 35 anni, diplomati e talvolta anche laureati, coniugati ma spesso anche single, concorrenti insieme ad altri al reddito familiare. Per un approfondimento sui dati relativi ai beneficiari del microcredito cfr. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito, rapporto finale di monitoraggio, Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza"*, op. cit., 104-105.

<sup>500</sup> Art. 111, comma 1, let. a), b), c).

<sup>501</sup> L'Art 111 TUB, comma 2, lett. a). Per quanto attiene al settore dell'offerta del microcredito, il nuovo art. 111, I comma richiede come requisito l'iscrizione dei soggetti erogatori in un apposito elenco

favore di persone fisiche, società di persone o società a responsabilità limitata semplificata di cui all'art. 2463 bis c.c. o associazioni o società cooperative<sup>502</sup>.

La modifica normativa del 2012, ha determinato un ampliamento dei soggetti destinatari del microcredito, ricomprendendo in questa categoria anche le società a responsabilità limitata semplificata di cui all'art. 2463-bis c.c. e le associazioni. In precedenza, infatti, i destinatari del microcredito finalizzato all'impresa erano soltanto: 1) le persone fisiche, 2) le società di persone; 3) le società cooperative.

Dal novero dei destinatari del microcredito restano escluse le fondazioni (in quanto dispongono di patrimoni così rilevanti da non essere interessati ai piccoli crediti) i comitati (in quanto enti associativi con una durata limitata nel tempo e diretti al raggiungimento di un obiettivo preciso) e le s.r.l. a capitale ridotto (cui fa riferimento l'art 44 del Decreto-Legge n. 83 del 2012), che a differenza delle s.r.l. semplificate non contengono un limite d'età per i soci.

La bozza del Decreto Ministeriale che darà attuazione all'art. 111 prevede espressamente all'art. 1, comma 2, i soggetti che saranno esclusi dai finanziamenti. Si tratta di: *“a) lavoratori autonomi e imprese titolari di partita IVA da più di tre anni, ove si tratti di prima domanda di finanziamento; b) lavoratori autonomi e imprese titolari di partita IVA da più di cinque anni, nel caso in cui abbiano già beneficiato di un finanziamento ai sensi dell'art. 111, comma 1, TUB; c) lavoratori autonomi e imprese individuali con più di cinque dipendenti; d) società di persone e società cooperative con un numero di dipendenti non soci superiore alle dieci unità; e) imprese che al momento della richiesta di microcredito presentino requisiti dimensionali superiori a quelli previsti dall'art. 1 comma 2 lett a) e b) del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267, come aggiornati ai sensi del comma 2 della medesima disposizione ed un livello di indebitamenti superiore a 100.000 euro”*.

Il sopra menzionato articolo è stato soggetto ad alcune critiche attinenti al criterio della storicità della presenza sul mercato (titolari di partita iva da più di tre anni). Il fattore temporale non risulta infatti in alcun modo collegato alla necessità di microcredito, in quanto anche i lavoratori autonomi o le piccole imprese titolari di partita Iva possono subire contratture di fatturato. E' stato suggerito, invece, di agganciare il

---

disciplinato dall'art 113 TUB, in sostituzione dell'iscrizione all'Albo degli intermediari finanziari tenuto dalla Banca d'Italia ex art. 106 TUB, comma 1.

<sup>502</sup> Art. 111 TUB, comma 1.

criterio alla definizione di piccola o micro impresa, al fine di rendere la definizione regolamentare coerente con quella prevista per l'utilizzo dei fondi sociali messi a disposizione dell'European Investment Fund<sup>503</sup> .

Per quanto riguarda l'ammontare del credito, previsto nella lett. a) del comma 1 dell'art. 111 del TUB (25.000 euro nel caso di prestito a fini imprenditoriali e 10.000 per il credito sociale), parte della dottrina ha ritenuto che la previsione normativa sia incompleta, in quanto sarebbe stato opportuno integrare tale previsione prevedendo un aggiornamento biennale o triennale sulla base dell'indice dei prezzi al consumo calcolato dall'Istat<sup>504</sup> .

Su questo punto la bozza del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze ha previsto la possibilità di innalzare il limite di 25.000 euro di ulteriori 10.000 euro in caso di pagamento puntuale delle ultime sei rate, del raggiungimento di risultati intermedi stabiliti dal contratto di finanziamento e della affidabilità del beneficiario<sup>505</sup> .

Detto articolo contiene importanti informazioni in merito: a) al rimborso che dovrà avvenire secondo quanto stabilito nel piano di ammortamento, con rate aventi scadenza non superiore ad un mese, b) ed alla durata del finanziamento che non potrà essere superiore a cinque anni, tranne per quelli che prevedono la frequenza di corsi di formazione anche di natura universitaria per una durata massima di 10 anni.

La bozza del Decreto Ministeriale che darà attuazione all'art. 111 prevede, inoltre, all'art. 2 le tipologie di spesa che potranno essere finanziate attraverso il microcredito per attività imprenditoriale. Esse sono: “ a) *l'acquisto di beni, comprese le materie prime necessarie alla produzione di beni o servizi e le merci destinate alla rivendita, o servizi strumentali all'attività svolta, comprese le operazioni di leasing e la sottoscrizione di*

---

<sup>503</sup>L'Ente Nazionale per il Microcredito ha proposto di modificare l'attuale definizione regolamentare con la seguente: “*Sono esclusi i finanziamenti concessi a imprese diverse dalle piccole imprese o dalle micro imprese, come definite dalla Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 2003/361/CE*”. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Position paper di risposta alla consultazione pubblica relativa agli schemi di regolamento ministeriale predisposti per l'attuazione del titolo v, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia)*, 2013, [www.microcreditoitalia.org](http://www.microcreditoitalia.org)

<sup>504</sup> In questo senso si consulti VISCONTI G., *La disciplina legislativa del microcredito: gli art. 111 e 113 del testo unico bancario dopo le modifiche ad essi apportate dal decreto legislativo 169/2012*, op. cit.

<sup>505</sup> La disciplina è contenuta nell'art. 4 comma 1 della Bozza del Decreto dell'Economia e delle Finanze di attuazione dell'art. 111 , comma 5. Per un approfondimento si consulti VISCONTI G., *La bozza del decreto ministeriale che attua l'art. 111 TUB sul microcredito*, 2013, [www.diritto.it](http://www.diritto.it). Nel contributo il Visconti ritiene che si sarebbe potuta adottare anche una rata trimestrale, così come è stata prevista per il “prestito d'onore” disciplinato dagli artt. 17 e 18 del D. Lgs 185/2000.

polizze assicurative; b) la retribuzione di nuovi dipendenti e soci lavoratori;<sup>506</sup> c) il pagamento di corsi di formazione volti ad elevare la qualità professionale e le capacità tecniche e gestionali del lavoratore autonomo, dell'imprenditore e dei relativi dipendenti. I finanziamenti concessi alle società di persone e alle società cooperative possono essere destinati anche a consentire la partecipazione a corsi di formazione da parte dei soci: d) il pagamento di corsi di formazione anche di natura universitaria volti ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro” .

Per quanto riguarda le finalità che deve possedere il microcredito, il comma I dell'art. 111 fa riferimento “all'avvio o all'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa”, mentre la lettera b) dello stesso articolo determina gli obiettivi costituiti da “l'avvio o lo sviluppo di attività imprenditoriali e l'inserimento nel mercato del lavoro”.

È proprio quest'ultimo riferimento che ha generato dei dubbi, in quanto per “inserimento nel mercato del lavoro” non può di certo intendersi l'attività di lavoro subordinato in quanto esplicitamente escluso dalla prima parte del comma in oggetto. Può ipotizzarsi, piuttosto un riferimento all'attività di lavoro autonomo degli esercenti arti o professioni.

Questa interpretazione risulta abbastanza attendibile anche alla luce dell'obiettivo sposato dalla Commissione Europea di porre i liberi professionisti al centro delle politiche di sviluppo. *L'Entrepreneurship 2020 Action Plan (Piano d'azione Imprenditorialità 2020)*<sup>507</sup> presentato dalla Commissione Europea il 9 gennaio 2013 apre

---

<sup>506</sup> Il dettato della lettera b) art. 2, comma 1 è stato criticato in quanto è stato ritenuto che la previsione di destinare il finanziamento alla copertura di soli costi di nuovo personale potrebbe risultare troppo restrittiva. Le microimprese potrebbero, infatti, dover incrementare la remunerazione dei dipendenti già assunti, spesso ridotta nella fase di start-up. Sul punto cfr. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Position paper di risposta alla consultazione pubblica relativa agli schemi di regolamento ministeriale predisposti per l'attuazione del titolo v, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia)*, op. cit.

<sup>507</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni- piano d'azione imprenditorialità 2020 Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*, Bruxelles, 9.1.2013 COM(2012) 795 final. Il documento della Commissione contiene importanti passaggi che riconoscono il ruolo dei liberi professionisti nello sviluppo del Paese e dell'occupazione e li individua come futuri destinatari di politiche di sostegno mirate. Si segnalano alcuni passaggi di particolare rilevanza: “La burocrazia va eliminata o ridotta ove possibile per tutte le imprese e in particolare per le microimprese, compresi i lavoratori autonomi e i liberi professionisti, che sono eccezionalmente vulnerabili agli oneri burocratici a causa delle loro dimensioni ridotte e delle risorse umane e finanziarie limitate. Nel contempo si dovrebbero rimuovere le rimanenti barriere indebite e ingiustificate all'accesso alle professioni liberali”; “si istituirà un gruppo di lavoro per valutare i bisogni specifici delle professioni liberali in relazione a tematiche come la semplificazione, l'internazionalizzazione o l'accesso ai finanziamenti”; Sul punto si segnala anche la

l'accesso ai fondi europei anche ai professionisti, equiparandoli alle piccole e medie imprese.

La Commissione infatti prevede l'inclusione a tutti gli effetti dei professionisti nell'elenco dei beneficiari delle misure di sostegno e la possibilità di usufruire delle stesse agevolazioni e/o finanziamenti finora riservati esclusivamente alle PMI<sup>508</sup>.

Il comma 1 lett. C) dell'art. 111 del TUB, come sopra accennato, prevede che i finanziamenti siano accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di assistenza e di monitoraggio dei soggetti finanziati.

Sul punto è intervenuta la bozza del Decreto Ministeriale che darà attuazione all'art. 111 che ha previsto che detti servizi dovranno essere erogati sia nella fase dell'istruttoria sia durante il periodo di ammortamento. Tali servizi, erogati nelle forme e con le modalità previsti nel contratto, da strutture interne all'operatore di microcredito o da operatori del terzo settore o da altri soggetti specializzati riguarderanno: *“a) supporto alla definizione della strategia di sviluppo dell'attività finanziata; b) formazione sulle tecniche di amministrazione dell'impresa, sotto il profilo della gestione finanziaria, di quella contabile e di quella del personale; c) formazione all'uso delle tecnologie più avanzate per innalzare la produttività dell'attività; d) supporto alla definizione dei prezzi e delle strategie di vendita, con l'effettuazione di studi di mercato; e) informazioni sui servizi disponibili sul mercato per la soluzione dei problemi legali, fiscali e amministrativi (art. 3, 1° comma)”*.

E' necessario sottolineare che nella bozza del Decreto Ministeriale non appare richiamato il servizio di monitoraggio, presente invece nella norma primaria. In tal modo risulta svilito il ruolo di estrema rilevanza di tale attività soprattutto nella fase di start-up. Si auspica un allineamento tra la normativa primaria e secondaria.

L'Ente Nazionale per il Microcredito ha inoltre rilevato l'assenza di qualsiasi richiamo a standard di qualità minimi per i servizi di accompagnamento, nonostante si tratti di attività che caratterizzano fortemente lo strumento del microcredito. per tale ragione ha proposto l'introduzione del seguente comma: *“All'Ente Nazionale per il*

---

Direttiva 2005/36/CE: *“Nella misura in cui si tratta di professioni regolamentate, la presente direttiva riguarda anche le professioni liberali che sono, secondo la presente direttiva, quelle praticate sulla base di pertinenti qualifiche professionali in modo personale, responsabile e professionalmente indipendente da parte di coloro che forniscono servizi intellettuali e di concetto nell'interesse dei clienti e del pubblico”*

<sup>508</sup> Cfr CASTIGLIOLA A., *UE: liberi professionisti equiparati alle piccole e medie imprese*, 2013, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

*Microcredito è affidato il compito di definire gli standard qualitativi dei servizi di assistenza e monitoraggio e le relative modalità di accertamento di rispetto degli standard stessi*”<sup>509</sup> .

L’iscrizione e l’operatività degli enti finanziatori è subordinata al ricorrere di una serie di condizioni espressamente elencate nel comma 2 dell’art. 111: “a) *forma di società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata e cooperativa; b) capitale versato di ammontare non inferiore a quello stabilito dal comma 5; c) requisiti di onorabilità dei soci di controllo e di onorabilità e professionalità dei vertici aziendali e presentazione di un programma di attività d) oggetto sociale limitato all’attività di microcredito e alle attività ad esso strumentali ed accessorie, e) presentazione di un programma di attività*”<sup>510</sup> .

Alcune critiche<sup>511</sup> hanno riguardato il contenuto della lettera e) dell’art. 111, comma 2, che subordina l’iscrizione all’elenco di cui al comma 1 alla “*presentazione di un programma di attività*”. La norma, infatti non contiene alcuna indicazione delle caratteristiche e dei requisiti dello stesso né viene specificato se il programma dovrà essere presentato solo all’avvio dell’attività o più volte, periodicamente.

Con riferimento ai requisiti per l’iscrizione nell’elenco degli operatori di microcredito, la bozza del Decreto Ministeriale ha previsto che: a) l’oggetto sociale deve contemplare esclusivamente l’attività di concessione dei finanziamenti, b) la forma giuridica di società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata o di società cooperativa; c) il capitale sociale versato non inferiore a cinque volte quello previsto per la costituzione delle società per azioni, (quindi pari a 600.000 Euro); d) possesso da parte dei partecipanti al capitale dei requisiti di onorabilità previsti dall’art. 7 della bozza di Decreto; e) il possesso da parte dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione o controllo dei requisiti di onorabilità e professionalità e insussistenza delle situazioni ostative di cui all’art. 10 dello stesso; f) la presentazione di un programma di attività che indichi le caratteristiche dei prestiti che l’operatore intende

---

<sup>509</sup> ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Position paper di risposta alla consultazione pubblica relativa agli schemi di regolamento ministeriale predisposti per l’attuazione del titolo v, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia)*, op. cit. 5.

<sup>510</sup> Il D.Lgs 169/2012 ha modificato la lettera a) abolendo il riferimento alla forma di società di capitali ed introducendo il requisito della forma di società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata e cooperativa.

<sup>511</sup> In questo senso si consulti VISCONTI G., *La disciplina legislativa del microcredito: gli art. 111 e 113 del testo unico bancario dopo le modifiche ad essi apportate dal decreto legislativo 169/2012*, op. cit. 3.

erogare, sotto il profilo delle condizioni economiche, delle finalità, dei segmenti o target di clientela, le modalità di erogazione e di monitoraggio dei finanziamenti concessi e l'indicazione dei soggetti interni o degli operatori esterni di cui gli operatori intendono avvalersi per l'erogazione dei servizi ausiliari di assistenza e consulenza ai soggetti affidati e le modalità di controllo dell'operato degli stessi<sup>512</sup>.

Il II comma dell'art. 111 mostra un'importante evoluzione che riguarda la forma richiesta ai soggetti finanziatori per l'iscrizione nell'apposito elenco. Prima del D.Lgs 169/2012, infatti, potevano iscriversi solo le società di capitali. In seguito alla modifica tale possibilità è stata estesa anche alle “*società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata e cooperativa*”.

### **2.3 Disciplina del microcredito sociale e di quello erogato dai soggetti giuridici senza fini di lucro.**

Nel secondo caso (credito sociale, art 111, comma 3), il micro-finanziamento è di importo non superiore a euro 10.000<sup>513</sup>.

Il comma 4 dell'art. 5 della bozza del Decreto Ministeriale, a tal proposito, specifica che la durata massima di questo tipo di finanziamento sarà di cinque anni rinnovabili per altri cinque qualora continuino a sussistere la condizioni di vulnerabilità.

Questa tipologia di credito non è assistita da garanzie reali<sup>514</sup> ma è accompagnata dalla prestazione di servizi ausiliari di bilancio familiare con lo scopo di consentire l'inclusione sociale e finanziaria del beneficiario.<sup>515</sup> (comma 3, art. 111 TUB).

---

<sup>512</sup> Art. 6 della bozza di Decreto dell'Economia e delle Finanze.

<sup>513</sup> E' fatta salva la possibilità di prevedere finanziamenti più alti tramite regolamento ministeriale (art. 111 comma 5).

<sup>514</sup> L'esplicita menzione delle sole garanzie reali lascia la possibilità di servirsi di garanzie personali (fidejussione). Per un approfondimento sul tema si veda VISCONTI G., *La bozza del decreto ministeriale che attua l'art. 111 TUB sul microcredito*, op. cit., 6. Il Visconti ritiene che per non snaturare il microcredito, sarebbe opportuno “*che le garanzie personali possano essere prestate solo dalla persona fisica che riceve il microcredito oppure dai soci o dagli associati se a riceverlo è una società o un'associazione escludendo le fideiussioni prestate da terzi*”.

<sup>515</sup> Il testo legislativo prevede, inoltre, che all'attività di credito siano affiancati dei servizi ausiliari, che per il microcredito “d'impresa” costituiscono essenzialmente attività di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziati, mentre per il finanziamento di solidarietà individuale si esprimono mediante il supporto al bilancio familiare attraverso l'ausilio nella riprogrammazione delle spese personali o familiari e devono

L'art. 111 comma III, alquanto vago, è privo di un'interpretazione univoca sia con riferimento alla definizione di “*servizi ausiliari di bilancio familiari*” sia in relazione alle “*persone fisiche in condizioni di particolare vulnerabilità economica e sociale*”.

Il Ministero dell'economia e delle Finanze per mezzo della bozza di Decreto è intervenuto per specificare i casi di vulnerabilità economica e sociale: “*a) stato di disoccupazione; b) perdita del posto di lavoro, sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per cause non dipendenti dalla propria volontà; c) sopraggiungere di condizioni di non autosufficienza propria o di un componente del nucleo familiare; d) improvvisa, imprevista e significativa contrazione del reddito o aumento delle spese non derogabili per il nucleo familiare (1° comma)*”<sup>516</sup>.

I microcrediti dovranno essere destinati all'acquisto di beni o servizi necessari al soddisfacimento di bisogni primari propri o della propria famiglia e la condizione di vulnerabilità dovrà essere verificata con apposite prove documentali dall'operatore del microcredito<sup>517</sup>.

Per quanto riguarda i “*servizi ausiliari di bilancio familiari*”, il Ministro dell'Economia e delle Finanze è intervenuto prevedendo che tali servizi, da realizzarsi durante l'intera durata del piano di rimborso, dovranno fornire informazioni utili a migliorare la gestione dei flussi delle entrate e delle uscite e potranno essere svolti direttamente dall'operatore di microcredito o da operatori del terzo settore o da altri soggetti specializzati<sup>518</sup>.

La disciplina dell'art. 111, comma 3 del TUB prevede che questo tipo di microcredito non possa essere erogato “*in maniera prevalente rispetto al primo*”.<sup>519</sup> L'obiettivo previsto dalla norma è infatti quello di dare maggiore impulso al microfinanziamento destinato allo sviluppo di attività imprenditoriali, limitando l'intervento del microcredito rivolto a persone e famiglie in stato di difficoltà.

---

condurre all'inclusione sociale e finanziaria del beneficiario. Il comma 3 art 111, non ha subito nessuna modifica in seguito all'introduzione del D.lgs 169/2012.

<sup>516</sup> Art. 5, comma 1.

<sup>517</sup> Art. 5, commi 2 e 3.

<sup>518</sup> Art. 5, comma 5.

<sup>519</sup> Per un approfondimento si consulti VISCONTI G., *La disciplina legislativa del microcredito: gli art. 111 e 113 del testo unico bancario dopo le modifiche ad essi apportate dal decreto legislativo 169/2012*, op. cit., 5.

In realtà, come riportato da Cassola<sup>520</sup>, alcuni operatori non hanno visto favorevolmente il limite della “non prevalenza” del microcredito sociale. A tal proposito, appare probabile che detta disposizione possa finire per limitare fortemente l’attività di tali istituzioni di microcredito molto attive sul territorio e possa ostacolare una loro proficua specializzazione.

Il testo normativo non specifica, inoltre, se la “*non prevalenza*” vada misurata sulla base del totale delle somme prestate o sul numero complessivo dei prestiti concessi. Il punto è stato chiarito dalla bozza del Decreto del Ministro dell’Economia e delle finanze che ha previsto che “*l’ammontare complessivo dei finanziamenti previsti dal presente articolo non può superare il 49% del valore di tutti i finanziamenti concessi*”.

La tipologia di microcredito prevista dal comma 2 dell’art. 111 del TUB ha come obiettivo l’inclusione sociale e finanziaria. Esso, infatti, è concesso a persone fisiche da parte di enti finanziatori iscritti nell’apposito albo (art.113) a “condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato” cioè di quelle medie praticate<sup>521</sup>.

Quest’importante specificazione ha l’obiettivo di evitare la possibilità di sovrapposizioni con il credito al consumo e di scoraggiare l’ingresso nel settore di intermediari con finalità speculative.

E’ stata oggetto di discussione la possibilità di applicare le sopramenzionate “condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato” anche per prestiti relativi all’avvio o all’esercizio di attività lavorative autonome, non essendo, tale possibilità espressamente prevista dal legislatore. Sulla base della *ratio* delle disposizioni in esame, questa soluzione è apparsa tuttavia plausibile<sup>522</sup>.

In riferimento alle condizioni economiche applicabili nel caso di microcredito sociale, art. 5, comma 6 della bozza del Decreto di attuazione dell’art 111 del Tub afferma che “*il tasso effettivo globale comprensivo di interessi, commissioni, e spese di ogni genere, applicato ai finanziamenti concessi non può superare il tasso effettivo*

---

<sup>520</sup> Sul tema si veda CASSOLA B., *Il microcredito cos’è e come funziona, quando pochi soldi cambiano la vita*, op. cit., 92.

<sup>521</sup> I fruitori del microcredito socio-assistenziale sono per lo più donne, sopra i 45 anni, soprattutto diplomate, ma spesso anche in possesso di titoli di studio inferiori, coniugate ma talvolta anche divorziate, separate o vedove, che costituiscono l’unica fonte di reddito familiare. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito, rapporto finale di monitoraggio, Progetto: "Monitoraggio dell’integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza"*, op. cit.,104-105.

<sup>522</sup> In tal senso VISCONTI G., *La disciplina legislativa del microcredito: gli art. 111 e 113 del testo unico bancario dopo le modifiche ad essi apportate dal decreto legislativo 169/2012*, op. cit. 5.

*globale medio rilevato per la categoria omogenea di operatori risultante dall'ultima rilevazione trimestrale effettuata ai sensi della legge 7 marzo 1996, n. 108, moltiplicato per un coefficiente pari a 0,8".*

Il comma 3 bis contiene, inoltre, un'importante specificazione: si richiede, infatti, che i soggetti erogatori di crediti a fini sociali prestino congiuntamente anche l'attività di credito per impresa (di cui al comma 1). L'ente erogatore non può specializzarsi nella prestazione di una sola attività, anzi, lo stesso legislatore nel comma 5-bis dell'art. 111 chiarisce che l'utilizzo del sostantivo "microcredito" è subordinato al fatto che l'operatore svolga le attività creditizie di cui al comma 1 e 3.

Tale limitazione potrebbe, tuttavia causare in futuro dei disagi. A causa dell'estrema diversità delle due forme di microcredito previste nel testo legislativo, dei differenti target di destinatari e dei diversi sistemi di assistenza ed accompagnamento predisposti, sarebbe stato probabilmente preferibile lasciare le istituzioni di microcredito libere di specializzarsi in uno dei due settori.

Anche il contenuto dell'art. 5 bis, sembra contenere una forzatura. Il subordinare l'utilizzo del "sostantivo microcredito (...) alla concessione di finanziamenti secondo le caratteristiche di cui ai commi 1 e 3" limita infatti fortemente l'attività delle istituzioni coinvolte nel settore ed impone un legame imprescindibile tra forme di credito tra loro molto differenti.

Un rilevante cambiamento (comma 4) ha riguardato, invece, gli enti senza fini di lucro<sup>523</sup> che non saranno più tenuti ad iscriversi in una sezione separata dell'elenco redatto dall'Organismo di cui all'art. 113 e saranno abilitati solo all'erogazione di microcredito sociale (importo massimo 10.000 euro a soggetti che si trovano in situazione di disagio economico o sociale).

La bozza del Decreto del Ministro dell'Economia, nell'art. 11, comma 1 specifica quali sono i soggetti senza fini di lucro. Si tratta di: " a) associazioni e fondazioni aventi personalità giuridica; b) società di mutuo soccorso disciplinate dalla legge 3818/1886( recentemente riformata dall'art. 23 del decreto legge 179/2012) ; c)aziende pubbliche di servizi alla persona derivati dalla trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB); d) cooperative a mutualità prevalente o non prevalente che abbiano ottenuto qualifica tributaria ONLUS- organizzazioni non lucrative di utilità

---

<sup>523</sup> Sul tema cfr G. VISCONTI, *La disciplina legislativa del microcredito: gli art. 11 e 113 del testo unico bancario dopo le modifiche ad essi apportate dal decreto legislativo 169/2012*, op. cit., 5.

*sociale ai sensi degli artt. 10 e 11 del D.Lgs n 460 del 1997: e) cooperative sociali ( legge 381/1991)”.*

Il comma 1 dell’art. 11, inoltre, fa riferimento alle condizioni necessarie per svolgere la suddetta attività. Sono necessari, in sintesi, requisiti di onorabilità in capo ai responsabili della gestione, l’esercizio, previsto nell’atto costitutivo, dell’attività di microcredito a titolo esclusivo o congiuntamente con altre attività di inclusione sociale o finanziaria ed, infine, la previsione nell’atto costitutivo o nello statuto di un organo di controllo composto da tre membri in possesso dei requisiti di onorabilità.

Secondo l’art. 111, comma 4, gli enti senza fini di lucro sono obbligati a praticare *“tassi adeguati a consentire il mero recupero delle spese sostenute dal creditore”* eliminando pertanto il precedente riferimento ai finanziamenti concessi a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato<sup>524</sup> .

Si ipotizza che il recupero delle spese sostenute dal creditore riguardi sia i costi diretti dell’attività di concessione del microcredito, sia quelli indiretti o generali sostenuti per il funzionamento della struttura organizzativa.

Inoltre appare superfluo il richiamo della deroga all’art. 106 TUB, posto nell’*incipit* del comma 4 dell’art.111. L’art. 106 TUB, infatti, prevede l’obbligo di iscriversi nell’Albo degli intermediari finanziari tenuto dalla Banca d’Italia. Tuttavia, il legislatore già nel comma 1 dell’art. 111 aveva previsto che i soggetti erogatori di microcredito dovessero iscriversi in un altro elenco tenuto durante la prima fase dalla Banca d’Italia.

#### **2.4 L’art. 113 ed il regime di vigilanza.**

Anche l’art 113 ha subito profonde modifiche in seguito alla pubblicazione del D.lgs 169/2012 a cominciare dal suo titolo: *“controlli sull’elenco previsto dall’art.111”* invece di *“organismo per la tenuta dell’elenco di cui all’art.111”*.

---

<sup>524</sup> Il comma in oggetto è stato profondamente modificato nel 2012. Per quanto riguarda i soggetti senza fini di lucro, infatti, era prevista l’iscrizione in una sezione separata dell’elenco previsto dal comma 1 che dava loro la possibilità di concedere sia microcrediti a scopo imprenditoriale che sociale.

In primo luogo, gli intermediari finanziari abilitati possono erogare microcredito senza richiedere un'autorizzazione specifica, essendo sottoposti esclusivamente agli obblighi di vigilanza previsti per le loro attività.

Per gli operatori di microcredito, invece, il Legislatore ha stabilito (art. 113) un regime specifico che attribuisce alla Banca d'Italia l'importante compito di tenere l'elenco previsto dall'art.111, e di vigilare sul rispetto della disciplina da parte degli iscritti, attribuendo a tal fine la facoltà di richiedere la “*comunicazione di dati e notizie*” e “*la trasmissione di atti e documenti*”.

Inoltre, il nuovo comma II dell'art. 113 (in seguito alla soppressione dei precedenti comma II e III) prevede che il potere di cancellazione dall'elenco spetti alla Banca d'Italia e non più all'Organismo che era tenuto a gestire l'elenco di cui all'art.111, prima del d.lgs 169/2012.

La nuova legislazione, infatti, elimina il richiamo all'Organismo introdotto dal D.lgs 141/2010, il quale doveva avere la forma giuridica di associazione riconosciuta ed aveva il compito di curare la fase istruttoria e successivamente proporre l'istanza di cancellazione alla Banca d'Italia.

Dopo la riforma del 2012 soltanto la Banca d'Italia ha il potere di disporre la cancellazione dall'elenco: *a) qualora vengano meno i requisiti di iscrizione; b) qualora risultino gravi violazioni di norme di legge e delle disposizioni emanate dal presente decreto legislativo; c) per inattività dell'iscritto per un periodo di tempo non inferiore ad un anno.*

Il comma III dell'art. 113, è stato modificato solo parzialmente dalla nuova legislazione. Questo prevede che la Banca d'Italia, fatto salvo quanto previsto nel comma precedente, possa imporre agli iscritti nell'elenco degli operatori di microcredito il divieto di effettuare nuove operazioni o la riduzione dell'attività per la violazione di disposizioni legislative o amministrative.

La costituzione di un Organismo di vigilanza *ad hoc* è sottoposto alla condizione dell'effettivo sviluppo del settore del microcredito, tale da assicurare l'autosostenibilità del soggetto vigilante.

Quest'ultimo si finanzia grazie al contributo a carico degli iscritti nella misura non superiore al cinque per mille dell'ammontare dei prestiti concessi. Il mancato

pagamento del contributo potrà giustificare la cancellazione dell'istituzione inadempiente dall'elenco.

Il nuovo comma IV, infatti, prevede che *“quando il numero degli iscritti nell'elenco sarà sufficiente per consentire la costituzione di un Organismo, questo verrà costituito con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita la Banca d'Italia”*.

I compiti ed i poteri del suddetto Organismo riguardano l'attività di gestione dell'elenco, la determinazione della misura dei contributi a carico degli iscritti, la riscossione dei contributi, la vigilanza sul rispetto da parte degli iscritti della disciplina cui sono sottoposti e la cancellazione dall'elenco in caso di mancata corresponsione del contributo o di altre somme dovute.

Il comma V dell'art 113 contiene un rinvio all'art. 112 bis, commi 6, 7e 8 bis. La Banca d'Italia, vigilerà su questo Organismo ed in caso di inerzia o cattivo funzionamento potrà proporre lo scioglimento al Ministero dell'Economia. Quest'ultimo, sentita la Banca d'Italia è tenuto a disciplinare la struttura, i poteri e le modalità di funzionamento dell'Organismo ed i requisiti di professionalità, onorabilità dei suoi componenti ed i criteri e le modalità per la loro nomina e sostituzione.

Indubbiamente, l'impatto dell'azione di vigilanza risulterà strettamente correlato alla portata dei regolamenti di attuazione che detteranno nello specifico le regole di vigilanza informativa ed ispettiva. Ci si aspetta che l'azione di vigilanza sarà orientata a favore della tutela del cliente e ad obblighi di trasparenza piuttosto che ad obblighi collegati ad indici di bilancio<sup>525</sup>.

---

<sup>525</sup> E' questa la posizione di La Torre in: LA TORRE M., *Il microcredito è legge L'Italia è il terzo Paese in Europa a dotarsi di una normativa per il credito inclusivo*, op.cit., 1-4.

## 2.5 Le Mutue di autogestione (Mag) e la norma che ne legittima l'attività.

E' opportuno, infine, segnalare un'importante modifica apportata al comma 7 dell'art. 112 dall'art. 7 del D.lgs 141/2010 e successivamente dalla lettera m) dell'art. 3 del D.lgs 169/2012 che ha legittimato l'attività delle Mutue di Autogestione o Mag<sup>526</sup>.

Le Mag sono cooperative finanziarie auto-gestite senza fini di lucro che mettono in atto attività di raccolta di risparmio e di finanziamento ispirandosi a valori di partecipazione, di trasparenza e di utilità sociale ed ambientale. La caratteristica di queste istituzioni è costituita dalla struttura organizzativa, quella cooperativa appunto, e dalla forte ispirazione sociale che le vede contrapposte ideologicamente al sistema bancario tradizionale, considerato come inappropriato ed incapace di rispondere alle esigenze di tutti gli strati sociali<sup>527</sup>.

Le Mag, infatti, costituiscono istituzioni in grado di offrire finanziamenti in favore dei propri soci esclusi dal circuito tradizionale del credito, stimolando così lo sviluppo di iniziative economiche di carattere sociale.

Nel settore del microcredito, le Mag sono gli unici soggetti che promuovono i propri progetti ed erogano direttamente i microprestiti, occupandosi, fino a qualche tempo fa, anche della raccolta di risparmio tra i soci, attività che consentiva loro di avere il capitale necessario per concedere i finanziamenti<sup>528</sup>.

Chiarito il loro ruolo, è opportuno segnalare che, in seguito alla riforma del 2010 degli artt. 111 e 113 del TUB, il "caso Mag" ha suscitato importanti polemiche<sup>529</sup> che sono state sollevate dagli operatori del settore a causa del mancato inserimento delle Mag tra le istituzioni operanti nel campo del microcredito ex art. 111 TUB<sup>530</sup>.

---

<sup>526</sup> Le Mag costituiscono il primo approccio italiano alla finanza etica, la prima è nata a Verona nel 1978 (in forma di Società di Mutuo Soccorso) e negli anni seguenti nascono e si diffondono Mag a Milano (Mag2), Udine (Autogest), Padova (Mag3), Torino (Mag4), Reggio Emilia (Mag6), Genova (Mag7) e Venezia (Mag). Per un approfondimento sul ruolo delle Mag si veda CASSOLA B., *il microcredito delle BCC buone pratiche, strumenti, processi*, op. cit., 35.

<sup>527</sup> Per ulteriori notizie sulla nascita delle Mag in Italia si consulti VIGANO' L., *Microfinanza in Europa*, op. cit., 154 e ss.

<sup>528</sup> La caratteristica delle Mag è la scelta dell'autogestione come modalità di organizzazione dell'impresa e del lavoro. I settori di intervento riguardano l'economia solidale, i sistemi di produzione e di scambio innovativi ed eco-compatibili. Sul tema si consulti CASSOLA B., *il microcredito delle BCC buone pratiche, strumenti, processi*, op. cit., 35.

<sup>529</sup> Cfr. CALIDONI F., FEDELE A., *Profit-maximizing behavior replaces social sanctions in urban microcredit markets The case of Italian MAGs*, in *Economics of Transition*, Volume 17, 2, 2009, 329-349.

<sup>530</sup> E' opportuno sottolineare che, con la ristrutturazione del sistema creditizio bancario italiano si pongono alle Mag delle condizioni che poco si adattano loro. La legge 197 del 1991 sull'antiriciclaggio rende

Il comma 7 dell'art. 112 TUB, così come modificato dal D.Lgs 169/2012 afferma adesso che *“i soggetti diversi dalle banche già operanti nel settore alla data di entrata in vigore della presente disposizione i quali, senza fini di lucro, raccolgono tradizionalmente in ambito locale somme di modesto ammontare ed erogano piccoli prestiti possono continuare a svolgere la propria attività, in considerazione del carattere marginale della stessa, nel rispetto delle modalità operative e dei limiti quantitativi determinati dal Comitato Interministeriale Credito e Risparmio (CICR)”*.

Il riferimento alle Mag, seppure non esplicito, assume una rilevante importanza.

Sugli *“operatori di finanza mutualistica e solidale”* è intervenuto anche l'art. 16 della bozza di decreto che considera tali quei soggetti iscritti nell'elenco di cui al comma 1 dell'art. 111 TUB e costituiti in forma di società cooperativa a mutualità prevalente il cui statuto preveda che: a) i partecipanti al capitale, dipendenti e collaboratori siano esclusivamente soci; b) l'assemblea dei soci abbia la competenza esclusiva di deliberare in ordine alle scelte strategiche e gestionali; c) siano resi pubblici i nominativi dei partecipanti al capitale e i finanziamenti concessi<sup>531</sup> ; d) la società non abbia scopo di lucro e non possano essere distribuiti dividendi in misura superiore al tasso di inflazione dell'anno di riferimento.<sup>532</sup> e) per ogni finanziamento sia condotta una istruttoria socio – ambientale alla quale deve essere attribuito lo stesso valore di quella economica ai fini dell'erogazione.

Alle Mag si considerano sempre applicabili sia l'art.2514 relativo ai requisiti previsti per gli statuti delle cooperative a mutualità prevalente, sia il comma 2 dell'art. 111 TUB relativo alle condizioni necessarie per l'iscrizione all'albo degli operatori di microcredito.

Il comma 2 dell'art. 16 della bozza di Decreto sopra citato specifica, inoltre, i poteri degli operatori della finanza mutualistica. Questi possono concedere microcrediti sia a scopo imprenditoriale che con finalità sociale.

---

obbligatorio l'iscrizione delle Mag all'Ufficio Italiano Cambi (UIC), in quanto le riconosce come intermediarie finanziarie autorizzate ed impone un vincolo di capitale minimo pari ad un miliardo di vecchie lire ed uno temporale di tre anni per adeguarsi alla normativa. Successivamente, il Testo Unico Bancario del 1994 ha introdotto il divieto per le Mag di raccolta di risparmio presso i loro soci, lasciando tuttavia invariata la possibilità di continuare a concedere finanziamenti solo ai soci *“persone fisiche”* e non ai soci *“imprese o persone giuridiche”*.

<sup>531</sup> Si ritiene che dovranno essere resi pubblici anche i nominativi dei beneficiari. Sul punto cfr VISCONTI G., *La bozza del decreto ministeriale che attua l'art. 111 TUB sul microcredito*, op. cit. 10,

<sup>532</sup> E' pacifico che le società cooperative a mutualità prevalente non abbiano scopo di lucro. Tale precisazione può essere considerata superflua.

I primi possono essere concessi a favore dei propri soci fino ad un importo massimo di 75.000 euro ed applicando un tasso di interesse effettivo globale (TAEG) non superiore alla somma dei costi di gestione della struttura e di remunerazione del capitale che non deve essere superiore al tasso di inflazione.

Infine, il comma 2 dell'art. 16 prevede una deroga all'art 2 comma 1 lett. a) e b) e all'art. 4, comma 1. L'intento del Ministro dell'Economia e delle Finanze è dunque quello di far sì che gli operatori di finanza mutualistica possano concedere microcrediti anche a lavoratori autonomi e ad imprese titolari di partita IVA da più di tre anni (ove si tratti della loro prima domanda di finanziamento nella forma di microcredito) ed a lavoratori autonomi e imprese titolari di partita IVA da più di cinque anni, nel caso in cui abbiano già beneficiato di un microcredito per iniziative imprenditoriali.

### **3. L' Ente Nazionale per il Microcredito: luci ed ombre dell'istituto.**

Merita, senza dubbio, qualche accenno l'istituzione dell'Ente Nazionale per il Microcredito (ENM), che costituisce la naturale prosecuzione del "Comitato Nazionale Italiano- 2005 Anno Internazionale del Microcredito" creato a seguito delle risoluzioni 53/197 e 58/221 con cui l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha proclamato il 2005 "Anno internazionale del Microcredito".

Con le citate risoluzioni le Nazioni Unite hanno chiesto ad ogni Stato membro di costituire un Comitato Nazionale dedicato alla diffusione ed alla promozione del microcredito, espressamente definito come strumento utile alla lotta alla povertà estrema ed al raggiungimento degli obiettivi del Millennio.

In risposta all'invito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 29 ottobre 2004 è stato costituito, pertanto, il "Comitato Nazionale Italiano-2005 Anno Internazionale del Microcredito" trasformato in "Comitato Nazionale Italiano Permanente" per il Microcredito con la legge 11 marzo 2006, n.81, art. 4 bis comma 8.

Un ulteriore importante evoluzione è stata determinata dalla legge 24 dicembre 2007 n. 244, commi 185-186-187, che ha attribuito al Comitato Permanente il compito di promuovere una "*via italiana al microcredito*" e lo ha riconosciuto come Ente di diritto

pubblico, diventando così il primo caso in Italia ed in Europa in cui è stata data continuità ad un'iniziativa istituzionale promossa in occasione dell'Anno Internazionale del Microcredito<sup>533</sup>.

Secondo quanto dispone il menzionato comma 185, il Comitato Nazionale per il Microcredito *“continua a svolgere la propria attività presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche per agevolare l'esecuzione tecnica dei progetti di cooperazione a favore dei Paesi in via di sviluppo, d'intesa con il Ministero degli Affari esteri”*.

Con tale trasformazione istituzionale, l'Ente è stato posto al centro delle politiche italiane di sviluppo umano e sociale con il compito di svolgere funzioni di coordinamento nazionale in materia di microcredito.

L'Ente Nazionale per il Microcredito possiede caratteri di “unicità e infungibilità”<sup>534</sup> di assoluta rilevanza. L'Ente è infatti l'unico soggetto pubblico con competenze specifiche in materia di promozione del microcredito e della microfinanza. Non esistono, infatti, altre istituzioni pubbliche con competenze analoghe né nel contesto nazionale né in quello comunitario. L'unicità è confermata dal fatto che la Presidenza della Repubblica ha conferito all'ente l'Alto Patronato Permanente in considerazione del valore solidaristico dell'attività dell'Ente e delle finalità indicate dalle risoluzioni ONU 53/197 e 58/22<sup>535</sup>.

A tal proposito in una nota sul funzionamento dell'Ente e sul rapporto costi benefici nel contesto della spending review è riportato che *“l'unicità e l'insostituibilità del ruolo espresso dall'Ente derivano altresì dalla presenza dell'ente stesso all'interno del Tavolo di Regolamento Generale dei fondi strutturali 2014-2020, a diretta attuazione del ruolo di contact point nazionale e soggetto promotore e coordinatore delle attività*

---

<sup>533</sup> Il Comitato Nazionale per il Microcredito diviene Ente di Diritto Pubblico grazie ad un'iniziativa unanime del Parlamento durante il governo Prodi (legge 24 dicembre 2007 n. 244, art. 2, commi 185-186-187), mentre il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, gli ha conferito l'Alto patronato permanente. Ai sensi della legge 24 Dicembre 2007 n. 224, art. 2, commi 185-186-187, all'Ente sono stati attribuiti ruoli di promozione, prosecuzione e sostegno ai programmi di microcredito e microfinanza destinati allo sviluppo economico e sociale del Paese, nonché ai Paesi in via di sviluppo e alle economie in transizione (microfinanza per la cooperazione), in sinergia col Ministero degli Affari Esteri. Ai sensi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 Luglio 2010 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 220 del 20 settembre 2010) all'odierno Ente sono stati attribuiti specifici compiti operativi, di monitoraggio e valutazione di tutte le iniziative italiane di microcredito e microfinanza

<sup>534</sup> In tal senso nella nota dell'Ente Nazionale per il Microcredito *“Funzionamento dell'Ente Nazionale per il Microcredito e rapporto costi/benefici nel contesto della spending review”* si afferma esplicitamente che *“L'Ente Nazionale per il Microcredito riveste caratteristiche di unicità ed infungibilità nel contesto istituzionale italiano”*. [www.microcreditoitalia.org](http://www.microcreditoitalia.org)

<sup>535</sup> In merito alle caratteristiche dell'Ente sopra menzionate cfr. COMITATO NAZIONALE ITALIANO PER IL MICROCREDITO, *La microfinanza come strumento anticrisi*, Gruppo24ore, Milano, 2010, 6.

*realizzate in materia microfinanziaria, attribuito all'ente ai sensi della Legge del 12 luglio 2011 n. 106*".

Sul piano nazionale, il Comitato studia le attività microfinanziarie poste in essere, nel settore privato, dalle istituzioni pubbliche e dal Terzo settore, con l'obiettivo di vagliarne la qualità e la corrispondenza a criteri etici.

L'Ente si propone, inoltre, di creare un network di interlocutori attivi nel settore della microfinanza, di supportare e agevolare l'incontro tra il settore privato e il sistema finanziario per elaborare iniziative di microfinanza, di individuare settori, beneficiari e aree geografiche più bisognose di sostegno, di dotarsi degli strumenti idonei ad informare costantemente l'opinione pubblica sulle iniziative attivate in materia di microfinanza.

L'Ente Nazionale per il Microcredito è inoltre il promotore della c.d. "*Rete nazionale per il microcredito dei Comuni italiani*", nata nel 2010 dall'intesa con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e finalizzata alla costituzione di Fondi di Garanzia per la realizzazione di progetti di microfinanza con il diretto coinvolgimento degli enti locali.

La Legge 106 del 12 Luglio 2011, art. 1, comma 4 bis, attribuisce all'Ente l'importante ruolo di coordinatore dell'attività nazionale, ma è opportuno accennare anche alla funzione che lo stesso svolge a livello internazionale ed europeo.

A tal proposito, il Comitato predispone interventi di microcredito in sinergia con il Ministero degli Affari Esteri ed in accordo con le politiche di cooperazione internazionale adottate dall'Italia<sup>536</sup>.

Gli obiettivi dell'ENM vengono perseguiti in un'ottica di armonizzazione internazionale attraverso un'attività di promozione, indirizzo, agevolazione, valutazione e monitoraggio degli strumenti microfinanziari promossi dall'Unione Europea (Legge del 12 Luglio 2011 n. 106, art. 8, comma 4 bis lettera b)<sup>537</sup>.

L'Ente ricopre altresì il ruolo di Punto di Contatto Nazionale dell'*European Progress Microfinance Facility*, cioè lo strumento di microfinanza creato per favorire l'occupazione e l'inclusione sociale, cofinanziato dal programma *Progress* (Decisione 283/2010/UE del Parlamento e del Consiglio dell'Unione Europea).

---

<sup>536</sup> COMITATO NAZIONALE ITALIANO PER IL MICROCREDITO, *La micro finanza come strumento anticrisi*, op cit., 43 e ss.

<sup>537</sup> In merito all'attività creditizia messa in atto dall'Ente Nazionale per il Microcredito cfr. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Ente nazionale per il microcredito-presentazione istituzionale*, 6, [www.microcreditoitalia.org](http://www.microcreditoitalia.org).

L'ENM nel 2010 ha aderito, altresì, al *Microcredit Summit Campaign*, che riunisce annualmente gli istituti di microcredito, le istituzioni finanziarie internazionali, le ONG e gli altri soggetti che si occupano di microcredito al fine di promuovere le migliori pratiche nel settore e stimolare lo scambio delle conoscenze.

Nel corso del 2010, l'Ente ha rinnovato l'adesione all'*European Microfinance Platform* (EMP), rete di organizzazioni e soggetti attivi nel settore della micro finanza europea a favore dei paesi del Sud del mondo (la prima adesione è avvenuta nel 2009).

L'Ente, infine, nel 2011 ha perfezionato un accordo con l'EIPA (*European Institute of Public Administration*) per garantirsi “*un supporto operativo nella cura dei rapporti istituzionali con l'U.E*”<sup>538</sup>.

Di rilevante importanza è la partecipazione dell'Ente al Tavolo Permanente PMI ed il suo ruolo all'interno dello *Small Business Act*, per le iniziative a sostegno delle PMI, in quanto unico interlocutore in materia di microcredito e microfinanza nel panorama istituzionale italiano.

L'Ente nazionale per il Microcredito, inoltre, ricopre un importante ruolo di promozione legislativa partecipando alle riflessioni istituzionali in materia normativa a livello italiano, comunitario ed internazionale. L'Ente, infatti, ha collaborato, con la Banca d'Italia ed il Ministero del Tesoro per la riforma del Titolo V del Testo Unico Bancario, partecipa al Tavolo di Regolamento Generale dei fondi strutturali 2014-2020 ed è soggetto promotore e coordinatore delle attività microfinanziarie in base alla Legge del 12 luglio 2011 n. 106<sup>539</sup>.

Dal 2009, primo anno di attività del Comitato Permanente nella sua nuova veste giuridica, è possibile ricondurre le attività ed i progetti promossi dal Comitato ad una componente creditizia e ad una componente tecnica.

L'attività creditizia dell'Ente si concretizza nella promozione di specifici programmi di sostegno ad attività di microcredito e microfinanza,<sup>540</sup> in particolare

---

<sup>538</sup> . ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Ente nazionale per il microcredito- presentazione istituzionale*, op. cit., 6.

<sup>539</sup> Le funzioni attribuite all'Ente Nazionale per il Microcredito sono sancite da una struttura normativa costituita dalla Legge n.102/2009, art. 2 comma 4 bis; dalla Decisione del Parlamento europeo n. 283/2010/UE; dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 luglio 2010 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 220 del 20 settembre 2010) e dalla Legge del 12 Luglio n.106/2011, art.8, c.4 bis lettera b.

<sup>540</sup> La legge 24 Dicembre 2007 n.244, art.2, commi 185-186-187, attribuisce all' Ente ruolo di promozione e sostegno dei programmi di microcredito e microfinanza destinati allo sviluppo economico e sociale dell'Italia e dei Paesi in via di sviluppo in sinergia con il Ministero degli Affari Esteri;

attraverso la promozione, anche per mezzo di fondi messi a disposizione da singoli operatori pubblici, nazionali e comunitari, di nuovi progetti di sviluppo imprenditoriale a favore di soggetti a rischio di esclusione sociale.

L'ENM sostiene, inoltre, iniziative micro finanziarie a favore di piccole imprese individuate in base ai parametri dimensionali indicati dalla raccomandazione 2003/361/CE.

L'ente sostiene programmi micro finanziari che presentino una o più delle seguenti componenti: *“prodotti di credito (ad es. microcredito, microleasing), prodotti di pagamento (ad es. money transfers, carte di credito, carte prepagate), prodotti di raccolta del risparmio, prodotti assicurativi, prodotti di garanzia”*<sup>541</sup>.

L'attività di ricerca dell'Ente, si realizza attraverso programmi che hanno ad oggetto lo studio, la ricerca, la raccolta e l'analisi dei dati,<sup>542</sup> la formazione e la promozione legislativa nel settore del microcredito<sup>543</sup>.

L'attività di ricerca riguarda, in particolare, le seguenti aree: *“ stato dell'arte della microfinanza in Italia, modelli di analisi di fattibilità, modelli di governance, realizzazione e monitoraggio dei piani di business, analisi e mappatura dei processi, analisi e gestione dei rischi, sistemi di controllo interno, sviluppo dei piani di marketing e di commercializzazione, aspetti di assistenza tecnica funzionali all'inclusione finanziaria”*<sup>544</sup>.

---

<sup>541</sup> In merito all'attività creditizia messa in atto dall'Ente Nazionale per il Microcredito cfr. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Ente nazionale per il microcredito- presentazione istituzionale*, op. cit., 2.

<sup>542</sup> La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 luglio 2010 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 220 del 20 settembre 2010) ha attribuito all'Ente il compito di monitorare e valutare tutte le iniziative italiane di microcredito e micro finanza;

<sup>543</sup> In tal senso la Corte dei Conti afferma espressamente che *“L'Ente ha realizzato, nel corso del 2010 e del 2011, attività di promozione della cultura in materia di micro finanza attraverso iniziative convegnistiche dirette e promosse da altre istituzioni, sia in Italia che all'estero. Ha svolto attività di ricerca e studio su differenti aspetti riguardanti il settore della micro finanza in Italia, nei paesi in via di sviluppo e nelle economie emergenti. Ha, inoltre, svolto studi comparativi sulla micro finanza e sviluppato proposte regolamentari condivise nonché modelli di intervento per la micro finanza della cooperazione e domestica. L'Ente persegue i propri obiettivi istituzionali anche attraverso attività di progettazione diretta o di supporto a progetti promossi da altre organizzazioni.”*<sup>543</sup> CORTE DEI CONTI, *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale per il Microcredito (E.N.M.) per gli esercizi 2010 e 2011.*, Determinazione n. 42/2013, adunanza del 21 maggio 2013.

<sup>544</sup> Cfr. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Ente nazionale per il microcredito- presentazione istituzionale*, op. cit., 2.

Tale attività inoltre è speculare ad azioni di *financial education* dedicate ad operatori specializzati nel settore ed a servizi tecnici e di assistenza rivolti alle istituzioni di microfinanza.

In quest'ultimo caso l'attività dell'Ente si concretizza nella “*realizzazione di studi di fattibilità, nell'identificazione di partners locali, nella selezione e nella formazione del personale destinato a progetti di micro finanza e nel monitoraggio e nella valutazione dei progetti*”<sup>545</sup>.

La formazione costituisce una delle attività principali realizzate dall'Ente Nazionale per il Microcredito e rappresenta uno strumento fondamentale per il raggiungimento di livelli d'eccellenza. Quest'attività è finalizzata alla formazione di professionisti che intendono operare presso istituzioni di microfinanza, o presso altre organizzazioni (istituzioni pubbliche, terzo settore, settore privato) che pur non occupandosi principalmente di microfinanza, desiderano specializzare parte della loro attività in tale settore. La formazione viene promossa attraverso master, corsi d'Alta Formazione, workshops, seminari e stages, che forniscono importanti nozioni sugli aspetti legali, culturali, economici e relazionali della microfinanza.

Per quanto riguarda il finanziamento dell'ENM, il comma 186 della legge n. 244 del 2007 lo ha dotato di un fondo comune, unico ed indivisibile, attraverso cui esercita autonomamente ed in via esclusiva le attribuzioni istituzionali.

L'attività dell'ENM viene finanziata tramite risorse pubbliche annualmente destinate al suo funzionamento e attraverso risorse aggiuntive nazionali, comunitarie e private<sup>546</sup>.

L'ente è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, patrimoniale, contabile e finanziaria<sup>547</sup>.

Il D.L. n. 179 del 2012 (articolo 23, comma 10-*bis*) ha previsto che potranno confluire nel fondo comune dell'Ente Nazionale per il Microcredito (unico ed

---

<sup>545</sup> Cfr. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Ente nazionale per il microcredito- presentazione istituzionale*, op. cit, 3.

<sup>546</sup> Il fondo comune è costituito da contributi volontari degli aderenti o di terzi, donazioni, lasciti, erogazioni conseguenti a stanziamenti deliberati dallo Stato, dagli enti territoriali e da altri enti pubblici o privati, da beni e da somme di denaro. Rientrano nel fondo anche i contributi di qualunque natura erogati da organismi nazionali o internazionali, governativi o non governativi, ed ogni altro provento derivante dall'attività del Comitato.

<sup>547</sup> Per un'analisi dettagliata dei poteri dell'Ente si consulti ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Relazione Ente nazionale per il Microcredito, Breve sintesi sul bilancio costi benefici relativi al triennio 2010-2012*, 2013, [www.microcreditoitalia.org](http://www.microcreditoitalia.org). ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Ente nazionale per il microcredito- presentazione istituzionale*, op cit.

indivisibile), destinato *ex lege* all'esercizio autonomo ed in via esclusiva delle attribuzioni istituzionali, anche le risorse stanziare dal D.L. 78/2009 (1,8 milioni di euro annui) per la promozione, la prosecuzione e il sostegno di programmi di microcredito e microfinanza volti allo sviluppo economico e sociale del Paese e al contrasto della povertà, nonché al funzionamento del Comitato medesimo<sup>548</sup>.

La Legge 221 del 17 dicembre 2012, art. 23 comma 10 bis, ha previsto che il fondo comune possa essere destinato anche alla costituzione di fondi di garanzia e di fondi rotativi dedicati ad attività di microcredito in campo nazionale ed internazionale.

La relazione dell'Ente Nazionale per il Microcredito pubblicata nel 2013 e relativa agli anni 2010-2012 chiarisce che il bilancio dell'Ente è stato finanziato per il 35% con risorse provenienti dal bilancio dello Stato e per il 65% con risorse ottenute grazie all'affidamento di progetti finanziati attraverso i fondi strutturali comunitari, in particolare tramite il Fondo Sociale Europeo (FSE)<sup>549</sup>.

L'istituzione dell'ENM è certamente da considerare un momento di cruciale importanza nel processo italiano di sviluppo del microcredito. L'ente, che può ritenersi unico sia nel contesto nazionale che in quello comunitario, gioca un ruolo di primaria importanza nel passaggio da un welfare assistenziale ad un welfare dalle responsabilità condivise, in cui soggetti pubblici, privati e terzo settore collaborano reciprocamente per la creazione di nuove strategie di sviluppo.

Solo un soggetto pubblico, infatti, può essere in grado di promuovere e armonizzare l'attività delle istituzioni del governo nazionale, del settore bancario e del terzo settore, in un'ottica di coordinamento con le istituzioni europee ed internazionali.

Tuttavia, è il caso di accennare ad alcune critiche mosse nel corso degli anni all'Ente. Nell'interrogazione parlamentare del 20 marzo 2012, il senatore Francesco

---

<sup>548</sup>«Il fondo comune è costituito da contributi volontari degli aderenti o di terzi, donazioni, lasciti, erogazioni conseguenti a stanziamenti deliberati dallo Stato, dagli enti territoriali e da altri enti pubblici o privati, da beni e da somme di danaro o crediti che il Comitato ha il diritto di acquisire a qualsiasi titolo secondo le vigenti disposizioni di legge. Rientrano anche nel fondo i contributi di qualunque natura erogati da organismi nazionali od internazionali, governativi o non governativi, ed ogni altro provento derivante dall'attività del Comitato. Successivamente, il comma 4-bis dell'articolo 2 del decreto legge n. 78 del 2009 ha autorizzato – a decorrere dall'anno 2010 - la spesa annua di 1,8 milioni di euro in favore del Comitato nazionale italiano permanente per il microcredito, al fine di consentire la promozione, la prosecuzione e il sostegno di programmi di microcredito e microfinanza finalizzati allo sviluppo economico e sociale del Paese e di favorire la lotta alla povertà, nonché per il funzionamento del Comitato medesimo.» CAMERA DEI DEPUTATI, Documentazione per l'esame dei progetti di legge- disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, D.L. 69/2013 – XVII legislatura, A.C. 1248-B.

<sup>549</sup> ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Relazione Ente nazionale per il Microcredito- Breve sintesi sul bilancio costi benefici relativi al triennio 2010-2012*, op. cit.

Ferrante ha sottolineato che gli ingenti costi necessari al mantenimento dell'Ente non sono stati controbilanciati da iniziative concrete a favore del microcredito<sup>550</sup>.

A tal proposito si è pronunciata la Corte dei Conti che ha affermato che l' *“Ente Nazionale per il Microcredito può assumere una valenza decisiva nel favorire l'accesso al credito da parte di coloro che sono esclusi dai canali ordinari; è dunque assolutamente raccomandabile che l'Ente faccia ogni sforzo per ridurre i costi interni di struttura, al fine di massimizzare le risorse concretamente destinabili alle sue finalità ultime, fissate dalla legge e dallo statuto”*<sup>551</sup>.

Anche Giampietro Pizzo, Vice presidente di Ritmi<sup>552</sup> e dell'European Microfinance Network ha mostrato le sue perplessità sull'operato dell'Ente sottolineando la necessità che la sua attività si concretizzi in interventi più incisivi, piuttosto che nella semplice organizzazione di convegni e tavole rotonde<sup>553</sup>.

Indubbiamente può ancora essere fatto molto per dare sviluppo al microcredito nel nostro paese ed a tale scopo l'ENM può costituire un importante strumento di coordinamento nazionale delle diverse e frammentarie esperienze microfinanziarie attivate in Italia.

Perché si mettano in moto meccanismi produttivi di più ampia portata sarebbe necessario intensificare l'attività dell'ENM sia nell'ambito della formazione che dell'assistenza tecnica nei confronti di coloro che ottengono il prestito, di coloro che gestiscono i programmi di credito e degli operatori che appartengono al mondo bancario.

---

<sup>550</sup> *“sembrirebbe che l'Ente costi alle casse dello Stato circa 1.800.000 euro all'anno ed eroghi 351.000 euro all'anno di sole indennità, tra le quali, solo ad esempio esplicativo, quelle al Presidente, pari a 120.000, e al dottor Riccardo Graziano, segretario generale, pari a 147.000 euro; a fronte di questi assurdi costi non si è a conoscenza di iniziative concrete a favore del microcredito ma solo di iniziative pubbliche, alcune delle quali assai curiose”*. Interrogazione a risposta scritta 4-07114 presentata da FRANCESCO FERRANTE martedì 20 marzo 2012, seduta n.695 al Ministro dell'economia e delle finanze.

<sup>551</sup> CORTE DEI CONTI, *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale per il Microcredito (E.N.M.) per gli esercizi 2010 e 2011*, Determinazione n. 42/2013, adunanza del 21 maggio 2013.

<sup>552</sup> Rete Italiana di Microfinanza (RITMI) è stata creata nel febbraio 2008, su iniziativa di varie istituzioni operanti nell'ambito della microfinanza. L'organizzazione *“è impegnata sia a livello operativo, fra le istituzioni esercitanti il microcredito e la microfinanza, al fine di rispondere alle esigenze prettamente operative delle stesse sia a livello politico, per dare maggiore visibilità politica, economica e sociale al microcredito e alla microfinanza nel nostro paese”*. Cfr. [www.microfinanza-italia.org](http://www.microfinanza-italia.org)

<sup>553</sup> Sul punto si veda FORMICA F., *Microcredito il flop di stato- l'Ente Nazionale per i piccoli finanziamenti costa due milioni all'anno tra stipendi e convegni in giro per l'Italia. E il governo Monti che in un primo momento aveva deciso di chiuderlo, lo ha addirittura potenziato*, 3 aprile 2012, [www.espresso.repubblica.it](http://www.espresso.repubblica.it)

Inoltre, sarebbe necessario un maggiore impegno dell'Ente nella creazione di reti di informazione e scambio. Si tratta, in particolare, di intensificare le sinergie tra tutti gli attori italiani di microfinanza e di finanza tradizionale al fine di attivare risorse professionali ed economiche per il raggiungimento di risultati sempre migliori<sup>554</sup>.

Infine, appare opportuna la creazione di un più stretto raccordo tra le politiche del *welfare* ed il microcredito in modo da ottimizzare le risorse pubbliche e rendere più efficace l'intervento. Questo raccordo sarebbe inoltre, utile ad alimentare una collaborazione permanente con l'Unione Europea che attualmente è uno dei maggiori erogatori di somme finalizzate alla concessione di microcrediti<sup>555</sup>.

In un contesto di crisi economica e finanziaria come quella attuale che produce un aumento della domanda rivolta alle istituzioni micro finanziarie, lo sviluppo di tale settore potrà verificarsi solo se sarà predisposto un coordinamento delle strutture di offerta.

Riprendendo quanto affermato dalla Corte dei Conti *“In questo contesto, il ruolo di coordinamento, promozione, sensibilizzazione dell'Ente Nazionale per il Microcredito assume una valenza decisiva”*<sup>556</sup>.

#### **4.1 L'intervento pubblico per lo sviluppo del microcredito in Italia.**

La micro finanza, considerata strumento efficace nella lotta alla disoccupazione e utile mezzo di contrasto alla povertà, è stata definita da Nowak come *“una via di mezzo tra un bene privato ed un bene pubblico”*<sup>557</sup>.

Il dibattito sul microcredito promosso da istituzioni statali si basa sulla contrapposizione di due distinte correnti di pensiero. La prima, chiamata welfarista, esalta la funzione sociale ed inclusiva del microcredito e considera necessario il suo inserimento tra le politiche pubbliche di welfare. La seconda, istituzionalista, ritiene il microcredito

---

<sup>554</sup> COMITATO NAZIONALE ITALIANO PER IL MICROCREDITO, *La micro finanza come strumento anticrisi*, op. cit.

<sup>555</sup> BORGOMEIO C.&Co. ( a cura di), *Il microcredito in Italia-I progetti e le iniziative in corso*, op cit.,93

<sup>556</sup> CORTE DEI CONTI, *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale per il Microcredito (E.N.M.) per gli esercizi 2010 e 2011*, Determinazione n. 42/2013, adunanza del 21 maggio 2013.

<sup>557</sup> NOWAK M., *Non si presta solo ai ricchi. La rivoluzione del Microcredito*, op. cit., 199.

uno strumento prettamente finanziario e come tale oggetto dell'attenzione delle banche in un'ottica di sostenibilità e profittabilità<sup>558</sup>.

Il dibattito è stato fortemente influenzato dall'affermarsi, alla fine degli anni '80, di un modello di *welfare* basato sulla cooperazione interistituzionale e sull'*activation policies*, cioè sull'idea di spesa *sociale* come investimento *sociale*<sup>559</sup>.

Alla base di questa nuova idea, che il sociologo Esping-Andersen (2002) definisce "*New Welfare State*",<sup>560</sup> vi è la convinzione che la spesa sociale debba essere una forma di investimento a favore della comunità, affinché i sussidi alla disoccupazione non si trasformino in meccanismi passivizzanti e con effetti negativi sulla crescita economica.

Il microcredito, in quanto finanziamento con finalità produttive e sociali, è considerato, quindi, un importante strumento di sviluppo, perché promotore del passaggio da un welfare assistenziale, che ricorre a forme di sostegno al reddito a fondo perduto e a liberalità, ad un welfare delle responsabilità condivise.

Per tale regione tra il 2005 ed il 2010 è fortemente cresciuto l'interesse nei confronti del microcredito da parte del settore pubblico sia a livello europeo<sup>561</sup> che a livello nazionale. Ciò è dimostrato dal fatto che, attualmente, un terzo dei costi finanziari ed operativi delle istituzioni di microfinanza è coperto grazie a sussidi pubblici e la metà dei fondi dati in prestito ha natura pubblica<sup>562</sup>.

L'intervento pubblico, infatti, necessario soprattutto nell'ottica del raggiungimento della sostenibilità sistemica<sup>563</sup> più che di quella della specifica operazione, si rende

---

<sup>558</sup> Cfr. ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza. Dare credito alle relazioni*, op. cit. JAYO CARBONI B., CALDERON LACALLE M., RICO GARRIDO S., DAYSON K., KLUCKUL J., *Handbook of microcredit in Europe*, Chaltenham, 2010.

<sup>559</sup> Sul punto si veda ABI, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Politiche pubbliche per il microcredito- modelli, performance e prospettive di sviluppo del social lending in Italia*, febbraio 2011, [www.abi.it](http://www.abi.it)

<sup>560</sup> ESPING-ANDERSEN G., *Why We Need A New Welfare State*, Oxford, 2002.

<sup>561</sup> Cfr. BOURLES R., COZARENCO A., *How does government implication impact microcredit market in the developed coun-tries?*, 2011, <http://www.rug.nl/research/globalisation-studies-groningen/research/conferencesandseminars/conferences/eumicrofinconf2011/papers/7c.cozarenco-bourles.pdf>, L'articolo analizza alcune forme di influenza dello Stato sul mercato del microcredito nei paesi sviluppati. Il testo presenta gli effetti dell'intervento statale sotto forma di garanzie sul prestito, che determinano un aumento del numero di beneficiari. Se nel modello si adotta invece un investimento attivo, viene dimostrato come la garanzia statale possa avere un effetto controproducente, riducendo il numero di clienti che beneficiano dell'investimento attivo.

<sup>562</sup> Il dato è reso noto in EUROPEAN MICROFINANCE NETWORK, FUNDACION NANTIK LUM, *Overview Of The Microcredit Sector In European Union*, EMN Working Paper N. 6, 2010, 62-63.

<sup>563</sup> "*Sostenibilità sistemica, ossia di sostenibilità del sistema complessivo di relazioni socio-economiche di una comunità di cittadini, costringe a focalizzare l'attenzione su quelle fasce vulnerabili della popolazione che, anche a fronte della crisi economico finanziaria, sono esposte in modo sempre più preoccupante al*

opportuno in quanto l'attività di microcredito non risulta essere sufficiente a garantire la copertura dei costi di avviamento della stessa. Programmi che offrono finanziamenti a tassi agevolati e servizi complementari di accompagnamento difficilmente raggiungono la sostenibilità finanziaria.

Mario Baccini, a tal proposito, ritiene che *“la maturazione di un moderno sistema nazionale di welfare deve passare dal rafforzamento delle politiche microfinanziarie pubbliche e che tale rafforzamento presuppone la collaborazione tra tutte le forze impegnate a sostenere lo sviluppo economico e sociale del Paese, siano esse espressione del settore pubblico o privato”*<sup>564</sup>.

Secondo altri (Andreoni e Pelligra), la partecipazione pubblica dovrebbe essere indirizzata maggiormente al raggiungimento dell'efficienza operativa piuttosto che alla sostenibilità finanziaria, determinata dalla capacità di assorbimento del debito del target servito, dai costi degli operatori e dal loro livello di produttività<sup>565</sup>.

La tesi opposta è quella di Rinaldi che invece sostiene l'esigenza di basare lo sviluppo del microcredito non soltanto sui sussidi statali, pur riconoscendo il maggior successo di tali progetti. Il ragionamento di Rinaldi, parte da un'analisi critica dei fallimenti del microcredito per giungere alla necessità di reinterpretare *“uno dei più noti schemi analitici alla luce del rinnovato ruolo dello Stato”*<sup>566</sup>.

In Italia esistono diversi progetti pubblici di microcredito promossi da enti locali comunali, provinciali e regionali, nonché da camere di commercio<sup>567</sup>.

---

*rischio povertà”*. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, ABI, *Politiche pubbliche e private per l'erogazione di servizi di microfinanza*, op. cit.

<sup>564</sup> ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit. Il testo contiene un'analisi approfondita dei possibili interventi praticabili nell'ambito delle politiche del microcredito. In particolare gli autori distinguono le politiche trasversali dalle politiche selettive. Le prime hanno l'obiettivo di promuovere il settore del microcredito in modo indifferenziato attraverso, ad esempio, la riforma dell'assetto legislativo e la promozione dell'educazione finanziaria. Le seconde sono costituite da interventi specifici che mirano a favorire il ricorso a specifici prodotti, per mezzo, ad esempio di modelli di business alternativi, enti specializzati e modelli di tipo specializzato locale.

<sup>565</sup> Gli autori ritengono che sia l'efficienza operativa più che l'autosufficienza finanziaria a costituire l'indice di performance di un programma di microcredito. ANDREONI A, PELLIGRA V, *Microfinanza-dare credito alle relazioni*, op. cit., 219 e ss.

<sup>566</sup> RINALDI A., *I Fallimenti del microcredito*, in BOCCELLA N. (a cura di), *Il sistema del microcredito teoria e pratiche*, Milano, 2011.

<sup>567</sup> Esistono 4 programmi nazionali, 14 regionali e ben 88 a livello locale, pari all'83% del totale dei progetti intrapresi. Si tratta di progetti di portata più circoscritta sia a livello dimensionale che come raggio d'azione, di questi circa la metà (il 47,7%) ha una finalità esclusivamente sociale, il 30% persegue obiettivi produttivi ed il 22,7% coniuga entrambe le finalità. Tali progetti sono, in oltre tre quarti dei casi, supportati da un fondo di garanzia, atto a mitigare il rischio di credito connesso all'erogazione dei prestiti. Di conseguenza, sono circa un quarto del totale i progetti di microcredito a valenza locale che operano senza

Un'analisi condotta da Andreoni sui programmi di microcredito promossi in Italia dagli enti pubblici, riconosce l'esistenza di un modello definito "quadrangolare". Tale modello risulta caratterizzato dal coinvolgimento di molteplici attori e prevede la collaborazione di enti pubblici locali, operatori specializzati pubblici o privati, reti di servizi sociali e centri d'ascolto ed infine istituzioni bancarie<sup>568</sup>.

Il modello quadrangolare si realizza con la seguente modalità: l'ente pubblico promotore del programma di microcredito reperisce i finanziamenti per la costituzione di un fondo di garanzia e successivamente individua i *partners* operativi interni o esterni (un operatore specializzato) in grado di fornire operazioni di istruttoria del credito, monitoraggio e tutoring<sup>569</sup>.

Se gli operatori sono esterni all'Ente pubblico, quest'ultimo sostiene le operazioni per mezzo di sussidi ed il suo ruolo è di coordinamento interistituzionale. Nel caso in cui l'Ente si affidi ad un operatore interno per lo svolgimento dell'attività istruttoria e di monitoraggio e di tutoring, esso svolge anche un ruolo operativo oltre che di coordinamento.

Successivamente, è compito dell'Ente pubblico costituire una rete territoriale, per mezzo di centri d'ascolto, sportelli sociali o presidi territoriali in modo da intercettare la domanda di microcredito. L'erogazione del credito, infine, avviene attraverso il coinvolgimento di attori bancari che gestiscono il fondo di garanzia.

A proposito degli enti pubblici Andruccioli e Messina ritengono che *"il loro ruolo può essere determinante per avviare progetti di microcredito, in partnership con altri soggetti, finanziari o della società civile, mentre è più dubbia l'efficacia del loro intervento diretto come erogatori di fondi"*<sup>570</sup>.

La collaborazione tra strutture sociali è considerata anche da Limone e Vitali un elemento di estrema importanza, in quanto permette alle banche di attingere alle informazioni necessarie per valutare la potenziale clientela. Tuttavia è stata rilevata anche

---

avere alle spalle un sistema di garanzia. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito, rapporto finale di monitoraggio, Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza"*, op. cit.

<sup>568</sup> ANDREONI A., *Politiche pubbliche per il microcredito, modelli, performance e prospettive di sviluppo del social lending in Italia*, op. cit., passim.

<sup>569</sup> ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 224 e ss. .

<sup>570</sup> ANDRUCCIOLI P., MESSINA A., *La finanza utile*, Roma, 2007, 80.

l'importanza di stabilire “*chiari meccanismi di attribuzione di oneri, ricavi e le correlate responsabilità e rischi*”<sup>571</sup> .

Nonostante in Italia siano state avviate una serie di politiche di intervento, quali ad esempio la costituzione del fondo centrale di garanzia o altri interventi specifici di enti locali e camere di commercio, è stato rilevato da alcuni, in particolare Andreoni, Sassatelli e Vichi, che il sistema risulta ancora carente di un coordinamento sinergico e di un quadro organico delle varie iniziative in atto.

A tal proposito, viene proposto, sul versante pubblico, di “*fornire un supporto alle istituzioni di microcredito all'interno di un quadro di sostenibilità; integrare i servizi di microcredito all'interno del quadro più ampio delle politiche sociali, in un'ottica di complementarietà, sinergia e di offerta di servizi di rete; regolamentare e monitorare il settore. Sul versante privato: promuovere l'efficienza e l'efficacia operativa interna alle istituzioni di microcredito, attraverso il ricorso a sussidi intelligenti; promuovere modelli di business alternativi ispirati ai principi dell'imprenditoria sociale.*”<sup>572</sup> .

L' intervento pubblico dovrebbe, altresì, essere orientato alla creazione di banche dati, anche a livello europeo, contenenti informazioni sull'affidabilità creditizia dei fruitori dei programmi di microcredito, nonché allo sviluppo di metodi di scoring utili a facilitare la valutazione dei risultati ottenuti in questo settore. Forme di incentivazione e di controllo dovrebbero puntare a garantire nel tempo una gestione efficace ed efficiente delle risorse pubbliche.

## **4.2 Il ruolo delle Regioni.**

Dai dati forniti dall'Ente Nazionale per il Microcredito emerge che nel 2012 oltre il 42% dell'ammontare totale dei microcrediti erogati, cioè circa 27 milioni su 63 milioni di euro, ed un quarto dei prestiti concessi (1.753 su 7.167) è stato erogato dalle Regioni<sup>573</sup> .

---

<sup>571</sup> LIMONE A., VITALI P. (a cura di), *Banche e microfinanza. esperienze e strumenti innovativi*, Roma, 2006, 52 e ss.

<sup>572</sup> ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit. 220.

<sup>573</sup> I dati sono stati resi noti nel recente progetto di monitoraggio condotto dall'Ente Nazionale per il Microcredito. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del*

Le 14 Regioni che hanno attivato programmi di microcredito sono: Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Marche, Toscana, Lazio, Molise, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, Abruzzo, Campania e Puglia<sup>574</sup>.

Le prime iniziative promosse dalle Regioni sono nate in concomitanza con la programmazione comunitaria 2007-2013, ma è stato soprattutto negli ultimi due anni che si è assistito ad un ulteriore incremento del coinvolgimento di tali Istituzioni<sup>575</sup>.

Il modello regionale si basa sull'intervento diretto della Regione che si fa promotrice di programmi di microcredito e che sceglie la formula più adatta alle esigenze del suo territorio, garantendo la copertura dei costi.

Tale schema operativo si basa sulla presenza di: a) un fondo di garanzia<sup>576</sup> stanziato dalla Regione, b) banche o intermediari che erogano il credito e con i quali la Regione ha una convenzione operativa, c) un Ente che si occupa della valutazione dei prestiti (finanziaria regionale o soggetto terzo individuato tramite bando di partecipazione), d) una rete territoriale con il ruolo di filtrare le domande di credito, offrire servizi di tutoraggio e consulenze.

I programmi di microcredito regionali sono in parte realizzati tramite fondi di garanzia, che comportano evidentemente un minore impegno economico, e in parte tramite fondi di rotazione ad erogazione diretta.

In particolare, 6 dei 14 programmi di microcredito osservati dall'Ente Nazionale per il Microcredito, hanno costituito un fondo di garanzia in cui confluiscono le risorse disponibili,

---

*microcredito, rapporto finale di monitoraggio, Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza", op. cit., 35 e ss.*

<sup>574</sup> La prima iniziativa è nata nel 2006 nel Lazio grazie alla legge regionale 10/2006 che ha istituito il Fondo per il microcredito, nel 2007 la regione Marche ha dato origine al prestito d'onore, nel 2008 altre iniziative sono state intraprese dalla Regione Toscana. Nel 2009 il Molise ha messo in atto programmi di sostegno finanziario alle famiglie in situazioni di temporanea difficoltà economica. Nel 2010 sono intervenute poi la Valle d'Aosta, la Sardegna e la Calabria, seguite nel 2011 e nel 2012 dal Piemonte dall'Umbria, dalla Basilicata, dalla Sicilia, dalla Campania e nel 2013 dalla Puglia

<sup>575</sup> La fonte finanziaria per realizzare i programmi di microcredito trova fondamento nei Programmi Operativi Regionali (POR) 2007-2013 e più precisamente nel Fondo Sociale Europeo (FSE), strumento finanziario con cui l'Unione europea sostiene l'occupazione negli Stati membri e promuove la coesione economica e sociale. Lo sviluppo di progetti di microcredito negli ultimi sette anni coincide, per l'appunto, con quello della programmazione comunitaria 2007-2013 e si è ulteriormente intensificato negli ultimi tre anni al fine di scongiurare il rischio di disimpegno delle risorse.

<sup>576</sup> I fondi di garanzia, operando attraverso la concessione di garanzie a copertura di una percentuale del valore del finanziamento (usualmente nella misura del 50%), favoriscono l'accesso al credito di soggetti con standards creditizi inferiori. Il fondo di garanzia, infatti, riduce il rischio del credito e permette l'erogazione di finanziamenti a condizioni più vantaggiose. Per un approfondimento sul tema dei fondi di garanzia si consulti ABI, *Banche e inclusione finanziaria- accesso al credito, microfinanza e strategie operative*, op. cit., 44 e ss.

mentre gli altri (8 su 14), hanno creato un fondo rotativo attraverso il quale erogano direttamente i microcrediti. In sostanza, nel primo caso sono le banche partner ad anticipare le somme concesse come microcredito ai beneficiari, nel secondo caso è invece la Regione che provvede all'erogazione diretta dei microcrediti.

Nonostante i programmi regionali differiscano l'uno dall'altro per importi concessi e target serviti, è possibile affermare che la prassi più frequente prevede l'adozione di modelli di *in house providing* attraverso i quali le pubbliche amministrazioni gestiscono direttamente le attività di credito.

Ma questa strategia non è stata seguita da tutte le Regioni. La Sicilia, ad esempio realizza un microcredito di aiuto alle famiglie disagiate, attraverso l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato, concessi dalle banche aderenti all'iniziativa e garantiti da un Fondo Etico della Regione Siciliana (FERS).

La Regione Marche ha adottato, invece, una strategia diversa: ha indetto una gara d'appalto per la selezione dell'istituto di credito delegato ad erogare microcrediti e per affidare, esternalizzandole, le attività di tutoraggio e comunicazione.

La costituzione di un fondo di garanzia e la convenzione con gli istituti bancari che gestiscono l'erogazione delle somme limita fortemente i rischi di mancata restituzione e fa sì che le banche aderenti possano applicare tassi d'interesse vantaggiosi.

Tuttavia, questo approccio, nonostante sia molto conveniente dal punto di vista finanziario, presenta lo svantaggio di determinare l'ingerenza delle banche nelle decisioni regionali. Ciò avviene ad esempio quando gli istituti finanziari pretendono di partecipare all'istruttoria relativa ai soggetti meritevoli di accedere al credito, finendo per escludere proprio i più bisognosi ed ostacolando così gli obiettivi di inclusione previsti dalle Regioni.

La gestione diretta delle attività di credito da parte delle Regioni invece serve non soltanto a bypassare il problema degli istituti finanziari, ma appare utile anche a non fare pesare sui beneficiari il costo degli interessi bancari e permette altresì di utilizzare in tempi più brevi le risorse europee messe a disposizione dal Fondo Sociale Europeo nell'ambito dei Programmi Operativi 2007-2013 che spesso rischiano il disimpegno.

Sono queste le ragioni che hanno spinto alcune Regioni (Valle d'Aosta, Umbria, Abruzzo, Molise, Basilicata, Campania, Puglia e Sardegna) ad orientarsi verso la concessione diretta dei microprestiti<sup>577</sup>.

I programmi di microcredito promossi a livello regionale hanno caratteri diversi e risultano in parte orientati a finalità sociale ed in parte indirizzati al sostegno delle microimprese. In particolare in Sicilia, Valle d'Aosta, Toscana e Molise, i progetti in atto sono rivolti esclusivamente a favore di famiglie o categorie di soggetti svantaggiati che affrontano temporanei disagi economici. In Lazio e in Calabria, si coniugano gli obiettivi sociali con quelli imprenditoriali. Nelle restanti otto Regioni (quindi nella maggior parte dei casi) si predilige, invece, la finalità imprenditoriale<sup>578</sup>.

Per quanto riguarda l'ammontare del credito concesso dai programmi promossi a livello regionale, le cifre si aggirano tra i 5 ed i 6 mila euro per il microcredito sociale, mentre per i progetti a sostegno dell'autoimpiego il limite massimo è quello stabilito a livello europeo di 25000 euro<sup>579</sup>.

Anche i tempi di restituzione sono piuttosto variabili. In Umbria e Molise, in considerazione delle dimensioni-limite dei crediti più ridotte, sono stabiliti in 3 anni; in Basilicata sono stati estesi a 5 anni così come in Valle d'Aosta, Toscana, Abruzzo,

---

<sup>577</sup> A titolo esemplificativo si ritiene interessante riportare le motivazioni date dalla Regione Puglia che hanno portato alla scelta di non avvalersi di intermediari finanziari. *“La Regione ha fatto una scelta che deriva dalle condizioni del mercato del credito locale e nazionale. Più che una scelta tra fondo rotativo e fondo di garanzia la scelta è stata quella di non avere intermediari e quindi ci si avvale della finanziaria regionale, in questo caso la società in house Puglia Sviluppo, per erogare direttamente, senza passare attraverso l'intermediario bancario che farebbe una sua ulteriore valutazione di merito creditizio. Questo perché si ritiene che non esista al momento sul territorio un mercato del microcredito attivo in misura significativa; le banche che operano sul territorio non sono in grado di erogare il microcredito, perché hanno procedure e vincoli operativi che non consentono di finanziare soggetti non bancabili. E quindi la scelta è stata soprattutto quella di evitare l'intermediario. Ciò ha portato ad escludere, in questa fase, la costituzione di un fondo di garanzia, perché avrebbe significato prestare garanzia in favore di operazioni che in questo momento sul territorio nessuno fa”*. ENTE NAZIONALE MICROCREDITO - MINISTERO DEL LAVORO, *Progetto Monitoraggio del Microcredito 2011 – 2013*, [www.microcreditoitalia.org](http://www.microcreditoitalia.org)

<sup>578</sup> Le risorse più ingenti sono state impegnate dalle Sardegna e dalla Campania che hanno previsto l'erogazione di 65 milioni di euro ciascuna, cioè la somma investita dall'insieme di tutti i progetti di microcredito attivi nel 2012. Il fondo istituito in Campania può arrivare ad un massimo di 100 milioni. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito, rapporto finale di monitoraggio, Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza"*, op. cit., 40.

<sup>579</sup> La Regione Marche e la Regione Calabria prevedono la possibilità di incrementare il microcredito all'impresa fino alla soglia di 50000 euro. ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito, rapporto finale di monitoraggio, Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza"*, op. cit., 41.

Sardegna, Sicilia, Calabria, Campania e Puglia; in Marche e Piemonte a 6 anni; infine, mentre nel Lazio si raggiunge la durata massima di 7 anni.

Dai dati relativi alla metà del 2013 si può prevedere un incisivo incremento sia del numero, sia dell'ammontare dei microcrediti produttivi soprattutto grazie all'intervento di Abruzzo, Campania e Puglia che hanno cominciato a concedere i primi prestiti finalizzati all'autoimpiego ed all'imprenditoria a decorrere dal 2013.

Tuttavia, Cassola, nonostante la predisposizione da parte delle Regioni di fondi dedicati all'inclusione sociale e finanziaria, ha sottolineato lo scarso livello di utilizzo di questi ultimi e le difficoltà operative soprattutto correlate all'attività di tutoring ed alla gestione dei crediti nel tempo<sup>580</sup>.

## **5. Il prestito “peer to peer” e la sua disciplina giuridica.**

Il *social lending* (prestito sociale o prestito tra persone o P2P) costituisce un'evoluzione del concetto del microcredito, in quanto coniuga l'obiettivo di erogare crediti con i vantaggi derivanti dall'utilizzo delle nuove tecnologie.

Questo fenomeno particolarmente interessante si è sviluppato nel 2005 in Inghilterra.<sup>581</sup> Qui, alcune piattaforme elettroniche *on line* per la prima volta hanno messo direttamente in contatto i potenziali finanziatori con gli aspiranti imprenditori al fine di erogare prestiti diretti e personali senza l'intermediazione delle banche<sup>582</sup>.

Niccoli e Presbitero sottolineano che in realtà l'idea del *social lending* è tutt'altro che nuova. Ritengono, infatti, che questa tipologia di credito informale affondi le sue radici nella consuetudine di prestare piccole somme di denaro tra amici e parenti.

Ciò che è innovativo è, senza dubbio, l'utilizzo della tecnologia che permette di mettere in relazione un gradissimo numero di finanziatori e di micro imprenditori.

---

<sup>580</sup> CASSOLA B., *Il microcredito cos'è e come funziona, quando pochi soldi cambiano la vita*, op. cit., 100.

<sup>581</sup> La Gran Bretagna è stata la prima a sopperire alle mancanze del mondo bancario tramite la tecnologia. È così che nel 2005 nasce l'idea del *Peer to peer* (P2P) in risposta alla crescente difficoltà di accedere al prestito bancario. Questo strumento appare estremamente innovativo, soprattutto perché i paesi anglosassoni sono da sempre privi di una tradizione mutualistica.

<sup>582</sup> Il fenomeno è sbarcato anche negli USA ed è cresciuto significativamente, soprattutto a causa della crisi. Le due principali società americane, Prosper e Lending Club, hanno prestato oltre un miliardo di dollari negli ultimi sei anni. Va aggiunto che questo fenomeno sta prendendo piede anche in Cina dove si stanno diffondendo società di microcredito che mettono in contatto creditori e debitori per mezzo di siti internet.

Bellanca e Pierri, a proposito di questo nuovo fenomeno, ritengono che l’*“aspetto più innovativo consiste nella plasticità/rapidità dell’intermediazione via internet, che permette di ritagliare/aggiornare target molto specifici di debitori”*<sup>583</sup>.

E’ dunque in un mercato ideale, chiamato *“market place”* che domanda ed offerta di denaro si incontrano virtualmente e che coloro che necessitano di liquidità hanno la possibilità di effettuare la presentazione di se stessi e del proprio progetto e di dialogare virtualmente con i potenziali finanziatori attraverso un forum<sup>584</sup>.

I finanziatori hanno la possibilità di valutare i diversi progetti presentati sul sito web e scegliere di finanziare direttamente un progetto, effettuando così davvero un prestito da persona a persona, o affidarsi all’intermediatore, il quale provvederà ad allocare i risparmi tra diversi finanziamenti a seconda del profilo di investimento scelto dal finanziatore<sup>585</sup>.

Niccoli e Presbitero affrontano anche il problema dell’asimmetria informativa nel campo del social lending. In questo settore il problema del monitoraggio ex ante viene in parte risolto attraverso presentazioni on line dei richiedenti di se stessi e del proprio progetto e facendo uso della possibilità di dialogare virtualmente con coloro che richiedono il credito. Anche la piattaforma web ha un ruolo importante in questo senso, infatti, essa svolge un’attività di rating dei propri clienti attraverso la raccolta di informazioni presso banche dati pubbliche e private così come fanno le banche e le società finanziarie. Più complesso risulta il monitoraggio ex post. Per questa ragione i finanziatori possono scegliere di differenziare il rischio investendo su svariati progetti<sup>586</sup>.

I prestiti on line (o peer-to-peer), avendo per lo più una portata limitata e non richiedendo la tradizionale attività di intermediazione della banca, sono in grado di limitare i costi amministrativi e del personale.

La possibilità di saltare il passaggio dell’intermediazione permette di comprimere il differenziale tra tassi attivi e passivi, garantendo buoni rendimenti a chi presta e bassi

---

<sup>583</sup> BELLANCA N., PIERRI P., *La finanza sociale*, in PIZZO G., TAGLIAVINI G. (a cura di), *Le voci del microcredito: dizionario di microfinanza*, Roma, 2013.

<sup>584</sup> NICCOLI A., PRESBITERO F., *Microcredito e macrosperanze, opportunità, limiti e responsabilità*, op. cit., 110 e ss.

<sup>585</sup> E’ così che funziona uno dei maggiori *market place* esistenti negli Stati Uniti ([www.Prospere.com](http://www.Prospere.com)): l’investitore decide se investire direttamente in un singolo progetto, oppure, dopo avere delineato un profilo di investimento, affidarsi a Prosper per allocare i fondi.

<sup>586</sup> NICCOLI A., PRESBITERO F., *Microcredito e macrosperanze, opportunità, limiti e responsabilità*, op. cit., 110 e ss. .

tassi debitori a chi cerca un finanziamento. Inoltre, operare sul web tramite servizi automatizzati permette di mantenere i costi operativi a livelli piuttosto bassi.

Il tasso di interesse, in alcuni casi è stabilito direttamente dalla piattaforma web, in base al grado di rischio dell'investimento, dell'importo richiesto e della durata del finanziamento, in altri casi è proposto dal richiedente, il quale otterrà il prestito solo a condizione che in un certo intervallo di tempo riesca a raccogliere microcrediti sufficienti a coprire l'intero ammontare richiesto, in altri casi infine, il tasso finale si ottiene attraverso meccanismi di asta.

E' frequente che gli investitori decidano di allocare i propri risparmi in un numero piuttosto ampio di progetti, in modo da diversificare il rischio, per cui può capitare che lo stesso progetto sia finanziato da numerosi microprestiti. Talvolta le piattaforme web offrono la possibilità ai creditori di cedere i propri clienti ad altri creditori, così da creare una sorta di mercato secondario e poter recuperare, in caso di necessità, la somma investita in tempi rapidi.

La restituzione del prestito avviene con rate mensili o trimestrali, usualmente per mezzo di addebito diretto sul conto corrente bancario (RID) del debitore. Provvederà l'intermediario di social lending a ridistribuire la somma comprensiva di interessi tra i vari creditori.

I guadagni dell'intermediatore sono in genere limitati ad una commissione per ogni prestito richiesto dal debitore e ad una commissione annuale sull'importo erogato da ciascun finanziatore.

Visconti, a tal proposito, non nasconde le perplessità in merito alla sostenibilità di tali organizzazioni, e tuttavia, ritiene che tramite l'attività almeno in parte volontaria e gratuita degli operatori l'obiettivo possa essere raggiunto<sup>587</sup>.

In caso di fallimento dell'impresa di *social lending* (istituto di pagamento), il denaro del finanziatore è protetto dalle azioni dei creditori dell'azienda e la restituzione delle rate residue prosegue attraverso la procedura fallimentare<sup>588</sup>.

Nell'ordinamento italiano non è presente una disciplina specifica dedicata al prestito peer to peer. La fattispecie può essere inserita nell'ambito dell'art. 1813 c.c. che

---

<sup>587</sup> VISCONTI G., *La disciplina giuridica del social lending (o prestito tra privati tramite internet o P2P)*, 2013, [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

<sup>588</sup> Ai sensi dell'art.114-duodecies e 144-terdecies del tub le somme versate all'istituto di pagamento dai prestatori e dai debitori costituiscono un patrimonio distinto da quello della società di capitali che svolge l'attività di social lending.

definisce il contratto di mutuo come “*il contratto nel quale una parte consegna all'altra una quantità determinata di denaro o di altre cose fungibili e l'altra si obbliga a restituire altrettante cose della stessa specie e qualità*”.

Il nostro ordinamento non vieta ai privati di prestare somme di denaro ad altri soggetti privati, tuttavia, ne vieta l'esercizio professionale o continuativo, in quanto tale situazione viene considerata esercizio di attività creditizia e come tale è previsto che venga esercitata solo dagli intermediari finanziari autorizzati dalla Banca d'Italia ed iscritti all'Albo ex art. 106 TUB<sup>589</sup>.

Nel nostro ordinamento non è presente alcuna normativa che obblighi la società o l'ente intermediario ad offrire anche servizi di pagamento. La corresponsione delle rate del credito può avvenire anche attraverso versamenti diretti dal debitore ai creditori senza necessità di operazioni intermedie.

Spesso, però, l'operatore di *social lending* che gestisce un sito web offre anche servizi di pagamento. In questo caso, trasferendo somme da alcuni soggetti ad altri, la fattispecie deve farsi rientrare nella categoria degli operatori definiti “istituti di pagamento” (IP) dalla Direttiva CE n. 64 del 2007<sup>590</sup>.

La Banca d'Italia, sulla base di tali disposizioni normative (in particolare il comma 4 dell'art. 114- novies TUB), all'inizio del 2013 ha autorizzato ad operare come Istituti di pagamento, “Smartika”<sup>591</sup> e “Prestiamoci”<sup>592</sup>, la cui attività principale è rappresentata dalla gestione di piattaforme web per il social lending e contratti di prestito tra privati.

---

<sup>589</sup> Per un approfondimento della disciplina giuridica del prestito P2P si consulti: VISCONTI G., *La disciplina giuridica del social lending (o prestito tra privati tramite internet o P2P)*, op. cit.

<sup>590</sup> La Direttiva PSD- Payment Service Directive (Direttiva CE n. 64 del 2007) è stata recepita in Italia tramite il Decreto Legislativo 11/2010. L'art. 33 ha introdotto il nuovo Titolo V-ter del TUB, il D.lgs 385/1993, che disciplina gli Istituti di pagamento.

<sup>591</sup> Smartika Spa opera dal 2011 come Istituto di Pagamento regolamentato e vigilato da Banca d'Italia ed è quindi un operatore finanziario autorizzato, ai sensi del d.lgs. 11/2010. I crediti concessi da Smartika non possono superare i 15.000 euro e sono rimborsabili da 24 a 48 mesi. I tassi d'interesse praticati vanno dal 5,9 all'11,5 per cento. Smartika controlla che il richiedente abbia un profilo creditizio adeguato e in caso di esito positivo lo introduce in una delle classi di merito creditizio. Il richiedente è contrattualmente debitore dei prestatori ed in caso di ritardo nel pagamento delle rate vengono attivate delle procedure di recupero del credito. [www.smartika.it](http://www.smartika.it)

<sup>592</sup> Prestiamoci è il marchio registrato di finanza on line che si occupa di prestiti tra persone, iscritto all'Albo degli Intermediari Finanziari ex art.106 TUB al n.41663, a seguito dell'autorizzazione ad operare su tutto il territorio nazionale concessa dalla Banca d'Italia nel Luglio 2009. Possono essere concessi prestiti fino ad un importo massimo di 25.000 euro. Il rendimento previsto può arrivare ad un massimo del 12,9%, i tassi d'interesse applicati partono dal 7,5% e dipendono dall'importo richiesto e dal tempo di restituzione concordato. Prestiamoci riscuote una commissione pari all'1,2% del prestito finanziato. [www.prestiamoci.it](http://www.prestiamoci.it)

I requisiti previsti dalla legge per operare come Istituto di pagamento sono: la forma giuridica di società di capitali (Spa, Srl, sapa) ed il capitale sociale indicato dalla Banca d'Italia in base all'attività che l'istituto di pagamento vuole esercitare.

Per quanto riguarda le società cooperative, le associazioni o le fondazioni, attualmente non esiste alcun divieto normativo che impedisca loro di eseguire attività di social lending senza la fornitura di servizi di pagamento.

Pertanto, anche enti ed associazioni no-profit possono creare dei network con lo scopo di mettere in contatto finanziatori e soggetti in cerca di liquidità. Dal punto di vista giuridico sia il prestatore che il richiedente stipulano un contratto a distanza con l'istituzione di social lending.

Per tale ragione si applicano le norme di tutela del consumatore, ed in particolare gli articoli da 67-bis a 67-vicies del "Codice del consumo" ed il D.Lgs 206/2005 che prevedono il diritto di informazione precontrattuale, il diritto del consumatore di recedere dal contratto entro 14 giorni senza penalità e senza indicare il motivo del recesso.

È necessario fare una distinzione tra modelli di social lending commerciali orientati al profitto, come quello appena esposto, e quelli no-profit, generalmente rivolti al finanziamento di attività imprenditoriali promosse nei paesi poveri a favore di soggetti "non bancabili".

A tal proposito, un grande successo stanno riscuotendo anche i marketplace no-profit che utilizzano il web per consentire ai risparmiatori di finanziare piccole attività imprenditoriali nei paesi in via di sviluppo.

A livello internazionale, due dei maggiori operatori non-profit sono Kiva e Babylon che consentono a privati di finanziare microprogetti nei paesi in via di sviluppo, preventivamente selezionati dai *field partner*, cioè operatori di microcredito convenzionati. Dunque, queste piattaforme hanno l'obiettivo di trasformare le donazioni individuali in prestiti, permettendo a chi possiede dei risparmi di finanziare i progetti, creando così un legame tra prestatore e richiedente. Non sono previsti interessi o remunerazione finanziaria per chi finanzia i progetti, ma è possibile ricevere informazioni sul soggetto che richiede il prestito, il paese di provenienza ed il progetto da finanziare<sup>593</sup>

---

<sup>593</sup> CASSOLA B., *il microcredito delle BCC buone pratiche, strumenti, processi*, op. cit., 36.

Tali prestiti essendo a tasso zero, prevedono una parte di donazione corrispondente al mancato guadagno che il finanziatore potrebbe ottenere investendo l'importo prestatato in un'attività alternativa.

A differenza delle piattaforme on line che offrono prestiti nei paesi sviluppati, quelle che hanno esclusivamente uno scopo benefico a sostegno delle economie in via di sviluppo si servono anche della presenza di un quarto attore. Si tratta di un'istituzione locale di microfinanza che ha il compito di selezionare i potenziali clienti e fornirgli assistenza per tutta la durata del credito. Il piccolo interesse che ottengono in cambio serve a rendere l'istituzione di microfinanza auto-sostenibile.

Il volume di affari del P2P non ha raggiunto ancora numeri paragonabili a quelli delle banche, ma l'interesse per queste forme di finanza alternativa, definita da alcuni "finanza-fai-da-te"<sup>594</sup>, è in forte crescita.

Il punto di forza di queste nuove forme di credito si basa sull'eliminazione dell'intermediazione bancaria, che comporta un conseguente abbattimento dei costi di intermediazione. Il fenomeno dei prestiti P2P, infatti, è doppiamente innovativo poiché sfrutta i due trend più recenti dell'industria finanziaria: l'abolizione dell'intermediazione bancaria e lo sfruttamento della tecnologia e di internet.

Il *social lending*, anche se è ancora un fenomeno di piccole dimensioni, ha la possibilità di affermarsi come un canale di credito alternativo che, più che sostituirsi a quello bancario, può affiancarlo e fargli concorrenza, contribuendo a migliorare l'offerta di servizi per famiglie ed imprese.

---

<sup>594</sup>Sul punto si vedano MESSINA A., *Prospettive della finanza solidale*, in riv. Lo Straniero, febbraio 2008; ZAMAGNI S., *Impresa responsabile e mercato civile*, Bologna, 2013, 124. Zamagni, in particolare, ritiene che il social lending così come il *crowdfunding* (donatore finanzia progetti meritevoli con fondi propri) mirino a creare "un vero e proprio azionariato popolare, promosso attraverso il web e capace di erogare servizi di business coaching, e dunque a dare ali all'affermazione di nuove tipologie e d'impresa, diverse da quella capitalistica tradizionale". Inoltre, in accordo con il pensiero di Taylor, Zamagni ritiene che l'obiettivo di fondo comune sia al social lending che al crowdfunding sia la realizzazione di "un'autentica democratizzazione del mercato".

**CAPITOLO V**  
**VALUTAZIONI ED ASPETTI PROBLEMATICI DI UN FENOMENO**  
**MULTIFORME.**

**1. Osservazioni critiche in merito ad una possibile valutazione unitaria degli effetti economici e sociali del microcredito.**

Nei paragrafi precedenti ci siamo soffermati ad analizzare le diverse forme che il microcredito ha assunto durante il suo processo di adattamento alle economie più avanzate.

Dall'analisi è emerso che lo strumento ha assunto caratteri diversi a seconda del contesto economico nel quale è stato inserito, adattandosi alla domanda di credito dei differenti tessuti sociali.

Il carattere multiforme del microcredito, i diversi ambiti sociali ed economici nei quali ha trovato applicazione ed i differenti campi sui quali si ripercuotono i suoi effetti hanno determinato dubbi e controversie sulla possibilità di giungere ad una valutazione univoca delle conseguenze economiche e sociali che l'utilizzo di questo strumento finanziario determina per i soggetti che se ne sono avvalsi.

Appare chiaramente infatti l'impatto positivo delle MFIs (*Micro Finance Institutions*) sui poveri attraverso i loro piccoli prestiti. Al contrario, invece, molti studiosi ritengono che in realtà esista un notevole divario tra i risultati riportati dalle istituzioni di microcredito e quelli effettivamente realizzati<sup>595</sup>.

Importanti avvenimenti testimoniano che in passato si è guardato a questo strumento finanziario con un forse eccessivo ottimismo. Basti pensare alla proclamazione del 2005 come "Anno Internazionale del Microcredito" e all'assegnazione a Yunus del Premio Nobel per la pace. Infine, anche operatori del settore, come Finca (una Ong

---

<sup>595</sup> A tal proposito Borghi e Cencini ritengono che "le valutazioni delle ONG e delle associazioni di microfinanza sono spesso fuorvianti e manipolate". BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit, 48-49. Sull'argomento cfr anche MEYER R., *Misuring the impact of micro finance, in What's wrong with micro finance?*, UK, 2007, 225 e ss;

presente in ventuno paesi con circa 700.000 clienti), sostengono il raggiungimento di importanti risultati in termini di incremento di reddito, miglioramento dell'alimentazione e crescita del tasso di alfabetizzazione<sup>596</sup>.

Un recente studio condotto dall'Ente Nazionale per il Microcredito, sulla base del numero dei microcrediti concessi nel 2012 in Italia (pari a 1.872), ha stimato in circa 4.550 le nuove occasioni di lavoro create tra i diretti beneficiari e i collaboratori delle neonate microimprese o attività autonome<sup>597</sup>.

A livello europeo, anche lo Small Business Act<sup>598</sup> del 2008 e la Commissione europea, con l'istituzione dello strumento European Progress Microfinance Facility<sup>599</sup>, riconoscono il contributo essenziale del microcredito per il raggiungimento degli obiettivi di crescita economica e di aumento dell'occupazione.

Parte della dottrina più recente, invece, mostra un certo scetticismo e tende a mettere in dubbio i benefici derivanti dall'applicazione della microfinanza.

Bateman, autore di *"Why doesn't microfinance work?"*, ad esempio, afferma che il microcredito offre solo *"l'illusione di una diminuzione dello stato di bisogno"* e che *"solo poche persone che si trovano in uno stato di povertà riescono davvero a sviluppare microimprese in grado di garantire loro un tenore di vita decente"* e che *"questi casi*

---

<sup>596</sup> [www.finca.org](http://www.finca.org)

<sup>597</sup> ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito, rapporto finale di monitoraggio. Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza"*, op. cit.

<sup>598</sup> Nella COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI "Una corsia preferenziale per la piccola impresa" Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un "Small Business Act" per l'Europa) Bruxelles, 25.6.2008 COM(2008) 394 definitivo, è riportato quanto segue: *"Possibili carenze di mercato del sistema creditizio verso le PMI vanno identificate e corrette per dare ulteriore impulso ai mercati europei dei capitali di rischio, migliorare l'accesso delle PMI al microcredito e al finanziamento mezzanino e sviluppare nuovi prodotti e nuovi servizi. Inoltre, molti imprenditori vanno orientati e istruiti sui vantaggi e gli svantaggi delle varie forme creditizie e sui modi per presentare i progetti d'investimento a potenziali finanziatori"*. Per un approfondimento dello Small Business Act cfr. cap. 2.

<sup>599</sup> Nella Decisione n. 283/2010/ue del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 marzo 2010 che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale si rileva che: *"Gli attuali impegni dell'Unione e degli Stati membri devono essere rafforzati al fine di portare in tempi ragionevoli l'accessibilità e la disponibilità di microfinanziamenti a un livello sufficiente, in modo da rispondere all'elevata domanda di chi in questo periodo di crisi ne ha più bisogno, ovvero coloro che hanno perso il lavoro, coloro che rischiano di perdere il lavoro o che incontrano difficoltà a entrare o a rientrare nel mercato del lavoro, nonché coloro che sono a rischio di esclusione sociale o le persone più vulnerabili che si trovano in una posizione svantaggiata rispetto all'accesso al mercato del credito convenzionale e che desiderano avviare o sviluppare ulteriormente la loro microimpresa, compresa un'attività autonoma, promuovendo attivamente le pari opportunità per le donne e gli uomini"*.

*isolati sono offuscati dal gran numero di casi che hanno avuto una conclusione negativa*”<sup>600</sup>.

Un altro limite è stato messo in risalto anche dal CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) che rileva come la microfinanza si rivolga principalmente ai “moderatamente poveri” e non già ai poveri estremi, i quali necessitano di strumenti diversi che permettano loro di raggiungere la soglia della sussistenza<sup>601</sup>.

Anche Islam si è pronunciato in tal senso affermando che i progetti di microfinanza non riescono nell’intento di coinvolgere i più poveri tra i poveri ma producono benefici solo sui non poveri o sui moderatamente poveri<sup>602</sup>.

A tal proposito Zamagni afferma che “*la microfinanza mira a migliorare la capacità di vita delle persone, dilata cioè il loro “capability set” nel senso di A.Sen, ma i poveri estremi abbisognano di interventi che puntino piuttosto a migliorare le loro condizioni di vita*”<sup>603</sup>.

Tuttavia, nonostante le considerazioni sopra esposte c’è comunque chi ritiene<sup>604</sup> che non siano da sottovalutare gli effetti di stimolo all’imprenditoria privata che il

---

<sup>600</sup> BATEMAN M., *Why Doesn't Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism*, Londra, 2010.

<sup>601</sup> GCAP, *The impact of microfinance*, Donor Brief, n.13, Luglio 2003.

<sup>602</sup> Ampia è la letteratura a sostegno della tesi che considera il microcredito come uno strumento non in grado di risolvere il problema della povertà: ISLAM T., *Microcredit and poverty alleviation*, Ashgate, 2007, 3; ANDREONI A, PELLIGRA V., *Microfinanza. Dare credito alle relazioni*, op. cit., 224; MEYER R. L., *Misuring the impact of micro finance*, in *What's wrong with micro finance?*, op. cit., 225 e ss.; ed in particolare STEFANELLI M. A., *L'inadeguatezza della regolamentazione giuridica del microcredito a livello globale e le mancate sfide del sistema creditizio*, in AA.VV. *Studi di diritto dell'economia e dell'impresa*, Padova 2012, 659. Viene osservato che: “*In quanto misura di primo rimedio, al microcredito non può attribuirsi, a nostro giudizio, alcuna missione o finalità salvifica: esso rappresenta solo uno strumento che può essere attivato per far fronte alle esigenze dell'economia reale, attualmente sacrificata a favore di un'economia finanziaria di tipo speculativo, e non può in alcun modo essere ritenuta misura di per se sufficiente per far fronte alle esigenze del Paese; quindi a nostro avviso, in questo senso non può essere considerato panacea per tutti i mali che affliggono oggi anche i sistemi creditizi dei moderni Paesi occidentali a livello internazionale e, specificamente, il nostro sistema creditizio nazionale.*” Più possibilista ma pur sempre prudente è la posizione di Cassola che afferma che “*questo strumento non può essere considerato come la panacea per il problema della povertà nel mondo, più razionalmente, come una delle leve basilari- ma non certo l'unica- per un programma nazionale o internazionale di lotta alla povertà, alla disoccupazione e alla piaga dell'usura. Ciò vale sia nei paesi poveri che sud del mondo che nel nostro occidentale*”. CASSOLA B., *Il microcredito cos'è e come funziona*, op. cit., 17.

<sup>603</sup> ZAMAGNI S., SACCO P.L., *Teoria economica e relazioni interpersonali*, Bologna, 2006, 96. In tal senso anche Orsini afferma: “*occorre evitare di pensare ad esso (microcredito) come alla politica principale per la lotta alla povertà, in grado di sostituire sia le politiche strutturali tradizionali, sia le forme di assistenza tipiche dello stato sociale*”. ORSINI R., *Etica economica del microcredito*, Facoltà di Economia di Forlì- Accion working paper 87, aprile 2011.

<sup>604</sup> In tal senso SILVOTTI S., *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, op. cit., 370; BANERJEE A., DUFLO E., GLENNERSTER R., KINNAN C., *The miracle of micro finance? Evidence from a randomized evaluation*, Working Paper,

microcredito potrebbe determinare nel medio-lungo periodo. Il microcredito, dunque, seppur non riesce nell'intento di liberare i più bisognosi dalla morsa della povertà, contribuirebbe comunque al rafforzamento della classe media indispensabile allo sviluppo di qualsiasi economia.

Valutare l'impatto del microcredito sui soggetti che ne hanno usufruito risulta estremamente difficile per vari fattori.

In primo luogo, perché la riuscita dei programmi di microcredito è fortemente legata all'ambiente sociale ed economico nel quale questi ultimi trovano applicazione. A tal proposito, è ormai pacifico che territori in cui esiste un'alfabetizzazione finanziaria siano maggiormente capaci di sfruttare in modo positivo le possibilità di sviluppo offerte dal microcredito<sup>605</sup>.

In secondo luogo, perché le istituzioni di microfinanza selezionano accuratamente sia i mercati sia i possibili clienti, in base alle potenzialità di sviluppo dell'area, all'età e allo stato sociale degli individui. In caso di asimmetria informativa, infatti, le istituzioni di microfinanza tendono a limitare i rischi offrendo finanziamenti alla clientela meno rischiosa.

Ne deriva pertanto che l'incremento del reddito, apparentemente collegato alla fruizione del microcredito, è in buona parte giustificato da diverse caratteristiche personali o sociali che incidono sulla buona riuscita del progetto. Pertanto, è difficile stabilire in quale misura il successo o il fallimento di un progetto finanziato attraverso il microcredito dipenda dal finanziamento stesso o dalle capacità dell'imprenditore<sup>606</sup>.

Alcuni economisti quali Morduch e Armendariz<sup>607</sup> hanno rilevato l'inesistenza di studi affidabili sull'impatto del microcredito ed hanno messo in evidenza la necessità di più numerose e più approfondite analisi su questo argomento<sup>608</sup>.

---

Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology (MIT), ottobre 2009. Nel testo viene riportato: *“il microcredito potrebbe non essere un miracolo, come alcune volte lo si dipinge, ma permette alle famiglie di ottenere credito, investire e avviare ed espandere attività imprenditoriali”*. L'analisi propende verso l'idea del microcredito come fonte addizionale per superare i costi fissi necessari per aprire un'attività, come strumento valido per far fronte agli imprevisti e capace di spostare i consumi delle famiglie verso i beni durevoli.

<sup>605</sup> Sul tema dell'alfabetizzazione finanziaria cfr. ABI, *Banche e inclusione finanziaria- accesso al credito, microfinanza e strategie operative*, op. cit., 55 e ss.

<sup>606</sup> Ignorare questi fattori determina informazioni distorte sui reali effetti del microcredito. L'incremento del reddito può apparire, infatti, come una conseguenza dei programmi di microcredito, ma essere in realtà determinato da caratteristiche personali. E' questa l'opinione esposta in: NICCOLI A., PRESBITERO A., *Microcredito e macrospereanze opportunità, limiti e responsabilità*, op. cit., 165.

<sup>607</sup> ARMENDÁRIZ DE AGHION B. & MORDUCH J., *The Economics of Microfinance*, Cambridge, 2005, 222.

La medesima critica è stata mossa da Westover, il quale sostiene che la maggior parte delle testimonianze aventi ad oggetto gli effetti positivi del microcredito sulla povertà sono basate su singole esperienze e che gli studi non presentano metodi di ricerca rigorosi ed affidabili<sup>609</sup>.

Va osservato, infatti, che la difficoltà sta proprio nella scelta del metodo di valutazione dell'impatto. Ad esempio, il cosiddetto metodo *before-after*, cioè il confronto tra il reddito anteriore e quello successivo alla concessione del prestito, non risolve completamente il problema della stima dell'impatto della microfinanza, perché nel lasso di tempo considerato possono essersi verificate situazioni (quali ad esempio recessione, politiche di aiuto per i poveri ecc.) che possono aver influito sul reddito individuale.

Inoltre, il maggiore successo di un'iniziativa imprenditoriale, come già accennato prima, non per forza è ascrivibile alla fruizione del programma di microcredito ma può trovare giustificazione nelle capacità imprenditoriali personali.

La difficoltà che l'economista incontra nella valutazione dell'effetto causale di una politica è l'impossibilità di accertare cosa sarebbe accaduto in assenza dell'erogazione del microcredito. In particolare, il ricercatore non è in grado di stabilire con certezza le eventuali conseguenze sul singolo in assenza del programma di microcredito<sup>610</sup>.

Armendariz e Morduch, a tal proposito, hanno proposto l'adozione di un metodo d'approccio basato sui cosiddetti esperimenti casuali (Random Evaluation)<sup>611</sup>. Tale criterio si basa sul paragone di gruppi di popolazione con caratteristiche simili e selezionati in modo casuale e sul successivo confronto dei risultati ottenuti dal gruppo che ha avuto accesso al microcredito e da quello a cui è stato negato.

---

<sup>608</sup> Tra i maggiori studi sugli effetti del microcredito si segnalano PITT, M., KHANDKER S. R., *The impact of Group-Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?*, *Journal of Political Economy*, 1998, 106; GOLDBERG N., *measuring the impact of microfinance, taking stock of what we know*, in Grameen Foundation USA publication series, 2005. Goldberg mostra preoccupazione sulle possibili distorsioni dei risultati raggiunti dalla studio di Pitt e Khandker dovute al problema della selezione dei campioni e propone una maggior diffusione delle tecniche RCT (Randomized controlled trial). Secondo Goldberg, gli studi di Pitt e Khandker non hanno preso in considerazione la manifestazione di alcuni eventi che modificano le caratteristiche individuali e pur non avendo nulla a che vedere con l'aumento dell'accesso del credito almeno in parte contribuiscono alla riduzione della povertà; ODELL K., *Measuring the impact of microfinance. Taking another look*, Washington, DC, Grameen Foundation, 2010.

<sup>609</sup> WESTOVER J., *The record of microfinance: the effectiveness/ineffectiveness of microfinance programs as a means of alleviating poverty*, *Electronic Journal of Sociology*, 2008.

<sup>610</sup> Per una sintesi delle analisi condotte negli ultimi anni sull'impatto della microfinanza sulla povertà si veda NICCOLI A., PRESBITERO A., *Microcredito e macrospere opportunità limiti e responsabilità*, op. cit., 169 e ss.

<sup>611</sup> ARMENDÁRIZ B. & MORDUCH J., *The Economics of Microfinance*, op. cit.

I risultati ottenuti con l'utilizzo dell'approccio sperimentale si sono posti in contrasto con le evidenze raccolte negli anni precedenti ed hanno contribuito ad alimentare lo scetticismo nei confronti del microcredito ed ad allontanarsi dal raggiungimento di una valutazione certa e definita dei suoi effetti.

Un'ulteriore osservazione riguardante il metodo di valutazione dei risultati raggiunti dai programmi di microcredito ci viene suggerito da Karim. Egli, pur riconoscendo il sorprendente dato riguardante l'elevata percentuale di restituzione dei crediti, rileva la necessità, non soddisfatta dagli attuali studi, di effettuare un'importante e cruciale distinzione tra i soggetti che spontaneamente riescono ad ripagare il debito e coloro che invece lo fanno con metodi coercitivi. Un elevato tasso di rimborso potrebbe essere giustificato dall'esistenza di pressioni fisiche, politiche o morali, oppure potrebbe essere dovuto ad un ulteriore indebitamento verso altre istituzioni o persone<sup>612</sup>.

La valutazione dell'impatto di programmi di microfinanza si è rivelata essere un compito molto arduo, soprattutto se si intende determinare l'impatto dei progetti di microcredito non solo sotto l'aspetto finanziario ma anche sociale, valutando pertanto anche gli effetti subiti dai membri della comunità che non hanno personalmente beneficiato del credito.

Come affermato da Borghi e Cencini “ *in microfinanza i criteri di valutazione dei risultati non possono coincidere con quelli usati sul mercato dei capitali. Gli obiettivi che si pongono le istituzioni di microfinanza sono differenziati e vanno al di là dei soli obiettivi finanziari*”<sup>613</sup>.

Per tale ragione, sarebbe opportuno effettuare una valutazione della ricchezza non soltanto in base al PIL, in quanto estremamente riduttiva, ma in base ad un indice che valuti davvero il benessere del paese e che comprenda, pertanto, la crescita dei redditi, l'aumento della produttività, l'accesso all'alfabetizzazione e alle cure mediche, la scolarizzazione, la gestione dei rischi, la capacità di prendere iniziative ecc.

Per questo motivo si sta puntando l'attenzione sempre più sull'Indice di Sviluppo Umano (HDI – *Human Development Index*). Si tratta di un indice che tende a superare ed ampliare l'accezione tradizionale di sviluppo incentrata solo sulla crescita economica

---

<sup>612</sup> KARIM L., *Microfinance and its discontents, woman in debt in Bangladesh*, op. cit., 2011, passim.

<sup>613</sup> BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 47-48.

prendendo in considerazione la salute, la longevità, l'attesa di vita di una popolazione, l'educazione, gli anni dedicati all'istruzione e lo standard di vita.

La scala dell'indice è composta da quattro livelli: "*very high human development*", "*high human development*", "*medium human development*", and "*low human development*".

Valutare i risultati del microcredito, nonostante le difficoltà, è oggi di cruciale importanza in quanto i finanziatori (pubblici o privati) chiedono informazioni sempre più attendibili sui risultati ottenuti per mezzo dei loro contributi.

Su tale argomento si sottolinea la necessità di informazioni precise in ragione del fatto che il microcredito si finanzia prevalentemente grazie a risorse pubbliche, che è necessario utilizzare nel modo più efficiente possibile.

Inoltre, come evidenziato da Rinaldi una valutazione dell'impatto del microcredito che porti alla luce, perché no, anche i fallimenti dello stesso, è l'unico modo per elaborare delle strategie d'intervento volte a superarli<sup>614</sup>.

Purtroppo, dati certi ed affidabili relativi ai concreti effetti del microcredito sono difficilmente reperibili. Poche istituzioni hanno investito sull'analisi dell'impatto dei loro interventi ed ancora numerosi ostacoli non permettono di giungere ad una misurazione dell'impatto sociale, economico, psicologico e culturale.

Il particolare e multiforme carattere del microcredito rende necessaria la valutazione di molteplici variabili che in anni di ricerche hanno portato a risultati spesso contrastanti. E' necessario, infatti, valutare un'ingente varietà di aspetti, tra i quali: il numero dei clienti raggiunti, l'incremento di reddito, la capacità di sviluppo, il miglioramento delle condizioni di vita del cliente e della sua famiglia, il numero e la tipologia delle imprese e dei posti di lavoro creati.

Come sottolineato da Borghi e Cencini "*il reinserimento socio-economico mediante la lotta all'esclusione finanziaria ha una ricaduta positiva su tutta la società, che va al di là dell'aumento della produzione o della diminuzione dei costi degli ammortizzatori sociali*"<sup>615</sup>.

A tal proposito, infatti, sono necessari studi approfonditi sull'impatto dei programmi di microcredito non solo sui singoli clienti, ma anche su contesti più ampi,

---

<sup>614</sup> RINALDI A., *I fallimenti del microcredito*, op. cit., 67 e ss.

<sup>615</sup> BORGHİ M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 72.

che focalizzino l'attenzione sui cambiamenti sociali ed economici determinati da tali istituzioni soprattutto nelle aree più depresse e sulla possibilità di stimolare il risparmio.

A tal proposito, Becchetti e Pisani in un contributo del 2009 pongono l'accento sulla natura intangibile dei beni creati dal microcredito. In particolare, essi ritengono che questo strumento finanziario sia in grado di produrre non solo ricchezza materiale ma “*anche beni caratterizzati dal fatto di avere una natura prettamente intangibile. Si può pensare alla produzione di valori sociali, quali la felicità, la fiducia, l'autostima ed una serie di beni relazionali, come lo sviluppo dei rapporti di fiducia tra i membri della comunità e l'instaurazione di legami fiduciari tra gli stessi debitori e creditori*”<sup>616</sup>.

Numerosi studi, anche recenti, hanno mostrato che un maggiore accesso al credito determina effetti positivi su diversi indicatori di benessere. Tuttavia, le analisi condotte non identificano in modo convincente il nesso causale<sup>617</sup>. Inoltre, Borghi e Cencini ritengono che, le istituzioni nate negli ultimi anni con lo scopo di misurare gli effetti della microfinanza, abbiano adottato, in realtà, un'impostazione prettamente autoreferenziale e che abbiano fornito valutazioni spesso fuorvianti e manipolate.

Purtroppo, come riconosciuto anche da Morduch, realizzare valutazioni attendibili e di ampia portata tenendo in considerazione anche l'impatto sociale del microcredito è davvero complesso. Gli strumenti statistici non sono utilizzabili ed il carattere multiforme del microcredito determina una molteplicità di effetti, tra i quali quelli sociali sono pressoché impossibili da quantificare<sup>618</sup>.

Le difficoltà d'analisi sono dovute all'esigenza di coniugare attività di indagine su campi molto diversi (sia economico che sociale) ed alla necessità di condurre analisi su numerose variabili che spesso risultano falsate.

In conclusione, possiamo affermare, che il microcredito produce effetti e conseguenze molto diverse a seconda dello Stato e del contesto politico e istituzionale e dalle norme giuridiche e sociali del luogo in cui trova attuazione. Inoltre, i diversi ambiti sui quali il microcredito produce i suoi effetti (economico, lavorativo, sociale, salutare, culturale ecc.) rendono estremamente difficile, alla stato attuale, pervenire ad una valutazione certa ed uniforme dell'efficacia dei suoi risultati.

---

<sup>616</sup> BECCHETTI L., PISANI F., *Microcredito*, op. cit., 97.

<sup>617</sup> Una rassegna della principale letteratura sull'argomento si consulti: NICCOLI A., PRESBITERO A., *Microcredito e macrospere opportunità limiti e responsabilità.*, op. cit., 169 e ss.

<sup>618</sup> MORDUCH J., *The microfinance promise*, Journal of economic literature, 1999, 37.

## 2.1 Alcune problematiche comuni relative alla regolamentazione giuridica del microcredito negli Stati europei oggetto dell'analisi.

Dopo aver analizzato i caratteri che rendono il microcredito uno strumento economico e sociale polimorfo, per via delle modalità di intervento, della molteplicità degli effetti e delle diverse discipline giuridiche adottate negli Stati europei<sup>619</sup>, ci soffermeremo ora ad esaminare alcune problematiche comuni riscontrate nei Paesi oggetto della nostra analisi.

In particolare, la possibilità di raggiungere la sostenibilità finanziaria<sup>620</sup> delle istituzioni di microcredito e l'accettabilità dei costi per i clienti sono i temi cruciali sui quali hanno focalizzato l'attenzione i principali operatori della microfinanza europea.

Nessuna tra le più importanti MFIs Europee ha, fino ad ora, raggiunto la sostenibilità finanziaria. Gli elevati costi operativi e le limitazioni normative all'applicazione di tassi di interesse superiori a determinate soglie impediscono alle MFIs di raggiungere la sostenibilità prescindendo dal ricorso a forme di finanziamento esterno.

Più del 40% delle MFIs europee, la maggior parte delle quali è "social oriented", infatti, si serve di sussidi (pubblici o privati) per coprire i tre quarti dei costi operativi riconducibili ai servizi personali<sup>621</sup>.

Le istituzioni di microfinanza in Europa, dunque, appaiono prevalentemente orientate verso il cosiddetto *poverty approach*<sup>622</sup>, che considera il microcredito un nuovo strumento di welfare, infatti la maggior parte delle MFIs respingono, o comunque

---

<sup>619</sup> E' necessario tenere presente che, come sottolineato pure da Andreoni e Pelligra, non esistono nel mondo due istituzioni di microfinanza che adottano lo stesso modello operativo e che raggiungono i medesimi risultati. Fattori esogeni come l'ambiente fisico, sociale, istituzionale, economico e legislativo, ed endogeni come ad esempio la preparazione dello staff, la filosofia ed il sistema di incentivi incidono in modo rilevante sulla fisionomia delle istituzioni di microfinanza. Il diverso contesto in cui opera un'istituzione incide sulla possibilità delle stesse di raggiungere elevati livelli di performance sociale e finanziaria. ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza, dare credito alle relazioni*, op. cit., 244-245.

<sup>620</sup> Per un approfondimento sulla distinzione tra la sostenibilità finanziaria e la sostenibilità operativa si rinvia al par. 2.3.

<sup>621</sup> Sul punto si veda ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, op. cit., 239.; DAYSON K., VIK P., *Can mfis in western europe be sustainable?*, EMN- microfinance Europe, n. 5, 2009, 10.

<sup>622</sup> La distinzione sopra riportata rispecchia quella tra approccio "istituzionalistico" focalizzato sulla commercializzazione della microfinanza ed approccio "welfaristico" concentrato invece sul ruolo sociale della stessa. Per approfondire il tema si consulti ELIA M., *Fonti di finanziamento e sostenibilità finanziaria*, op., in CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Il Mulino, Bologna, 2006, 284; ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, op. cit., 241.

riescono difficilmente ad applicare il *self-sustainability approach* indirizzato all'adozione di logiche di mercato.

A differenza dei PVS, dove ormai gran parte delle MFIs esistenti (come ad esempio la Grameen Bank) è in grado di coprire tutti i costi con i ricavi ottenuti dall'attività creditizia, applicando tassi d'interesse anche piuttosto elevati<sup>623</sup>, le MFIs europee risultano ancora incapaci di raggiungere la sostenibilità finanziaria.

Queste ultime, ancora molto giovani e create prevalentemente allo scopo di intervenire a favore di persone in condizione di vulnerabilità, riescono difficilmente a raggiungere economie di scala che permetterebbero una riduzione dei costi operativi e risultano di conseguenza fortemente dipendenti dai sussidi economici provenienti dalle istituzioni pubbliche, sia nazionali che europee<sup>624</sup>.

E' evidente che fino ad ora ha fallito un approccio al microcredito teso al raggiungimento di obiettivi di redditività ed efficienza. Manca, infatti, una logica industriale che permetta di coprire i costi attraverso i ricavi provenienti dagli interessi<sup>625</sup>.

L'ipotesi di coprire gli alti costi della microfinanza attraverso gli introiti delle stesse istituzioni di microfinanza ha fatto nascere importanti interrogativi, anche morali, sull'opportunità di richiedere interessi così elevati a soggetti in situazioni di bisogno<sup>626</sup>.

---

<sup>623</sup> Le legislazioni anti-usura, presenti in molti paesi europei, non permettono la copertura degli alti costi del credito e delle attività di accompagnamento attraverso l'applicazione di tassi d'interesse proporzionati. E' opportuno ricordare che gli alti costi delle istituzioni micro finanziarie non possono essere compensate con la raccolta di risparmio che è preclusa alle istituzioni non bancarie, al fine di proteggere i risparmi da possibili fallimenti CIRAVEGNA D., *Il ruolo e le problematiche del microcredito e della microfinanza nell'economia moderna*, in CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Il Mulino, Bologna, 2006, 45-46.; CULL R., DEMIRGUC-KUNT A., MORDUCH J., *Financial performance and outreach: a global analysis of leading microbanks*, World Bank Policy Research Working Paper Series 3827, 2006, 27-28.

<sup>624</sup> Per un approfondimento sulle ragioni che hanno ritardato o impedito lo sviluppo di un modello di microcredito maggiormente orientato alla sostenibilità ed all'efficienza si consulti BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 71-71.

<sup>625</sup> Uno studio del 2009 ritiene che le MFIs più efficienti siano quelle associate a meno sussidi e all'utilizzo di depositi (come forma di finanziamento). CAUDILL S.B., GROPPER D.M., HARTARSKA V., *Which Microfinance institutions are becoming more cost effective with time? Evidence form a mixture model*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 41, 2009, 651-653.

<sup>626</sup> In Europa i tassi di interesse variano da paese a paese, ad esempio in Belgio il tasso praticato è del 4,4%, in Romania è del 16,2%, in Francia è del 6%, in Gran Bretagna è del 14,5. I dati sono stati resi noti dal rapporto *Overview of the microcredit sector in the European Union 2006-2007* elaborato nel 2008 per conto dell'*European Microfinance Network* e sono riportati in BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit. 64. A prescindere dal dibattito sull'opportunità o meno di applicare tassi d'interesse elevati, esistono barriere di carattere normativo che stabiliscono livelli massimi ai tassi di interesse applicabili, superati i quali si configura il reato di usura. In Italia la legislazione anti-usura è contenuta nella Legge 108/96. La soglia di usura è pari al tasso effettivo globale medio aumentato della metà. Per un approfondimento cfr. DE VINCENZIIS P., *Il "pricing" dei microprestiti*, in CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Il Mulino, Bologna, 2006, 236-237; POLIN

Nei paragrafi seguenti analizzeremo in modo analitico alcuni dei problemi più attuali e comuni ai paesi europei esaminati.

In particolare, approfondiremo il problema del “*pricing*” del microcredito, valutando la compatibilità tra il raggiungimento di fini sociali e l’obiettivo di indipendenza economica delle istituzioni di microfinanza.

Successivamente, sarà analizzato il rapporto esistente tra l’elargizione dei sussidi (pubblici o privati) ed il perseguimento della sostenibilità finanziaria, valutando sia gli effetti positivi sia quelli più critici dei sostegni economici esterni alle MFIs e prendendo in considerazione, inoltre, anche le diverse correnti dottrinali che si sono interessate all’argomento.

Infine, sarà valutato il grado di sostenibilità finanziaria delle istituzioni di microfinanza in Europa, e dedicata una particolare attenzione alle forme di cooperazione interistituzionale come mezzo per preservare la finalità sociale del microcredito e rispondere ai molteplici bisogni emergenti in questo settore.

## **2.2 Tassi d’interesse ed il rischio di sovraindebitamento.**

Un problema comune agli Stati europei che sono stati oggetto di analisi e molto dibattuto in dottrina è, senza dubbio, quello relativo ai tassi di interesse praticati dagli istituti di microfinanza. Questi, infatti, variano in base al contesto macroeconomico di riferimento, alle fonti di finanziamento utilizzate, agli obiettivi che le MFIs si pongono in termini di sostenibilità finanziaria e all’offerta di servizi di accompagnamento<sup>627</sup>.

In particolare, il calcolo del tasso di interesse (*pricing*) deve tenere in considerazione ben quattro componenti: 1) il costo del capitale di debito, cioè il costo sostenuto dall’erogatore dei fondi per reperire il capitale; 2) gli accantonamenti per le perdite sui crediti, cioè la quota destinata alla copertura delle perdite attese sul portafoglio prestiti; 3) i costi amministrativi e le spese operative che rappresentano tutti gli oneri

---

V., *I mercati del microcredito: tendenze internazionale e caso italiano. Una rassegna*, op. cit; MASCIANDARO L., *Usura ed antiusura in Italia: l’analisi economica*, in MACARIO F., MANNA A. (a cura di), *Mercato del credito e usura*, Milano, 2002, 65-82.

<sup>627</sup> Cfr. POLIN V., *I mercati del microcredito: tendenze internazionale e caso italiano. Una rassegna*, op. cit., 144.

sostenuti dall'erogatore del fondo per gestire la propria organizzazione, quali ad esempio gli stipendi, le utenze, i costi di trasporto, le spese per la riscossione delle rate, ecc; 4) ed, infine, il profitto cioè il livello di remunerazione desiderato dagli erogatori del capitale di rischio, in relazione alla finalità no-profit o for-profit.

Tra le componenti appena elencate, quella che maggiormente incide sul valore del debito e che quindi determina un forte innalzamento del tasso d'interesse è costituita dai costi operativi che rappresentano il 25-30% dei costi totali<sup>628</sup>.

Ovviamente qualsiasi tipo di finanziamento comporta dei costi fissi finalizzati alla valutazione del richiedente, alla stipulazione del contratto e alla gestione della pratica. E tuttavia nel caso del microcredito tali spese risultano maggiori.

Concedere una significativa quantità di prestiti di modesto importo, infatti, determina costi più elevati rispetto a quelli derivanti da un unico prestito di ammontare complessivo corrispondente alla somma dei primi. In sostanza, elevati costi fissi su importi limitati pesano di più e comportano quindi un costo unitario (per unità di moneta erogata) molto alto, che deve essere coperto attraverso il pagamento di interessi più elevati.

Inoltre, la gestione di un'attività di microcredito risulta in media più costosa di una di credito tradizionale, oltre che in termini di tempo e di risorse umane (nonostante la frequente collaborazione di volontari<sup>629</sup>), anche per i servizi di supporto e di accompagnamento che è necessario offrire ai fruitori, spesso privi di qualsivoglia esperienza in campo finanziario.

I servizi di assistenza e accompagnamento assumono un'importanza centrale soprattutto nei paesi industrializzati. Il contesto economico più evoluto e competitivo rende necessaria la predisposizione di consulenze organizzative, da fornire sia prima della concessione del prestito che durante il suo svolgimento, volte ad impostare la gestione amministrativa dell'attività, i rapporti con le banche, le politiche di marketing e le strategie di sviluppo<sup>630</sup>.

---

<sup>628</sup> DE VINCENTIIS P., *Il "pricing" dei microprestiti*, op. cit., 209 e ss.

<sup>629</sup> Per un approfondimento sull'importante ruolo ricoperto dai volontari si consulti ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 55.

<sup>630</sup> A tal proposito, Baccini ritiene che i servizi di assistenza tecnica al beneficiario del credito comprendano *“l'iniziale fase di orientamento dell'individuo, l'ascolto delle motivazioni e dell'idea progettuale, la valutazione della stessa idea alla luce delle effettive necessità del contesto economico di riferimento, la formazione del futuro beneficiario e la valorizzazione delle competenze e delle attitudini individuali, la costruzione di un valido business plan e nelle fasi successive all'erogazione del prestito, il*

In un'analisi condotta da De Vincentiis viene sottolineato che, considerando che i costi operativi raramente sono inferiori al 20-25% dell'ammontare del portafoglio prestiti su base annua, il tasso d'interesse da applicare per raggiungere l'autosostenibilità arriverebbe al 30%, senza tenere conto del costo di raccolta fondi sostenuto dall'istituzione e della remunerazione minima per l'eventuale capitale di rischio. Sommando anche questi due costi, un programma di microcredito orientato alla sostenibilità finanziaria dovrebbe praticare tassi annui del 90-100%<sup>631</sup>.

L'analisi condotta ha fatto nascere importanti interrogativi, anche morali, sull'opportunità di richiedere interessi così elevati a soggetti in situazioni di bisogno, quali i fruitori del microcredito. Si è così generato nel tempo un acceso dibattito tra coloro che sostengono con forza l'obiettivo della sostenibilità finanziaria anche a costo di praticare tassi elevati, come il Consultative Group to Assist The Poor (CGAP)<sup>632</sup> e lo United Nations Development Program (UNDP)<sup>633</sup> e coloro che invece, ritengono che ciò comporterebbe il rischio di allontanarsi eccessivamente dall'obiettivo sociale del microcredito fino a determinare, addirittura, l'esclusione di una quota consistente di soggetti bisognosi<sup>634</sup>.

Il primo orientamento, che si pone l'obiettivo di perseguire la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo praticando tassi d'interesse anche elevati, si basa sulla convinzione che il problema dei poveri sia non tanto l'eccessiva onerosità del credito quanto piuttosto l'impossibilità di accedervi<sup>635</sup>.

Una parte degli operatori del settore condivide tale impostazione, sia per la necessità di sostenere gli alti costi determinati dall'attività finanziaria, sia per la convinzione che l'applicazione di tassi d'interesse determina un senso di responsabilità nel fruitore, che non si sente destinatario di un'opera benefica ma un cliente al pari degli

---

*tutoraggio, ossia l'accompagnamento dell'impresa nel corso della fase di start-up, ed il monitoraggio finalizzato a verificare il buon andamento dell'attività. Com'è possibile rimarcare, l'erogazione del prestito è dunque solo una delle tante fasi dell'attività di microcredito; tutte necessarie al fine di garantire la restituzione del prestito in assenza di qualsiasi garanzia reale.*" BACCINI M., *La microfinanza quale nuovo strumento di "welfare"*, in BOCCELLA N. (a cura di), *Il sistema del microcredito teoria e pratiche, Il sistema del microcredito. Teoria e pratiche*, Led, Milano, 2011, 8; cfr. anche BORGHI M., CENCICINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 20 e 69.

<sup>631</sup> DE VINCENTIIS P., *I meccanismi finanziari del microcredito*, in CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, 2006, 65.

<sup>632</sup> CGAP, *Microcredit interest rates*, Occasional Paper, [www.cgap.org](http://www.cgap.org)

<sup>633</sup> UNDP, *Human Development report*, New York, 2005.

<sup>634</sup> In tal senso MORDUCH J., *The micro finance schism*, in *world development* n. 4, aprile 2000.

<sup>635</sup> In tal senso YUNUS M., *Il banchiere dei poveri*, op. cit.

altri<sup>636</sup>. Il costo del denaro, infatti, trasforma la liberalità in un prestito e quindi assume un valore pedagogico per il cliente, convertendo la disponibilità di denaro in un'attività produttiva.

A tal proposito, è il caso di aggiungere che i programmi che applicano interessi pari a zero sono quelli che contano il numero più alto di clienti insolventi. Questi ultimi, infatti, non avvertendo il senso di responsabilità, troveranno più conveniente fronteggiare il bisogno del breve periodo non restituendo il debito anche se la conseguenza di tale comportamento determina l'esclusione dalla possibilità di accedere a crediti futuri.

L'applicazione di tassi d'interesse elevati dipende prevalentemente dal livello di efficienza raggiunto dalle istituzioni di microfinanza e dal volume dei sussidi che sostengono l'attività. Quanto maggiori sono i sostegni economici (pubblici o privati), tanto più bassi saranno i tassi d'interesse che le banche saranno obbligate a praticare. Tuttavia, l'applicazione di tassi più bassi sulla scorta dell'elargizione di sussidi può nascondere delle inefficienze e talvolta ridurre gli stimoli delle stesse istituzioni di microcredito a migliorare il loro livello di efficienza.

Nei paesi in via di sviluppo i tassi d'interesse applicati raggiungono livelli molto elevati, oscillando tra il 40% ed il 60%. In Europa i tassi di interesse variano da paese a paese, ad esempio in Belgio il tasso praticato è del 4,4%, in Romania è del 16,2%, in Francia è del 6%, in Gran Bretagna è del 14,5<sup>637</sup>.

In Italia, l'Ente Nazionale per il microcredito rende noto che nel 2012 *“più di un quarto delle iniziative osservate concede microcrediti a titolo non oneroso per il beneficiario, il quale, quindi, dovrà restituire il capitale ottenuto senza pagare alcun interesse. Ciò si verifica più spesso nell'ambito dei progetti con finalità sociale e in misura molto più contenuta in quelli che hanno come obiettivo un'attività produttiva. Laddove applicato, il tasso medio di interesse è pari al 3%, ma è più contenuto nel caso del microcredito socio-assistenziale, dove raggiunge un valore medio pari a 2,5%, mentre nell'ambito dei programmi volti all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità e di quelli misti sale rispettivamente al 3,2% e al 3,7%.”*<sup>638</sup>.

---

<sup>636</sup> BORGOMEIO C., *Il microcredito in Italia i progetti e le iniziative in corso*, op. cit., 146.

<sup>637</sup> I dati sono stati resi noti dal rapporto *Overview of the microcredit sector in the European Union 2006-2007* elaborato nel 2008 per conto dell'*European Microfinance Network* e sono riportati in BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit. 64.

<sup>638</sup> ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito. Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei*

In Europa, l'innalzamento dei tassi d'interesse viene ostacolato dalla presenza di diversi tipi di limitazioni. In primo luogo esistono barriere di mercato. In questo caso l'eccessivo innalzamento del tasso d'interesse renderebbe il microcredito poco vantaggioso e determinerebbe un'autoesclusione dei clienti più bisognosi. In secondo luogo, vi sono barriere di tipo ideologico collegate all'opportunità "morale" di applicare tassi d'interesse elevati a soggetti in difficoltà economica. Ed, infine, sono presenti barriere di carattere normativo che stabiliscono livelli massimi ai tassi di interesse applicabili, superati i quali si configura il reato di usura<sup>639</sup>.

Questa limitazione, tuttavia, non è presente in tutti i paesi europei. Legislazioni che vietano tassi d'interesse superiori ad un massimo stabilito sono presenti in Italia, Austria, Danimarca, Germania, Polonia, Portogallo, Spagna e Svezia. In Inghilterra, Romania e Francia, invece, non esistono restrizioni legali in tal senso<sup>640</sup>.

Su tale argomento è intervenuta l'Unione Europea già nel 2007, consigliando agli Stati membri di eliminare i tassi soglia. In particolare, il Parlamento europeo nelle Raccomandazioni alla Commissione sull'*"Iniziativa Europea per lo Sviluppo del Microcredito a Sostegno della Crescita e dell'Occupazione"* afferma che *"La Commissione dovrebbe invitare gli Stati membri a restringere l'applicazione di limiti massimi per gli interessi applicati al credito al consumo; gli Stati membri dovrebbero comunque poter applicare un meccanismo capace di escludere tassi d'interesse eccezionalmente elevati"*<sup>641</sup>.

L'ipotesi di eliminare i limiti massimi ai tassi d'interesse applicabili, ripresa anche da Sundaesan che ritiene che questo sia il modo più agevole per coprire i costi dell'autosostenibilità delle MFIs, ha alimentato dibattiti e dubbi sulle conseguenze che

---

*sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza*", op. cit., 61 e ss.; cfr. anche SILVOTTI S., *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, op. cit., 379.

<sup>639</sup> DE VINCENTIIS P., *Il "pricing" dei microprestiti*, 236-237, op. cit. In Italia nel 2006 è stata introdotta la legislazione anti-usura (L. 108/96). La soglia di usura è pari al tasso effettivo globale medio aumentato della metà. Sul punto si veda POLIN V., *I mercati del microcredito: tendenze internazionale e caso italiano. Una rassegna*, op. cit; MASCIANDARO L., *Usura ed antiusura in Italia: l'analisi economica*, op. cit., 65-82.

<sup>640</sup> Nei paesi come Polonia, Bulgaria e Romania il valore medio è del 15% circa. In questi paesi viene usualmente adottato un approccio più commerciale, a differenza dei paesi dell'Europa Occidentale in cui viene praticato un microcredito dai caratteri prevalentemente socio-assistenziali. ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit.

<sup>641</sup> Lettera e) dell'allegato alla risoluzione: Raccomandazioni dettagliate sul contenuto della proposta richiesta, contenuto nella "Risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2009 recante raccomandazioni alla Commissione sull'iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione" (2008/2122(INI)).

tale attività determinerebbe sui soggetti che sono economicamente e socialmente più svantaggiati<sup>642</sup>.

Per quanto riguarda l'incremento dei tassi d'interesse Andreoni ritiene che *“Sebbene quest'ultima soluzione, in una prospettiva di breve periodo, consentirebbe (forse) il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ed economicità senza il sostenimento di costi di innovazione (sviluppo di una tecnologia ad hoc di microcredito), essa ridurrebbe tuttavia in modo significativo l'efficacia del microcredito come impatto sui clienti”*<sup>643</sup>.

Sull'argomento l'opinione di Becchetti e Pisani è che a causa del fenomeno della selezione avversa, l'aumentare del tasso d'interesse determinerebbe una fuga dei debitori migliori, mentre rimarrebbero quelli più a rischio con maggiore probabilità di fallimento<sup>644</sup>.

Inoltre, il verificarsi di casi estremi, come il messicano Banco Compartamos<sup>645</sup>, i cui tassi di interesse hanno raggiunto un livello del 100% annuo, ci spinge a riflettere sul rapporto tra etica e costo del denaro.

Quello del Banco Compartamos è stato un caso che ha attirato molta attenzione, soprattutto in seguito alla quotazione in borsa della Banca. Se da un lato l'offerta

---

<sup>642</sup> SUNDARESAN S., *Microfinance emerging trends and challenges*, USA, 2008, 88. L'A. si sofferma sulla questione riguardante gli alti tassi d'interesse applicati in molti paesi, specificando che tale esigenza non nasce dall'obiettivo di accumulare alti profitti ma dalla necessità di coprire gli alti costi legati al microcredito. Seguendo tale ragionamento, si propone l'ipotesi di abolire dei limiti ai tassi di interesse praticati al fine di rendere più agevole la copertura dei costi e l'autosostenibilità delle MFIs. Sul tema delle limitazioni ai tassi d'interesse Lamandini afferma: *“ I would advocate some caution in relaxing too much interest caps for micro-credit operations. Whilst it is clear that interest rate must be fairly related to risk and that anti-usury caps could in some circumstances prevent micro-credit and micro-finance institutions from attain self-sustainability, it should be also considered that micro-credit patterns which proved successful in developing countries are not “exportable” as such in Europe and that excessive interests rates would prevent micro-credit from effectively delive its expected beneficial social effects”*. LAMANDINI M., *Microcredit in Europe What Community Action for Micro-Credit?*, op. cit., 100.

<sup>643</sup> ANDREONI A., *La tecnologia del microcredito. Stato dell'arte e prospettive di sviluppo in Italia*, Rapporto di ricerca ABI, Roma, 2010.

<sup>644</sup> BECCHETTI L., PISANI F., *Microcredito*, op. cit., 91-102.; Sul rapporto tra asimmetria informativa e tasso d'interesse cfr. MACCHIAVELLO E., *La regolamentazione della microfinanza tra equità ed efficienza*, op. cit., 319.

<sup>645</sup> Il caso Compartamos ha scatenato una serie di reazioni tra gli addetti ai lavori e tra gli economisti. In una pubblicazione del febbraio del 2009, il *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)* ha confrontato i dati del 2006 di 555 MFI sostenibili, provenienti da 98 paesi. Dallo studio è risultato che il tasso medio applicato era del 28,1% e che le MFI che adottavano tassi elevati come quelli di Compartamos rappresentavano solo l'1% del totale. Sono stati presi in considerazione solo i dati relativi a MFI sostenibili, in quanto quelle che non lo sono praticano usualmente tassi d'interesse inferiori a quelli di mercato in quanto Governi e donatori intervengono per coprire le perdite. GONZALEZ A., NARAIN S., ROSENBERG R., *The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates?*, Consultative Group to Assist the Poor, 2009 [www.cgap.org](http://www.cgap.org) ; NICCOLI A., PRESBITERO A., *Microcredito e macrospereanze*, op. cit., 228.

pubblica delle azioni della Banca ha evidenziato il successo finanziario ottenuto attraverso l'erogazione del credito ai poveri, dall'altro ha fatto sorgere innumerevoli interrogativi sull'eticità di una simile attività, visti gli alti tassi d'interesse praticati.

Tale posizione, chiamata "mercataista", in alcuni contesti nazionali caratterizzati da un basso livello di concorrenza tra le MFIs, infatti ha garantito altissimi profitti agli operatori.

Sorge il dubbio, dunque che in realtà alcune MFIs abbiano privilegiato l'obiettivo di arricchire i propri azionisti, piuttosto che cercare di conciliare il dichiarato fine sociale con le legittime attese di profitto degli azionisti.

Andreoni e Pelligra, a tal proposito, sottolineano che la "commercializzazione" della microfinanza comporta il rischio di "*mission drift*", ossia l'allontanamento delle MFIs dal target della clientela economicamente svantaggiata e dalle fasce di poveri attivi. Le MFIs, infatti, nel tentativo di bilanciare il *trade-off* esistente potrebbero cambiare, in modo opportunistico, i propri obiettivi e le proprie preferenze, orientandosi su una fascia di clientela meno rischiosa<sup>646</sup>.

Gli investitori, infatti, cercando il profitto, tenderebbero a finanziare solo le MFIs più redditizie e a basso rischio. Ciò causerebbe l'emarginazione di molte istituzioni di microfinanza che sarebbero costrette ad abbandonare i beneficiari più poveri, a favore di una clientela più redditizia. Tale situazione rischia di determinare conseguenze paradossali per uno strumento che, come il microcredito, è nato proprio per arginare l'esclusione sociale<sup>647</sup>.

Un problema fortemente correlato con l'esclusione (finanziaria e sociale), molto comune nei Paesi europei, si è dimostrato essere il sovraindebitamento.

---

<sup>646</sup>Cfr. ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza, dare credito alle relazioni*, op. cit., 244; AUBERT C., DE JANVRY A. E SADOULET E. *Designing credit agent incentives to prevent mission drift in pro-poor microfinance institutions*, in *Journal of Development Economics*, vol.90, 2009,153-162; CULL R. DEMIRGUC-KUNT A. E MORDUCH J., *Microfinance Meets the Market*, Policy Research Working Paper n. 4630, The World Bank, 2008; CULL R. DEMIRGUC-KUNT A. E MORDUCH J., *Microfinance Tradeoffs*, Policy Research Working Paper n. 5086, The World Bank, 2009.

<sup>647</sup> Il problema è stato segnalato anche da Yunus e riportato anche nel Microcredit Summit Campaign Report del 2007. Yunus sottolinea che la commercializzazione del microcredito potrebbe trasformare lo stesso in una mera opportunità di profitto per le istituzioni che lo praticano, modificandone pesantemente l'originaria natura. In tal senso anche ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza, dare credito alle relazioni*, op. cit., 261 e ss.; VON PISCHKE J.D., *Measuring the performance of small enterprise lenders*, in KIMENYI M.S., WIELAND R.C., VON PISCHKE J.D., (a cura di), *Strategic issues in microfinance*, Aldershot(UK) e Burlington (USA), 1998, 227.

L'Abi definisce sovraindebitati i soggetti che risultano “oggettivamente incapaci in modo strutturale e continuato, di pagare debiti di breve termine assunti per far fronte a bisogni considerati essenziali rispetto alle loro entrate abituali provenienti dal lavoro, da investimenti finanziari o altre risorse, senza ricorrere a prestiti per finanziare debiti contratti precedentemente”<sup>648</sup>.

La difficoltà di accedere ai canali del credito spinge, infatti, i soggetti con reddito basso ad accettare offerte di credito poco vantaggiose e a condizioni scarsamente trasparenti. Tali circostanze, in assenza di una cultura finanziaria, determinano un aggravio economico eccessivo che spesso i clienti affrontano rivolgendosi ad un'altra MFI o facendo ricorso al canale del credito illegale. Si crea così un pericoloso ciclo d'indebitamento<sup>649</sup>.

Per questi motivi, molte MFIs hanno tentato di arginare il fenomeno del sovraindebitamento mettendo a disposizione alcuni strumenti necessari a tenerlo sotto controllo. Ad esempio, sono state predisposte offerte assicurative, corsi di formazione per gli agenti di credito, nonché “centrali di rischio”, allo scopo di condividere le liste dei clienti, valutare correttamente le capacità di restituzione dei beneficiari e rifiutare la concessione di crediti a quelli già indebitati.

Diverse ricerche operano una distinzione tra sovraidebitamento attivo e passivo<sup>650</sup>. Il primo è conseguenza di una scarsa educazione finanziaria che determina scelte economiche inadeguate o di una cattiva gestione del rapporto tra entrate e spese. Tale situazione può essere causata da un'elevata propensione alla spesa caratterizzata da una tendenza a sottostimare la portata degli impegni economici assunti o a sopravvalutare la propria capacità di rimborso.

---

<sup>648</sup> ABI, *Banche e inclusione finanziaria*, op. cit., 49. La definizione si base su quella presente nel report Common Operational European Definition of Over-Indebtedness finanziato dalla Commissione Europea-Direzione Generale per l'impiego, gli affari sociali e le pari opportunità. Nel testo si sottolinea la mancanza in letteratura di una definizione univocamente accettata di sovra indebitamento in quanto nel corso degli anni tale fenomeno non è stato mai considerato come fenomeno a se stante ma sempre correlato all'eccessivo indebitamento, alla povertà e all'usura.

<sup>649</sup> Per un approfondimento del rapporto tra sovra indebitamento, esclusione finanziaria ed usura si veda ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 21.

<sup>650</sup> Sul punto cfr. ANDERLONI L. *La gestione del sovraidebitamento: alcune riflessioni critiche*, relazione presentata al seminario Adiconsum, Roma, 2001; FIASCO M., *Profili e soluzioni del sovra indebitamento in Italia*, relazione presentata alla Conferenza Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, Milano, 2001; ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 22.

L'indebitamento passivo, invece, non è collegato a scelte del singolo ma a fattori esterni che non è possibile controllare, come ad esempio la perdita del posto di lavoro, gravi malattie, oppure l'innalzamento dei tassi d'interesse. Questo tipo di indebitamento è quello che si verifica più di frequente negli ultimi anni, in seguito alla crisi economica che ha avuto origine nel 2008.

Le due tipologie di indebitamento possono anche coesistere determinando il cosiddetto indebitamento "misto".

Fiasco, a tal proposito, individua anche un'ulteriore tipologia di sovraindebitamento chiamato "differito", che si manifesta all'avverarsi di un circostanza imprevedibile, come ad esempio la morte di un convivente anziano che fino a quel momento aveva contribuito ai bisogni familiari con il proprio reddito<sup>651</sup>.

L'Abi riassume in tre tipologie i fattori generatori di sovraindebitamento: 1) fattori improvvisi e estranei alla volontà ed al controllo del soggetto. Es. perdita del posto di lavoro; 2) l'andamento dell'economia generale che determina quindi un aumento della pressione fiscale e del costo della vita; 3) il cattivo controllo della gestione economica familiare e l'esagerata propensione al consumo<sup>652</sup>.

L'Associazione, inoltre, sottolinea che l'indebitamento finanziario non rappresenta la principale causa di sovraindebitamento in quanto le prime difficoltà economiche si manifestano a seguito della necessità di adempiere a debiti di altra natura, come ad esempio i pagamenti di tariffe ed utenze, i canoni di locazione e le tasse.

I principali creditori coinvolti nel processo di indebitamento delle famiglie sono costituiti da imprese, Pubblica Amministrazione, banche finanziarie, assicurazioni e liberi professionisti.

Dunque, si può affermare che l'indebitamento finanziario costituisce solo una delle componenti del sovraindebitamento. Tuttavia, al momento, non è possibile dare delle stime attendibili sul fenomeno in sé considerato che non prendano in esame in modo esclusivo i dati sull'indebitamento finanziario.

Per arginare il problema del sovraindebitamento sono state ipotizzate varie soluzioni: in primo luogo sarebbe opportuno introdurre procedure normative ed amministrative che permettano l'accordo tra creditore e debitore finalizzato al rientro dal debito. Sarebbe opportuno, inoltre la costituzione di un Osservatorio capace di monitorare ed analizzare il

---

<sup>651</sup> FIASCO M., *Profili e dimensioni del sovraindebitamento in Italia*, op.cit.

<sup>652</sup> ABI, *Banche ed inclusione finanziaria*, op. cit., 50.

fenomeno del sovraindebitamento, nonché la creazione di figure di esperti che forniscano consulenza economica ai soggetti in difficoltà. Infine, sarebbe opportuno abbinare strumenti di accesso al microcredito a progetti tesi a sviluppare l'educazione finanziaria, al fine di mettere anche i soggetti meno informati nella condizione di migliorare la comprensione dei rischi e di effettuare scelte più consapevoli<sup>653</sup>.

L'educazione finanziaria viene definita da l'OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) come *“il processo attraverso cui i consumatori/investitori finanziari migliorano la propria conoscenza dei prodotti e delle tecniche finanziarie e, mediante l'informazione, l'istruzione e un supporto oggettivo, sviluppano le competenze e la fiducia necessarie per accrescere la consapevolezza 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 proprio benessere finanziario”*<sup>654</sup>.

Dall'analisi della definizione emergono tre elementi fondamentali: 1) l'informazione, che rende il consumatore consapevole delle opportunità finanziarie disponibili; 2) l'istruzione, che permette all'individuo di comprendere i termini e le nozioni finanziarie; 3) il supporto e la consulenza sui prodotti finanziari, che permettono al consumatore di mettere in pratica le informazioni ricevute.

Le ultime analisi condotte dal Consorzio Patti Chiari in collaborazione con The European House-Ambrosetti, attestano che l'indicatore sintetico del livello medio di cultura finanziaria (denominato ICF<sup>R</sup> PattiChiari-Indice della Cultura Finanziaria PattiChiari) in Italia è pari a 4,3 su una scala tra 0 e 10, dove 0 indica la totale assenza di qualsiasi concetto o idea correlata al mondo finanziario, mentre 10 indica una conoscenza ottimale di nozioni, termini e concetti finanziari di base. Il risultato dell'indagine enuncia livelli allarmanti di analfabetizzazione finanziaria, soprattutto tra i soggetti in giovane età. Ciò determina situazioni di inadeguatezza e difficoltà rispetto alla fruizione dei prodotti finanziari di base<sup>655</sup>.

Anche la Commissione Europea ha preso posizione in merito affermando espressamente che *“l'educazione finanziaria è essenziale se si vuole che il mercato unico*

---

<sup>653</sup> In tal senso cfr ABI, *Banche ed inclusione finanziaria*, op. cit., 52; CASSOLA B., *Il microcredito cos'è e come funziona*, op. cit., 42; CASSOLA B., *Il microcredito nelle BBC*, op. cit., 22 e ss.

<sup>654</sup> OECD, *Improving financial literacy: analysis of issues and policies*, Francia, 2005, 26.

<sup>655</sup> ABI, *Banche ed inclusione finanziaria*, op. cit., 52.

*apporti benefici diretti ai cittadini europei mettendoli in grado di decidere con cognizione di causa, in merito all'acquisto di servizi finanziari e di comprendere alcuni elementi basilari di finanza personale, come riconosciuto dalla comunicazione della Commissione «Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo».*” Per le ragioni appena esposte, la Commissione Europea ha previsto anche l’istituzione di un gruppo di esperti in materia di educazione finanziaria con il compito di “*contribuire alla condivisione e alla promozione delle pratiche ottimali in materia di educazione finanziaria e appoggiare la Commissione nelle iniziative da essa intraprese in questo settore*”<sup>656</sup>.

### **2.3 Sussidi verticali ed orizzontali: aspetti positivi e negativi.**

Programmi di microcredito, che applicano tassi agevolati ed offrono servizi complementari di accompagnamento, difficilmente riescono a raggiungere l’autonomia finanziaria anche dopo molti anni e nonostante i numerosi clienti raggiunti.

Più del 40% delle MFIs europee, la maggior parte delle quali è “social oriented”, si serve infatti di sussidi (pubblici o privati) per coprire i tre quarti dei costi operativi riconducibili ai servizi personali. Solo un decimo delle MFIs finanzia il capitale dei prestiti attraverso i proventi della propria attività. Tale frazione di mercato è rappresentata esclusivamente dalle banche<sup>657</sup>.

L’attività di microcredito sussidiata costituisce, dunque, il modo più semplice e più sfruttato per raggiungere individui che sarebbero altrimenti esclusi dall’accesso al credito e per sostenere gli ingenti costi legati all’attività creditizia praticata in assenza di garanzie<sup>658</sup>.

---

<sup>656</sup> Il gruppo di esperti in materia di educazione finanziaria è stato istituito con la Decisione 2008/365/CE della Commissione, del 30 aprile 2008.

<sup>657</sup> Secondo quanto enunciato nel Microbanking Bulletin, la sostenibilità rappresenta più l’eccezione che la regola. Sono sussidi o finanziamenti a tasso agevolato a coprire le spese operative. Sul punto si veda ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, op. cit., 239.; DAYSON K., VIK P., *Can mfis in Western Europe be sustainable?*, op. cit., 10.

<sup>658</sup> E’ evidente che la gestione di tanti piccoli crediti è molto onerosa e la vulnerabilità economica e sociale dei beneficiari rende difficile il recupero dei costi relativi all’istruttoria di ciascuna pratica ed il monitoraggio di tutti i progetti finanziati. Inoltre, la creazione di competenze professionali specifiche, nonché servizi complementari di accompagnamento e monitoraggio contribuiscono ad aumentare notevolmente i costi del microcredito.

In particolare, è possibile rilevare che le banche per lo sviluppo o le casse di risparmio vengono finanziate prevalentemente per mezzo di fonti private, mentre le istituzioni non governative si reggono sia sul finanziamento pubblico che su quello privato<sup>659</sup>.

Soprattutto negli ultimi anni è diventato frequente l'inserimento dei programmi di microfinanza nelle politiche assistenzialiste dei Governi. Questi, proprio in ragione dell'obiettivo di inclusione finanziaria e sociale, riconoscono il microcredito quale importante strumento di welfare<sup>660</sup>.

Le istituzioni pubbliche, sia nazionali che europee<sup>661</sup>, intervengono soprattutto per coprire gli elevati costi operativi delle istituzioni (ad esempio per i servizi di accompagnamento) ma hanno un ruolo estremamente importante anche per il loro potere di predisporre normative e regolamentazioni favorevoli ad attirare l'attenzione di investitori privati nel settore della microfinanza.

Tuttavia, il ricorso ai sussidi se da un lato costituisce l'unico modo per soddisfare le esigenze di credito dei clienti non bancabili, dall'alto può considerarsi come un grave elemento di debolezza. In un momento di crisi economica, come quello attuale in cui l'esclusione finanziaria è più acuta, infatti, le minori risorse pubbliche e private disponibili determinano il taglio di sussidi ai progetti di microcredito e la scomparsa di molte esperienze già avviate.

Inoltre, i donatori, apportando risorse finanziarie determinanti per la sopravvivenza dell'istituzione, finiscono per esercitare forti interferenze nella gestione delle attività, determinando il rischio per l'istituzione finanziaria di diventare uno strumento per soddisfare interessi privati<sup>662</sup>.

Negli anni Ottanta, si è affermato un approccio contraddittorio al microcredito caratterizzato da un atteggiamento di profonda diffidenza nei confronti dei sussidi, nonostante la perdurante dipendenza da essi.

---

<sup>659</sup> BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 70.

<sup>660</sup> Caso emblematico è il modello sviluppato da ADIE. In Francia, il Governo centrale e gli Enti locali hanno investito nella creazione di istituzioni di microfinanza al fine di ridurre il tasso di disoccupazione nel paese. Il modello si basa anche sull'offerta di servizi di formazione che richiedono l'intervento di finanziamenti pubblici a causa dei costi ingenti. Cfr cap. III.

<sup>661</sup> Tra i finanziatori europei di maggiore rilievo si ricordano: la Commissione Europea, il Fondo Europeo di sviluppo regionale ed il Fondo Europeo di investimento.

<sup>662</sup> Sull'argomento si veda ELIA M., *Fonti di finanziamento e sostenibilità finanziaria*, op. cit., 266.

E' in questo periodo che si è sviluppata la cosiddetta “win-win position”, secondo la quale le istituzioni di microfinanza che rispettano i principi della buona pratica bancaria e che seguono la logica del profitto sono anche quelle che ottengono risultati migliori nel campo della lotta alla povertà.

Molti studiosi del microcredito identificano nel meccanismo dei sussidi la principale causa dei fallimenti dei programmi pubblici in termini di inefficienza e di trasparenza. Infatti, la partecipazione diretta ed indiretta del Governo, garantendo comunque la sostenibilità operativa attraverso fondi pubblici, tenderebbe a nascondere i problemi di efficienza<sup>663</sup>.

Tra gli Italiani, Borghi e Cencini ritengono che siano stati proprio i sussidi pubblici e privati ad aver frenato la corsa del microcredito verso obiettivi di sostenibilità. La possibilità di fruire di fondi messi a disposizione da soggetti terzi, infatti, non spinge le istituzioni microfinanziarie a cercare canali diversi di finanziamento e conseguentemente stenta ad affermarsi una logica orientata alla redditività economica. Tuttavia, va osservato anche che gli alti costi necessari per il finanziamento delle microimprese in Europa permettono solo a pochissime tra le istituzioni più affermate di affrontare un mercato considerato molto rischioso<sup>664</sup>.

Un approccio di tipo industriale, la ricerca di economie di scala, la valorizzazione delle informazioni sono considerati gli strumenti più efficaci per rendere sostenibili i progetti di microcredito già avviati e per raggiungere l'obiettivo di inclusione finanziaria e sociale. Infatti, applicare ai servizi offerti prezzi tali da non permettere la copertura dei costi, avrebbe come risultato quello di rendere tali attività dipendenti dalla limitata ed incerta offerta di sussidi.

Il raggiungimento di questi traguardi consentirebbe di garantire continuità ai prestiti e, secondo i sostenitori di questo approccio, permetterebbe di raggiungere nel tempo un numero maggiore di persone. Inoltre, poiché i programmi di microcredito di successo si pongono l'obiettivo di concedere finanziamenti di importo sempre più rilevante, il presupposto essenziale è che venga garantita la continuità delle erogazioni.

Nonostante i punti di forza di tale impostazione, è necessario sottolineare la preoccupazione di chi teme che i clienti più bisognosi serviti dalle istituzioni no-profit

---

<sup>663</sup> Per un approfondimento sul tema si veda ADAMS D., GRAHAM D., VON PISCHKE J.D., *Undetermining rural development with cheap credit*, Boulder, 1984.

<sup>664</sup> BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 71.

possano, in tal modo, essere esclusi dal raggio di azione delle MFIs che operano secondo la logica del profitto (*mission drift*). Tale impostazione, infatti, tende a sottovalutare la relazione esistente tra la sostenibilità finanziaria e l'impatto sociale delle MFIs<sup>665</sup>.

Obiettivi sociali e sostenibilità finanziaria, infatti, si troverebbero in conflitto al momento della scelta dei beneficiari da servire, dell'ammontare del prestito, della definizione dei tassi d'interesse e dell'offerta gratuita o meno dei servizi di accompagnamento.

Dunque, come sottolineato da Niccoli e Presbitero, *“l'efficienza non deve essere considerata come l'unico parametro di valutazione, poiché questa deve essere misurata in rapporto alla capacità dell'impresa di raggiungere i suoi obiettivi sociali: il raggiungimento del pareggio di bilancio non può essere ottenuto attraverso una riduzione dell'esposizione verso la clientela più povera e rischiosa; comportamenti di questo genere tradirebbero la base della stessa microfinanza”*<sup>666</sup>.

L'infondatezza del metodo *win-win* e l'impossibilità di liberarsi totalmente dalla dipendenza dai sussidi dei *donors* hanno portato, soprattutto negli ultimi anni a guardare ai sussidi in un'ottica differente.

Infatti, non si è potuto fare a meno di sottolineare la concretezza delle preoccupazioni di chi ritiene che inseguire la logica del profitto determinerebbe l'esclusione della clientela più vulnerabile e rischiosa usualmente servita dalle istituzioni no-profit.

Questa consapevolezza ha spinto molti a cercare nuove formule di *partnership* tra le istituzioni pubbliche, nazionali e internazionali e quelle di microfinanza mettendo da parte i pregiudizi nei confronti dei sussidi.

Questi, come sottolineato da Silvotti, infatti, non implicano di per se l'inefficienza, in quanto nella verifica dei costi e dei benefici deve essere valutata anche la spesa sociale evitata, come ad esempio le sovvenzioni statali per la disoccupazione<sup>667</sup>.

---

<sup>665</sup> Sul punto si veda ELIA M., *Fonti di finanziamento e sostenibilità finanziaria*, op. cit., 282- 283. Cfr. anche HULME D., MOSLEY P. (a cura di), *Finance against poverty*, Londra, 1996, 42 e ss.; ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, op. cit., 241.

<sup>666</sup> NICCOLI A., PRESBITERO A. *Microcredito e macrosperanze*, op. cit., 227. In parte diversa è la posizione assunta da Vento, il quale sostiene che la valutazione dell'efficienza di un'istituzione finanziaria dovrebbe basarsi non tanto sull'autosufficienza finanziaria, quanto piuttosto sulla sua capacità di mantenere o incrementare i flussi di finanziamento che le permettano di continuare a svolgere la sua attività. VENTO G., *Sustainability and outreach: the goal of microfinance*, op. cit., 68.

<sup>667</sup> Sul punto SILVOTTI S., *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, op. cit., 370.

L'attenzione si è concentrata, dunque, sull'applicazione di nuove forme di sostegno economico, chiamate da Armendariz e Morduch "*smart subsidies*"<sup>668</sup>.

In particolare, Morduch<sup>669</sup> attribuisce a queste sovvenzioni mirate un ruolo di semplice sostegno nella fase di start-up dei programmi di microfinanza, che successivamente ed in breve tempo devono raggiungere l'autosufficienza finanziaria attraverso la raccolta di risparmio e l'offerta di servizi a prezzi adeguati<sup>670</sup>.

Gli *smart subsidies*, secondo Morduch, hanno il pregio di attrarre i capitali dei privati a favore delle istituzioni di microfinanza, premiando quelle con maggiori potenzialità in termini di sviluppo. Questo eccellente risultato si ritiene che possa essere raggiunto grazie alla maggiore affidabilità che la presenza di *donors* privati o pubblici (che forniscono garanzie a copertura dei costi operativi delle MIFs), suscitano negli investitori, i quali di conseguenza saranno maggiormente incentivati ad offrire capitali<sup>671</sup>.

In secondo luogo, si ritiene che i sussidi costituiscano strumenti utili alle istituzioni di microfinanza in fase di avviamento, poiché permettono loro di praticare prezzi che in assenza di sussidi applicherebbero solo al raggiungimento di economie di scala.

Infine, i sussidi possono essere utilizzati per raggiungere *standards* più elevati di efficienza, poiché costituiscono investimenti utili al conseguimento di una maggiore professionalizzazione del settore, alla creazione di banche dati condivise, alla predisposizione di servizi complementari d'accompagnamento e a calmierare il costo dei servizi finanziari, nonché per supportare le istituzioni che agiscono in contesti difficili e si rivolgono a clienti particolarmente vulnerabili.

Tali obiettivi possono essere raggiunti solo attraverso un'adeguata regolamentazione al fine di evitare il rischio di dipendenza e inducendo le istituzioni a programmare strategie di sviluppo.

---

<sup>668</sup> I sussidi "intelligenti" possono servire a creare figure professionali nel settore, coprire i costi dei servizi di accompagnamento, per un approfondimento si cfr. MORDUCH J., *Smart subsidies*, in BALKENHOL B. (a cura di), *Microfinance and public policy. Outreach Performance and Efficiency*, Basingstoke, 2007, 72 e ss.

<sup>669</sup> MORDUCH J., *The Micro Finance Schism*, op. cit., 617- 629. Secondo Morduch, infatti, i poveri non necessitano di servizi finanziari sussidiati, ma piuttosto di vedere riconosciuto il diritto ad accedere a tali servizi.

<sup>670</sup> Sul punto Morduch afferma: "*Start-up subsidies have the advantage of being time limited and relatively transparent. By restricting the subsidies to a limited period, the fear of dependency is diminished. (...) The donor makes clear that the subsidies are only available for a short time, after which the institution is expected to become self-sufficient*". MORDUCH J., *Smart subsidies*, op. cit., 72 e ss.

<sup>671</sup> Cfr. MORDUCH J., *The micro finance schism*, op. cit., 617-629; MORDUCH J., *Smart subsidy for sustainable microfinance*, op. cit., 20.

Nonostante le difficoltà di impostare una logica industriale nel campo del microcredito, la Grameen Bank, che rappresenta, oltre alla prima banca a concedere microcrediti, anche la *best practice* tra le esperienze di microfinanza, ha ormai smesso di ricevere aiuti ed, a distanza di più di quindici anni dalla sua nascita, è finanziata solo dai depositi dei suoi clienti<sup>672</sup>.

La Grameen Bank si serve dei cosiddetti “sussidi incrociati interni”, per giungere a soddisfare anche la fascia più povera dei suoi clienti. Questo meccanismo prevede l'erogazione di credito a clienti con disponibilità economiche diverse. I prestiti di dimensioni maggiori ma con minori rischi e minori costi di istruttoria, compensano i prestiti più rischiosi, con costi di istruttoria maggiori e praticati ad individui più poveri. In questo modo la Grameen Bank finanzia aiuti a soggetti svantaggiati, praticando loro tassi di interesse pari a zero<sup>673</sup>.

Ovviamente tale impostazione si basa sul presupposto che le istituzioni che erogano microcrediti non lo facciano in modo esclusivo ma solo come una porzione delle proprie attività di business. La concessione di piccoli crediti, in quest'ottica, si configura non tanto come uno strumento di inclusione finanziaria ma piuttosto come uno dei tanti prodotti del sistema creditizio<sup>674</sup>.

Le tendenze europee più recenti, sulla base della multidimensionalità dei bisogni esistenti in questo settore, tendono verso l'adozione di molteplici forme di intervento in cui agiscono, cooperando, vari attori in un'ottica di integrazione interistituzionale. Le MFIs, per il loro caratteri multidimensionali, si adattano molto bene a questi modelli di cooperazione che prevedono il coinvolgimento di soggetti pubblici, privati e del terzo settore.

La collaborazione tra soggetti così diversi, è orientata alla creazione di nuovi percorsi di sviluppo ed è indirizzata al raggiungimento dei molteplici obiettivi del microcredito<sup>675</sup>. In particolare, la struttura della cooperazione interistituzionale in cui diversi attori convivono e diventano addirittura complementari, diviene lo strumento

---

<sup>672</sup> CASSOLA B., *il microcredito delle BCC buone pratiche, strumenti, processi*, op. cit.,42.

<sup>673</sup> Il cosiddetto “*cross selling*” consiste nell'offerta di prodotti diversificati in grado di limitare i rischi. Secondo questa impostazione, il microcredito non rappresenta solo uno strumento di inclusione finanziaria ma costituisce uno tra i vari prodotti offerti dal sistema creditizio. BECCHETTI L., *Il microcredito*, op. cit., 72-73 e ss.

<sup>674</sup> Sul punto si veda BALKENHOL B., *Microfinance in public policy. Outreach, performance and efficiency*, op. cit, 3 e ss.

<sup>675</sup> Sul tema si veda ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, op. cit., 247-248.

operativo principale nell'ambito del "new welfare state", che considera la "spesa" sociale come un "investimento" sociale <sup>676</sup>.

Andreoni e Pelligra, a tal proposito, ritengono che sia necessario superare l'approccio ideologico alla sostenibilità e cercare modalità di sussidio più efficaci al fine di determinare un miglioramento sociale ed economico sia per i singoli individui che per l'intera comunità<sup>677</sup>.

In conclusione, possiamo affermare che le istituzioni di microfinanza in Europa appaiono ancora fortemente legate ai finanziamenti pubblici e alle donazioni dei privati, e quindi risultano prevalentemente orientate ad operare nel mondo della cooperazione piuttosto che a seguire logiche di mercato.

Emerge quindi l'opportunità, di sperimentare nuove forme di collaborazione tra soggetti pubblici (europei, nazionali e locali) e privati, sia nel settore profit sia nel terzo settore, al fine di garantire risorse finanziarie che possano assicurare il perdurare nel tempo dell'offerta di servizi finanziari, la soddisfazione di un numero crescente di clienti e livelli più elevati di efficienza<sup>678</sup>.

## **2.4 L'obiettivo della sostenibilità finanziaria delle istituzioni di microcredito è ancora un'utopia?**

Il problema della sostenibilità finanziaria della microfinanza, comune a tutti i Paesi europei analizzati nella nostra ricerca, costituisce un tema cruciale sul quale hanno focalizzato l'attenzione gli operatori del microcredito, bancari e non.

In primo luogo è necessario approfondire cosa si intende con il termine "sostenibilità", in quanto, nel corso degli anni gli studiosi del settore ne hanno dato diverse definizioni.

---

<sup>676</sup> Sul tema cfr. NOWAK M., *Non si presta solo ai ricchi. La rivoluzione del microcredito*, op. cit., 35; ANDREONI A., VALENTINI C., *Le relazioni istituzionali-operative con il contesto socio economico: la scelta del target*, in CIRAVEGNA D., LIMONE A., (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, 2007, 151 e ss.

<sup>677</sup> ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, op. cit., 253.

<sup>678</sup> CASSOLA B., *il microcredito delle BCC buone pratiche, strumenti, processi*, op. cit., 55. Sul punto si confronti: ELIA M., *Fonti di finanziamento e sostenibilità finanziaria*, op. cit., 284-285.

Secondo Ciravegna e Limone, la sostenibilità finanziaria si ottiene quando i ricavi riescono a coprire i costi; Navajas e altri definiscono, invece, la sostenibilità come la capacità di giungere nel breve periodo agli obiettivi prefissati, non precludendosi l'opportunità di perseguire i suddetti obiettivi anche nel lungo periodo. Edgcomb e Cawley descrivono la sostenibilità come la capacità di un'organizzazione di mantenere il flusso di servizi e benefici per i propri clienti nel corso del tempo. Brinkerhoff ritiene, infine, che la sostenibilità è l'abilità di un programma di produrre risultati adeguati ai suoi beneficiari e di ottenere risorse sufficienti che permettano di continuare nel tempo la propria attività<sup>679</sup>.

Secondo Von Pischke<sup>680</sup>, la sostenibilità delle istituzioni di microfinanza varia in relazione al grado di copertura finanziaria dalle stesse. Per raggiungere il traguardo dell'autosufficienza finanziaria è necessario 1) coprire i costi diretti ed indiretti delle operazioni di credito; 2) realizzare profitto; 3) affrancarsi dai sussidi pubblici e privati; 4) ottenere finanziamenti alle condizioni di mercato; 5) avere accesso al risparmio; 6) servire un numero costante o crescente di clienti.

Il raggiungimento di tali obiettivi comporta: 1) la riduzione dei costi amministrativi; 2) la selezione ed il monitoraggio dei clienti; 3) la determinazione appropriata dei tassi d'interesse; 4) la cura dei servizi e dei prodotti offerti.<sup>681</sup>

E' opportuno, inoltre, distinguere tra sostenibilità operativa e sostenibilità finanziaria<sup>682</sup>. Per valutare la sostenibilità operativa (*Operational Self Sufficiency*) è necessario prendere in considerazione tutte le risorse che consentono all'istituzione di microcredito di svolgere la propria attività, compresi i finanziamenti esterni e le donazioni. Un'istituzione è operativamente sostenibile se è in grado di coprire i costi operativi con le risorse a sua disposizione a prescindere dalla loro provenienza.

---

<sup>679</sup> ELIA M., *Fonti di finanziamento e sostenibilità finanziaria*, op. cit., 261 e ss; NAVAJAS S., SCHREINER M., MEYER R., GONZALES VEGA C., RODRIGUEZ MEZA J., *Microcredit and the poorest of the poor: theory and evidence from Bolivia*, World Development, Elsevier, vol. 28(2), 2000 February, 333-346; EDGCOMB L., CAWLEY J., *The process of institutional development: assisting small enterprise institutions become more effective*, in OTERO M., RHYNE E., *The New World of Microenterprise Finance: Building healthy institutions for the poor*, West Hartford, 1994; BRINKERHOFF D. W., *Improving Development Program Performance: Guidelines for Managers*, Boulder, 1991.

<sup>680</sup> VON PISCHKE J.D., *Measuring the performance of small enterprise lenders*, op. cit. 219.

<sup>681</sup> Sul punto si veda BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 42.

<sup>682</sup> Per un approfondimento sulla distinzione tra sostenibilità operativa e finanziaria si consulti: ELIA M., *Fonti di finanziamento e sostenibilità finanziaria*, op. cit., 262 e ss.

La sostenibilità finanziaria (*Financial Self Sufficiency*) implica, invece, l'autosufficienza dell'istituzione prescindendo dalle donazioni e dai sussidi eventualmente ricevuti. Un'istituzione operativamente sostenibile lo è anche dal punto di vista finanziario solo se, al netto dei finanziamenti provenienti da soggetti terzi, i suoi ricavi sono superiori ai costi.

La forma di finanziamento scelta da un'istituzione micro finanziaria dipende prevalentemente dalla forma giuridica e dall'assetto organizzativo scelto da questa. Organizzazioni non governative, ad esempio, finanziano le proprie attività attraverso donazioni, mentre la banche commerciali si basano su risorse interne, depositi e raccolta di capitale<sup>683</sup>.

Il dibattito sul microcredito, ha visto la contrapposizione di due distinte posizioni: il *poverty approach* orientato al raggiungimento di fini sociali ed il *self-sustainability approach* indirizzato, invece, verso fini più commerciali <sup>684</sup>.

Il primo dei due orientamenti, anche chiamato *welfarista*, è basato sulla convinzione che il microcredito debba raggiungere i “più poveri tra i poveri” soddisfacendone i bisogni primari del breve periodo. Il fine del “*poverty approach*” è prettamente sociale in quanto l'accesso al credito è ritenuto uno strumento necessario per spezzare il circolo vizioso della povertà. I sostenitori di questo approccio ritengono necessario che le MFIs siano sostenute da fondazioni o governi. Ciò soprattutto in ragione dei costi elevati correlati all'attività di credito e di monitoraggio dei clienti che difficilmente possono essere sostenuti dagli stessi beneficiari, trattandosi di individui che si trovano in posizioni economiche svantaggiate. Tra gli attori della microfinanza i maggiori sostenitori di questo approccio sono le ONG e il Microcredit Summit Campaign<sup>685</sup>.

---

<sup>683</sup> Si ricordi che le Organizzazioni Non Governative non possono occuparsi della raccolta di risparmio. Lo scopo è quello di proteggere i risparmiatori da possibili fallimenti di istituzioni prive dei requisiti di solidità patrimoniale.

<sup>684</sup> La distinzione sopra riportata rispecchia quella tra approccio “istituzionalistico” focalizzato sulla commercializzazione della microfinanza ed approccio “welfaristico” concentrato invece sul ruolo sociale della stessa. Per approfondire il tema si consulti ELIA M., *Fonti di finanziamento e sostenibilità finanziaria*, op. cit., 284; ANDREONI A., PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, op. cit., 241.

<sup>685</sup> Il Microcredit Summit Campaign è un progetto mondiale che riunisce le istituzioni di microcredito, le istituzioni finanziarie internazionali, le organizzazioni non governative e in generale molti dei soggetti che si occupano di microcredito con l'obiettivo di promuovere le migliori pratiche nel settore, gli scambi di conoscenza e per consentire entro il 2015 l'accesso al microcredito ad almeno 175 milioni di famiglie povere.

Dello stesso avviso è Ciravegna il quale ritiene che il microcredito debba necessariamente agire in un'ottica welfarista, al fine di evitare che *“la sua opera sia effimera o troppo soggetta ai condizionamenti esterni (...) Solo se si adotta l'approccio welfaristico, si può parlare di <<microcredito>>, altrimenti non è <<microcredito>>, ma semplicemente un credito di piccole dimensioni”*<sup>686</sup>.

La cosiddetta *“financial self-sufficiency”*, invece, consiste nella capacità delle istituzioni di offrire servizi di microfinanza senza ricorrere ad alcuna forma di sussidio esterno e di operare nel tempo seguendo, a tutti gli effetti, le regole del mercato.

Tra i sostenitori di questo modello, che considerano la sostenibilità finanziaria una condizione necessaria per raggiungere l'efficienza nel settore, vi sono i cosiddetti *“istituzionalisti”* come: Rhyne, Christen, Isern e Porteous.<sup>687</sup>

Secondo Borgomeo, anche le MFIs dovrebbero agire seguendo le regole della concorrenza. E' solo in un sistema concorrenziale, si sostiene, che gli operatori del settore sono spinti a ridurre i costi, ad abbassare i tassi di interesse e a ricercare soluzioni sempre più innovative migliorando la qualità dei servizi.

Le sovvenzioni pubbliche, d'altro canto, non vengono considerate come una valida alternativa ma piuttosto come un freno, in quanto rendono l'operatività delle MFI dipendente dalla disponibilità di finanziamenti pubblici. Tuttavia, allo Stato viene riconosciuto l'importantissimo ruolo di promotore e garante di un migliore ambiente giuridico e normativo, assolutamente indispensabile per assicurare la crescita del microcredito in contesti sempre più innovativi e trasparenti<sup>688</sup>.

Seguendo la classificazione elaborata da Vento<sup>689</sup> è possibile distinguere le istituzioni di microfinanza in base al livello di autosufficienza dai sussidi esterni:

1) la prima categoria è composta da istituzioni formali o semi informali che dipendono totalmente da donazioni e sussidi e praticano micro prestiti a clienti molto poveri applicando tassi d'interesse inferiori a quelli di mercato;

2) Alla seconda categoria appartengono le istituzioni che riescono a coprire i costi operativi della propria attività, ma ricorrono a finanziamenti esterni per sostenere i costi

---

<sup>686</sup> CIRAVEGNA D., *Il ruolo e le problematiche del microcredito e della microfinanza nell'economia moderna*, op. cit., 45-46.

<sup>687</sup> RHYNE E., CHRISTEN R.P., *Microfinance enters the marketplace*, New York, 1999; PORTEOUS D., *Competition and microcredit interest rates*, Focus note 33, Washington, 2006; ISERN J., PORTEOUS D., *Commercial banks and microfinance. Evolving modes of success*, in Focus Note, n 28, Washington, 2006.

<sup>688</sup> BORGOMEO C. (a cura di), *Il Microcredito in Italia i progetti e le iniziative in corso*, op. cit., 145 e ss.

<sup>689</sup> VENTO G., *Sustainability and outreach: the goal of micro finance*, op. cit., 60 e ss.

della gestione finanziaria. Queste istituzioni praticano tassi d'interesse superiori rispetto alla prima categoria, ma inferiori a quelli di mercato;

3) La terza categoria è costituita da istituzioni che diversificano le proprie fonti di finanziamento ed i servizi finanziari offerti. Si tratta prevalentemente di istituzioni di microfinanza che si sono trasformate in banche o divisioni di banche commerciali specializzate in microfinanza. Questi soggetti ricorrono alla raccolta ed alla gestione del risparmio e praticano tassi d'interesse di mercato.

4) Infine, all'ultima categoria appartengono le istituzioni totalmente indipendenti da sussidi e donazioni che riescono a coprire interamente i costi attraverso i propri introiti.

La prima tipologia di istituzioni micro finanziarie, caratterizzata dalla totale dipendenza da fonti di sostegno esterne, è molto diffusa nei paesi sviluppati. Al contrario la capacità di coprire tutti i costi ai prezzi di mercato è la caratteristica che accomuna varie MFIs attive nei PVS. Tra i due estremi si declina una serie numerosa di possibilità, che si servono della collaborazione di istituzioni partner o altre fonti di finanziamento<sup>690</sup>.

Mentre nei decenni passati il microcredito è sempre stato visto come uno strumento di sviluppo no-profit, basato essenzialmente sull'attività di organizzazioni non governative o organismi nazionali o sovranazionali, dagli anni Ottanta-Novanta anche la comunità internazionale ha cominciato a mettere in luce la necessità di creare MFIs orientate a raggiungere l'autosufficienza finanziaria.

Nessuna tra le più importanti MFIs Europee, quali ADIE (Francia), PerMicro (Italia), Qredits (Olanda), Omro (Romania), Fair Finance e CDF1 (Inghilterra) è stata in grado, finora, di raggiungere tale obiettivo. Analizzando i principali costi (operativi, finanziari, di accantonamento per perdite su crediti) sostenuti dalla MFIs è emerso che quelli finanziari sono rilevanti solo per poche istituzioni, mentre molto più incisivi risultano i costi operativi che impediscono di fatto il raggiungimento della sostenibilità senza il ricorso a forme di finanziamento esterno.

---

<sup>690</sup> CIRAVEGNA D., *Il ruolo e le problematiche del microcredito e della microfinanza nell'economia moderna*, op. cit., 45-46. Nel testo è riportata una distinzione parzialmente differente: 1) sostenibilità operativa lorda, che consiste nella copertura di tutti i costi attraverso le entrate (interessi passivi, costi del personale, affitti, spese di funzionamento, ammortamenti). A tal proposito viene specificato che più che di un indicatore di "sostenibilità" si tratta di un indicatore di "sopravvivenza nel breve periodo"; 2) sostenibilità operativa netta, che si ha quando fra le entrate sono inseriti solo gli interessi incassati e non le donazioni ricevute; 3) sostenibilità piena, che si verifica quando l'istituzione si procura autonomamente tutti i fattori produttivi necessari e gli interessi attivi coprono tutti i costi ai prezzi di mercato.

Nei paesi in via di sviluppo, invece, la situazione è molto differente. Infatti alcune importanti istituzioni di microfinanza, come ad esempio la stessa Grameen Bank, hanno raggiunto l'obiettivo della sostenibilità finanziaria.

Tra i fattori che nei PVS rendono possibile l'indipendenza dai sussidi, in primo luogo vi è l'elevata domanda di microcredito. In questi paesi, infatti, il 59% della popolazione non possiede neanche un conto corrente. Un altro fattore che incide fortemente è la possibilità di applicare ai micro finanziamenti tassi anche piuttosto elevati grazie alla mancanza di restrizioni determinate da normative anti-usura. Anche il contesto socio-economico di questi paesi gioca un ruolo molto rilevante per il raggiungimento della sostenibilità. Infatti, l'applicazione del microcredito in contesti rurali richiede ai clienti minori capacità imprenditoriali ed al tempo stesso minori investimenti in attività di tutoring. Infine, l'utilizzo del metodo del prestito di gruppo in contesti sociali caratterizzati da forti legami consente di tenere sotto controllo i costi operativi e di gestione<sup>691</sup>.

Le istituzioni europee di microfinanza, invece, sono ancora molto giovani e create prevalentemente allo scopo di intervenire a favore di persone in condizione di vulnerabilità economica e sociale. Le legislazioni anti-usura, presenti in molti paesi europei, non permettono la copertura degli alti costi del credito e delle attività di accompagnamento attraverso l'applicazione di tassi d'interesse proporzionati<sup>692</sup>. E' opportuno ricordare che gli alti costi delle istituzioni micro finanziarie non possono essere compensate con la raccolta di risparmio che è preclusa alle istituzioni non bancarie, al fine di proteggere i risparmi da possibili fallimenti.

Inoltre, la maggiore facilità di accedere al mercato finanziario e la concorrenza tra vari prodotti da un lato riducono il numero dei potenziali clienti, elevatissimo invece nei PVS, e dall'altro rendono più difficile l'affermarsi di nuovi prodotti.

La domanda di microcredito in Europa, inoltre, essendo significativamente inferiore rispetto a quella registrata nei paesi in via di sviluppo, permette con molta difficoltà il raggiungimento di economie di scala che determinerebbero una riduzione dei costi

---

<sup>691</sup> Cfr. ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 51.

<sup>692</sup> A tal proposito, lo studio condotto da Cull, Demirguc-Kunt e Morduch, ha confermato che le istituzioni di microcredito che praticano prestiti individuali possono ottenere maggiori profitti aumentando i tassi d'interesse, ma ciò comporta un proporzionale aumento del rischio d'insolvenza. CULL R., DEMIRGUC-KUNT A., MORDUCH J., *Financial performance and outreach : a global analysis of leading microbanks*, World Bank Policy Research Working Paper Series 3827, 27-28.

operativi. Inoltre, in società molto individualiste, risultano meno saldi i legami sociali sfruttati nei PVS come garanzia<sup>693</sup>.

E' evidente che fino ad ora è mancato un approccio al microcredito teso al raggiungimento di obiettivi di redditività ed efficienza<sup>694</sup>.

Anche in Italia la maggior parte delle iniziative avviate si regge prevalentemente grazie a sussidi pubblici o fondazioni bancarie. Manca, infatti, una logica industriale che permetta di coprire i costi attraverso i ricavi provenienti dagli interessi.

In conclusione, possiamo affermare che recentemente si sono intensificati gli sforzi da parte delle più importanti istituzioni di microfinanza per il raggiungimento di una maggiore autosufficienza finanziaria. Tuttavia, la conquista di questo obiettivo appare ancora lontana in quanto i sussidi pubblici o altre forme di sostegno esterno sono ancora indispensabili per garantire l'attività delle istituzioni di microfinanza.

Alla luce di quanto sopra esposto sarebbe auspicabile un bilanciamento tra gli obiettivi di sostenibilità e quelli sociali, in modo che i primi non prevalgano sui secondi rischiando di creare sovrapposizioni tra gli istituti di microcredito e le banche tradizionali<sup>695</sup>. E' opportuno, tuttavia, evitare che il ricorso costante ai sussidi diventi l'unica chance di sostegno per i progetti di microcredito<sup>696</sup>.

Per tali ragioni molti esperti del settore sono convinti che la formula più appropriata sia quella della cooperazione interistituzionale<sup>697</sup>. La collaborazione di soggetti diversi (sia pubblici che privati), giustificata dall'esigenza di svolgere compiti e

---

<sup>693</sup> Per un approfondimento sulle ragioni che hanno ritardato o impedito lo sviluppo di un modello di microcredito maggiormente orientato alla sostenibilità ed all'efficienza si consulti BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 71-71.

<sup>694</sup> Uno studio del 2009 ritiene che le MFIs più efficienti siano quelle associate a minori sussidi e all'utilizzo di depositi (come forma di finanziamento). CAUDILL S.B., GROPPER D.M., HARTARSKA V., *Which Microfinance institutions are becoming more cost effective with time? Evidence form a mixture model*, in *Journal of Money*, op. cit., 651-653.

<sup>695</sup> A tal proposito Becchetti e Pisani ritengono “ *Dobbiamo pur sempre marcare la differenza tra microcredito e banca tradizionale come elemento comprovante la maggiore vocazione sociale del primo*”. BECCHETTI L., PISANI F., *Microcredito*, op. cit., 91 e ss.

<sup>696</sup> A tal riguardo cfr. BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, op. cit., 59.

<sup>697</sup> Andreoni, Sassatelli e Vichi ritengono che è solo con l'applicazione di principi di sussidiarietà e di cooperazione che si riescono a conseguire esiti migliori. Dove prevale invece la logica del profitto o il completo affidamento ai sussidi si ottengono invece risultati poco efficienti e di durata limitata. ADIE (*Association pour le Droit à l'Initiative Economique*) è considerata una “best practice” di cooperazione interistituzionale. ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 242-243.

funzioni diverse, permette il buon funzionamento dei progetti di microcredito e quindi l'efficienza operativa e l'efficacia dell'intervento<sup>698</sup>.

Come anche sottolineato nel contributo di Ciravegna, gli approcci “welfaristico” ed “istituzionalistico” si stanno fondendo in una concezione basata sulla collaborazione e l'efficienza. Si sottolinea inoltre che “*anche se è auspicabile che sempre più banche commerciali (for profit) entrino nel settore della microfinanza, continua ad essere di fondamentale importanza la presenza di istituzioni non-profit*”<sup>699</sup>. Il loro contributo è essenziale perché non si perda di vista l'obiettivo primario della riduzione della povertà ed anche affinché si continuino a sperimentare nuove metodologie operative, in un rapporto non di estraneità né di conflitto, ma di complementarità nei confronti delle istituzioni commerciali”<sup>700</sup>.

E' necessario sottolineare che il raggiungimento di tali traguardi non può prescindere dall'intervento dello Stato, ancora fondamentale nell'ottica del raggiungimento della sostenibilità sistemica piuttosto che della singola operazione finanziaria<sup>701</sup>. I Governi, tuttavia non dovranno occuparsi solo dell'offerta di sussidi ma anche predisporre un ambiente economico, sociale e culturale in grado di accogliere in modo efficace i programmi di microcredito.

---

<sup>698</sup> A proposito della necessità di raggiungere la sostenibilità economica attraverso il coinvolgimento di diversi attori Lamandini afferma: “*Microcredit and microfinance institutions should attain economic sustainability and should not be based solely or principally on grants or on any other form of paternalistic philanthropy. (...) Both banks (specialized or not specialized) and non banks should be very active in the field: in many circumstances, to be successful both actors must pool their specific knowledge and act together, networking also with external training structures, like Universities or private and public small business development centers (as it has been rightly said, “micro-enterprise development experiences from around the world provide few examples of good lenders being good trainers and vice versa”*”. LAMANDINI M., *Microcredit in Europe What Community Action for Micro-Credit?*, op. cit., 100.

<sup>699</sup> Sull'importante contributo dato dal settore non-profit allo sviluppo della microfinanza La Torre afferma che “*i donatori pubblici e privati svolgono, pertanto, una funzione rilevante nel determinare la sostenibilità dei progetti di microcredito e delle istituzioni promotrici di riferimento. In quest'ambito, le Fondazioni bancarie assumono un ruolo di primaria importanza, non solo in ragione della disponibilità dei fondi che possono mettere a disposizione per iniziative a matrice sociale, ma anche per il forte legame con il territorio e, dunque, con le istituzioni del terzo settore che vi operano*”. LA TORRE M., *Dono o non dono? Questo è il problema.*, 74. [www.management.uniroma1.it](http://www.management.uniroma1.it)

<sup>700</sup> CIRAVEGNA D., *Considerazioni conclusive*, in CIRAVEGNA D., LIMONE A.(a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, 2006, 336.

<sup>701</sup> Andreoni, Sassatelli e Vichi per sostenibilità sistemica intendono la sostenibilità complessiva dell'insieme delle relazioni sociali ed economiche di una comunità di cittadini in cui viene valorizzata anche la capacità di risposta dei diversi attori istituzionali. ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit. 230.

### 3. Il microcredito come strumento anti-crisi.

La crisi economica<sup>702</sup> che ha interessato dal 2008 i mercati internazionali, si è rapidamente estesa anche alle economie europee determinando forti ripercussioni sia economiche che sociali, ed in particolare producendo effetti negativi sull'imprenditoria e sui tassi di disoccupazione<sup>703</sup>. Tra il primo trimestre del 2008 ed il primo trimestre del 2012 in Italia sono stati registrati 400.000 occupati in meno determinando uno scenario di forte destabilizzazione sia sul fronte delle famiglie che su quello delle imprese<sup>704</sup>.

Le criticità occupazionali hanno inciso fortemente sulle possibilità di consumo delle famiglie. L'assenza di occupazione, il continuo aumento del prezzo di beni e servizi ed il sempre più oneroso carico fiscale hanno causato un incremento dei nuclei familiari a rischio povertà nonché una forte contrazione della propensione al risparmio giunto in Italia al 9,8% nel terzo trimestre del 2013<sup>705</sup>.

I dati forniti dal Censis rivelano che in Europa i soggetti a rischio di povertà o di esclusione sociale sono in media il 23,4%, (in Italia sono il 24,5%)<sup>706</sup>.

Le conseguenze negative causate dalla crisi si sono registrate anche in termini di produttività e di consumi causando un aumento dei disavanzi e dei debiti pubblici di tutti i paesi.<sup>707</sup>

---

<sup>702</sup> Per approfondire il tema della crisi finanziaria si veda ESPOSITO C., *Fondo monetario internazionale e paesi a basso reddito (lics): le implicazioni della crisi finanziaria globale*, in La Comunità Internazionale, 2010, fasc. 2, 211 – 229.

<sup>703</sup> Per un approfondimento sugli effetti della crisi si veda STIGLITZ J.E., *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Torino, 2010. Di seguito alcuni dati relativi al tasso di disoccupazione in Italia. "Nel primo trimestre 2012 gli occupati sono 22,8 milioni, 400.000 unità in meno rispetto al primo trimestre 2008; - tra il primo trimestre 2008 e il primo trimestre 2012, il numero di disoccupati è passato da 1,7 milioni a 2,8 milioni (1,3 milioni risiedono nel Mezzogiorno), con un tasso di disoccupazione che ha raggiunto il 10,2%, in aumento di 3,8 punti percentuali; - nel primo trimestre 2012, i disoccupati tra 15 e 24 anni sono circa 600.000, per un tasso di disoccupazione giovanile del 35,9%, ben 18 punti percentuali maggiore del primo trimestre 2008; - circa 2,2 milioni di giovani tra i 15 e i 29 anni (pari al 23,4% del totale) non lavorano e non studiano (c.d. Neet generation), sintomo di sfiducia e rassegnazione verso un mercato del lavoro che non sembra offrire opportunità e prospettive". CENSIS, ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi di sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno della microfinanza*, op. cit., 22.

<sup>704</sup> Il dato è riportato in CENSIS-Ente Nazionale per il Microcredito, *Crisi di sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno della microfinanza*, op. cit., 6.

<sup>705</sup> Questi dati, relativi al terzo trimestre del 2013, sono resi noti dall'Istat. [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>706</sup> CENSIS, ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi di sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno della microfinanza*, op. cit., 40.

<sup>707</sup> Alla difficoltà di accedere al credito si aggiunge anche un crescente rischio di sovra indebitamento passivo. Infatti, mentre prima della crisi l'indebitamento attivo era giustificato da tassi d'interesse sui mutui particolarmente vantaggiosi e all'incremento del credito al consumo, durante la crisi si assiste ad un aumento dell'indebitamento passivo determinato dalla flessione del reddito disponibile delle famiglie e

La crisi ha colpito soprattutto le imprese<sup>708</sup> e ha determinato la chiusura di numerose attività imprenditoriali già avviate. Nel 2012 sono 100 mila quelle italiane che sono state costrette a chiudere, complice anche la soffocante pressione fiscale che ha superato il 55%<sup>709</sup>. Negli ultimi tre anni si è assistito, inoltre, ad un vertiginoso aumento del numero di fallimenti e ad un calo delle nuove imprese registrate presso le Camere di Commercio.<sup>710</sup>

Per quanto riguarda il credito praticato attraverso i canali ordinari, per effetto della crisi si è assistito dal 2008 al deterioramento della qualità dello stesso, dovuto in parte alla compressione della disponibilità di credito delle banche a favore di famiglie e piccole imprese, ed in parte al rifiuto dei clienti di contrarre debiti alle condizioni, spesso troppo onerose, richieste dagli istituti di credito<sup>711</sup>.

Il sistema creditizio tradizionale ha reagito alla crisi, infatti, riducendo l'offerta di credito e mostrando maggiore prudenza nella concessione di prestiti alle piccole e micro imprese in difficoltà, ritenute per le loro caratteristiche incapaci di offrire adeguate garanzie reali.

Il dato è confermato anche dalle indagini effettuate dalla Banca Centrale Europea e dalla Banca d'Italia che hanno rilevato un irrigidimento delle condizioni di offerta di

---

quindi ad un maggior peso dei debiti precedentemente contratti. Sul punto si veda ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 26.

<sup>708</sup> Per approfondire gli effetti che la crisi finanziaria ha determinato sulle imprese si veda CENSIS- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, op. cit. 9.

<sup>709</sup> I dati sono stati pubblicati da Rete Imprese Italia, il soggetto di rappresentanza unitaria di cinque principali organizzazioni datoriali delle micro, piccole e medie imprese e dell'impresa diffusa: Casartigiani, Confederazione Nazionale dell'Artigianato, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti, in [www.reteimpresaitalia.it](http://www.reteimpresaitalia.it).

<sup>710</sup> Si riportano alcuni interessanti dati pubblicati nel 2012 "Le procedure fallimentari durante il periodo 2009-2011 sono state circa 33.000, in deciso aumento rispetto al triennio precedente; nel 2011, le imprese iscritte presso le Camere di Commercio sono circa 13.000 in meno rispetto al 2007; solamente il 58% delle imprese nate nel 2006 risulta ancora attiva nel 2011, mentre nel periodo 2001-2006 il valore ammontava al 62,7%; nel 2011, il tasso di profitto delle società non finanziarie (ossia, il rapporto tra il risultato lordo di gestione e il valore aggiunto ai prezzi base) è del 40,4%, valore più basso dal 1995; la contrazione del fatturato rende difficile la realizzazione di nuovi investimenti, tanto che il tasso di investimento delle società non finanziarie (ossia, il rapporto tra gli investimenti fissi lordi e il valore aggiunto ai prezzi base), nel 2009, ha toccato il valore più basso degli ultimi 10 anni (21%), per poi risalire al 22,3% nel 2011, percentuale che comunque è inferiore di circa 1,5 punti percentuali rispetto ai livelli pre-crisi. CENSIS- Ente Nazionale per il Microcredito, *Crisi di sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno della microfinanza*, op.cit., 10.

<sup>711</sup> La crisi che ha colpito in primo luogo gli istituti creditizi ha costretto le Autorità sovranazionali a modificare la regolamentazione del sistema finanziario ed a cercare di raggiungere la stabilità del sistema riducendo al massimo l'assunzione di rischi da parte delle banche. E' chiaro che questo ha comportato una minore disponibilità nella concessione del credito se non a fronte di solide garanzie utili a ridurre al minimo il rischio correlato al prestito.

credito. Inoltre, dal 2012 è stato registrato un preoccupante calo dei prestiti bancari non solo per le imprese classificate come “rischiose” (in base a indicatori di bilancio), ma anche per quelle considerate “sane” o “vulnerabili”, al contrario di quanto accadeva nei due anni precedenti.<sup>712</sup>

Come rivela uno studio pubblicato dal Censis nel 2012, “*negli ultimi anni il numero di imprese che ha ricercato forme di finanziamento presso il sistema bancario o tramite altra modalità è passato dal 36% al 52%, segnale evidente di una necessità forte e improcrastinabile di mezzi liquidi che vadano oltre l'autofinanziamento. Ma, in parallelo, i casi di effettivo ottenimento del credito si sono notevolmente ridotti, specie in ambito bancario, passando dall'86% del 2007 all'attuale 78%*”<sup>713</sup>.

Dai dati raccolti dall'Ente Nazionale per il Microcredito<sup>714</sup> emerge che in questo quadro di recessione per nulla confortante, in parziale controtendenza si dimostra il segmento di mercato del microcredito.

L'Ente, infatti, interrogandosi sull'andamento del microcredito durante l'attuale periodo di crisi, rileva che “*confrontando le variabili dimensionali nel periodo 2011-2012 si può verificare una moderata crescita: a parità di numero di iniziative monitorate - 106 nel 2012 e 107 nel 2011- i microcrediti concessi, passando da 5.493 a 7.167, aumentano cioè del 30,5%, mentre l'ammontare complessivamente erogato, incrementandosi del 9%, risulta solo di poco maggiore, circa 5 milioni di euro, rispetto a quello dell'anno precedente. Tali variazioni complessive sono, però, effetto di andamenti molto differenziati, inversi, tra microcrediti a finalità sociale, che crescono del 75% circa per numero e del 63% per ammontare complessivo, e quelli concessi per finalità di autoimpiego, che invece si riducono approssimativamente del 24% per numero e dell'11,3% per ammontare*”.

L'andamento del microcredito illustrato dall'Ente Nazionale per il Microcredito indica, pertanto, la crescente emergenza sociale ed il drastico peggioramento delle

---

<sup>712</sup> ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito. rapporto finale di monitoraggio. Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza"*, op. cit., 7.

<sup>713</sup> CENSIS, ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, op. cit. 5.

<sup>714</sup> ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito. rapporto finale di monitoraggio. Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza"*, op. cit., 7.

condizioni economiche di molte famiglie che, sempre più numerose, fanno ricorso al microcredito sociale per fronteggiare i bisogni primari<sup>715</sup>.

Unioncamere conferma la forte crescita del microcredito negli anni della crisi. Secondo il rapporto del 2013, il microcredito, con 106,6 milioni di euro impegnati, ha permesso di finanziare 55.000 soggetti e di servire indirettamente molti dei cinque milioni di soggetti che costituiscono il bacino di utenza del mondo no-profit.<sup>716</sup>

I recenti dati forniti da Unioncamere circa l'impulso all'imprenditoria attestano che il 56% dei programmi di microcredito sono stati indirizzati alla creazione di imprese, agevolando la nascita di 5.685 nuove attività, grazie a prestiti complessivamente pari ad oltre 83 milioni di euro.<sup>717</sup>

Risultano anche interessanti i dati pubblicati nel *Microfinance Market Outlook 2014*, dai quali emerge che nel 2013 il settore del microcredito ha visto una crescita compresa fra il 15% e il 20% e le previsioni ritengono che nel 2014 si manterrà presumibilmente lo stesso tasso di crescita. Nei principali mercati di microfinanza, inoltre, secondo il Fondo Monetario Internazionale, la crescita media del settore in termini di PIL reale passerà dal 5,3% del 2013 al 5,6% del 2014. A tal proposito si ritiene che la diffusione di infrastrutture più evolute e complesse permetterà l'espansione del settore della microfinanza<sup>718</sup>.

Per arginare gli effetti della crisi è fondamentale, dunque, la predisposizione di politiche e di strumenti specifici in grado di supportare il settore della piccola impresa e di sanare situazioni di disagio sociale, utilizzando strumenti innovativi di *welfare* che non si limitino a mere forme di sostegno al reddito, ma diventino strumenti di crescita sia economica che sociale.

---

<sup>715</sup> La crisi ha acuito il bisogno di credito e gli anni 2009-2010 hanno visto un'accelerazione dirompente delle attività di microfinanza. È significativo il dato che la maggioranza dei microcrediti in Italia è di carattere sociale, cioè viene richiesto per affrontare spese di tipo personale, come il pagamento dell'affitto, spese mediche e per il rimborso di debiti pregressi. GIAN M., *Famiglie corse al mini credito per gli affitti, mutui e spese mediche*, in *Corriere della Sera*, Milano, 30.04.2012, 5.

<sup>716</sup> I beneficiari del microcredito sono stati oltre 55 mila soggetti con un importo nominale medio dei nuovi prestiti concessi pari a 9800 euro, lievemente più alto dell'analogo dato riferito al 2010 (9500 euro). UNIONCAMERE, *Comunicato stampa-Unioncamere: con la crisi più microcredito e imprenditoria sociale*, 30 maggio 2013, [www.unioncamere.gov](http://www.unioncamere.gov). I dati forniti da Graziano affermano che nel biennio di crisi le richieste di finanziamento sono andate progressivamente aumentando sino a raggiungere, nel 2010, un +48% rispetto all'annualità precedente. Grazie a questo strumento, è stato possibile attivare 170 mila nuovi posti di lavoro. GRAZIANO R., *Il microcredito come strumento per l'impiego e l'autoimpiego*, op. cit., 2011, 143.

<sup>717</sup> UNIONCAMERE, *Comunicato stampa-Unioncamere: con la crisi più microcredito e imprenditoria sociale*, 30 maggio 2013, [www.unioncamere.gov](http://www.unioncamere.gov)

<sup>718</sup> RESPONSIBILITY, *Microfinance Market Outlook 2014*, in [www.fgda.org](http://www.fgda.org)

Il microcredito è ormai comunemente considerato come uno strumento di welfare di indiscussa rilevanza per tre ragioni<sup>719</sup>:

1) in primo luogo per l'effetto moltiplicativo sugli investimenti della micro-impresa, in quanto l'obiettivo di stimolare il coinvolgimento delle classi sociali più economicamente svantaggiate, fornendo la possibilità di avviare una nuova impresa, costituisce un investimento sociale di rilevante valore. Ma anche dal punto di vista prettamente economico il microcredito determina un importante effetto leva sugli investimenti.<sup>720</sup>

2) in secondo luogo, per la responsabilizzazione del micro-imprenditore che usufruisce del prestito. Quest'ultimo, infatti, non si impegna semplicemente a restituire la somma avuta in prestito ma si adopera tenacemente per il successo della propria attività imprenditoriale. Per questa ragione si ritengono fondamentali le attività di accompagnamento e monitoraggio operate da strutture pubbliche soprattutto nella fase di avvio dell'impresa.

3) ed infine, per la generazione di nuove attività economiche che contribuiscono allo sviluppo del Paese senza il necessario bisogno di ricorso a strategie meramente assistenziali. Il microcredito, infatti, trasforma le fasce più deboli in contribuenti attivi, coinvolgendo disoccupati e soggetti a rischio di esclusione sociale in attività produttive attraverso l'utilizzo di strumenti diversi dalle consuete attività assistenziali o benefiche.

Il microcredito, quindi, si è mostrato uno strumento dalle interessanti potenzialità in quanto capace di combinare caratteri sia finanziari che sociali, costituendo un valido strumento a sostegno di privati ed imprese colpiti dalla crisi. Infatti, in un periodo di *credit crunch* e di tagli al welfare imposti dagli obiettivi di contenimento del debito

---

<sup>719</sup> CENSIS- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, op. cit. 5.

<sup>720</sup> A proposito dell'effetto moltiplicatore sugli investimenti nell'analisi effettuata da CENSIS-ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi di sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno della microfinanza*, op. cit., 6, si afferma espressamente: “*Ne è dimostrazione il fatto che l'Ente Nazionale per il Microcredito, a fronte di 3 milioni di risorse destinate al suo funzionamento, spese nel triennio 2010-2012, sia stato in grado di gestire per l'Italia risorse pari a tre volte tale somma, promuovendo attività di sostegno e sviluppo di competenze negli ambiti organizzativi delle amministrazioni pubbliche titolari dei programmi finanziati dai fondi strutturali finalizzate all'impiego dei fondi stessi per iniziative di microcredito. Tale circostanza ha non solo contribuito ad un uso efficiente dei fondi strutturali assegnati al Paese nell'attuale ciclo di programmazione, ma posto le basi per lo sviluppo in Italia di un sistema strutturato di microcredito e micro finanza che sfrutti appieno l'opportunità di attingere ai fondi strutturali stessi, prevista per il prossimo settennio dalla Commissione Europea.*”

pubblico, il microcredito, dando ossigeno a molte imprese, ha indirettamente svolto un ruolo di strumento di contrasto agli effetti della crisi economica.

Usando le parole di Dardanello, presidente di Unioncamere: "*In un momento tra i più delicati della nostra storia, l'importanza del welfare come strumento per contrastare e alleviare gli effetti della crisi economica sulla società deve confrontarsi con la necessità di rientro dall'esposizione debitoria del Paese. L'assenza di risorse ha quindi condotto il mondo della solidarietà a rivestire un ruolo anche economico oltre che sociale: nascono e si sviluppano così esperienze quali il microcredito e l'impresa sociale, che piegano finanza e profitto al sostegno delle famiglie, dell'occupazione e della microimprenditorialità.*"<sup>721</sup>

A tal proposito, anche Baccini nella prefazione di "La microfinanza come strumento anticrisi" ritiene che il microcredito può essere considerato un " *agile strumento anticrisi atto ad aggredire la presente emergenza e trasformare migliaia di disoccupati, inoccupati o lavoratori impiegati nel sommerso in contribuenti attivi*".<sup>722</sup>

In particolare, in una situazione come quella attuale in cui la prospettiva di un posto fisso è sempre più lontana e difficile, la possibilità di auto impiego attraverso lo start-up di nuove microimprese è un'alternativa da non sottovalutare. Molti soggetti disoccupati o in mobilità, grazie al microcredito hanno, pertanto, la possibilità di diventare "imprenditori di se stessi", utilizzando l'accesso al credito come strumento di inserimento lavorativo.

Incentivando e sostenendo l'autoimpiego e lo *start-up* di microimprese, il microcredito rappresenta un'opportunità per trasformare i fruitori di un *welfare assistenziale* (attraverso misure di sostegno al reddito, liberalità, incentivi a fondo perduto), *in contribuenti attivi*. E' chiaro che, in una fase critica come quella attuale, la trasformazione di soggetti "passivi" in contribuenti "attivi" capaci di produrre ricchezza diventa un'attività strategica di rilevante importanza per la sua capacità di innescare processi economici e sociali virtuosi.

Anche il Wall Street Journal in un articolo del 5 novembre 2013 riporta che in Europa il "*self-employment is becoming a survival strategy*". Il valore dei prestiti di microcredito ha raggiunto la somma (impensabile fino a qualche anno fa) di 1,05 miliardi

---

<sup>721</sup> Si veda [www.fgda.org](http://www.fgda.org)

<sup>722</sup> COMITATO NAZIONALE ITALIANO PERMANENTE PER IL MICROCREDITO, *La microfinanza come strumento anticrisi*, op. cit., 18.

di euro mentre i prestiti "tradizionali" (di valore inferiore al milione di euro) sono passati da un valore di 69,7 miliardi di euro (2007) a 44 miliardi (agosto 2013). Il microcredito, dunque, si sta rivelando uno strumento fondamentale per permettere alla classe media (e non solo) di reinventarsi e sopravvivere, tramite la creazione di microimprese<sup>723</sup>.

Il microcredito, come confermato da Graziano, è un' importante strumento a sostegno dell'occupazione sia in forma autonoma, perché incentiva la creazione di attività autonome e autoimprenditoriali, sia in forma dipendente, poiché ogni nuova impresa assume lavoratori subordinati. In Europa il 90% delle imprese è costituito da imprese di piccole dimensioni, ed il 30% dei lavoratori autonomi o auto imprenditori, danno a loro volta lavoro ad altre persone.

Per tali ragioni le politiche anti-crisi messe in atto hanno puntato sullo sviluppo di questo settore. Il sostegno alla microimprenditorialità rientra, quindi, tra le politiche di promozione dell'occupazione sia a livello di Unione Europea, sia a livello di singoli Stati membri<sup>724</sup>.

In ambito Europeo, il microcredito è stato riconosciuto, infatti, quale contributo essenziale per il raggiungimento della crescita economica e dell'aumento dell'occupazione (*growth and job*).

In particolare, lo Small Business Act (SBA), dopo il riesame del 2011, afferma che *“in risposta alla crisi finanziaria ed economica, la maggior parte degli Stati membri hanno adottato misure per migliorare l'accesso delle PMI al finanziamento, in particolare ai prestiti bancari, tramite prestiti subordinati vantaggiosi, sistemi di garanzia dei prestiti o programmi di microcredito”*. Infatti, lo SBA identifica in un più facile finanziamento ed in un migliore accesso sul mercato delle PMI europee, nonché nella promozione dell'imprenditorialità, dell'occupazione e della crescita inclusiva la strategia migliore per rispondere alla crisi economica, ritenendo che *“un potenziamento del microcredito può stimolare l'imprenditorialità a livello nazionale e regionale”*<sup>725</sup>

---

<sup>723</sup> Wall Street Journal, 5 novembre 2013.

<sup>724</sup> In tal senso GRAZIANO R., *Il microcredito come strumento per l'impiego e l'autoimpiego*, op. cit., 141 e ss.

<sup>725</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico E Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni Riesame dello "Small Business Act" per l'Europa*, Bruxelles, 23.2.2011 COM(2011) 78 definitivo, punto 2.2 e 3.2.

L'opportunità di favorire l'accesso al credito da parte delle imprese è anche confermato nel Piano europeo per la ripresa economica<sup>726</sup> (*European Economic Recovery Plan*). Quest'ultimo rileva che *“nelle attuali circostanze eccezionali, l'accesso ai finanziamenti è una delle maggiori preoccupazioni per le imprese”*

Più recentemente, l'importanza del microcredito come mezzo per contrastare la crisi economica è stata ribadita con la creazione del nuovo strumento europeo per la microfinanza *Progress* (*European Progress Microfinance Facility- EPMF*) con l'obiettivo di facilitare l'accesso al credito.

Il punto 6 della Decisione 283/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2010 afferma espressamente che *“gli attuali impegni dell'Unione e degli Stati membri devono essere rafforzati al fine di portare in tempi ragionevoli l'accessibilità e la disponibilità di microfinanziamenti a un livello sufficiente, in modo da rispondere all'elevata domanda di chi in questo periodo di crisi ne ha più bisogno, ovvero coloro che hanno perso il lavoro, coloro che rischiano di perdere il lavoro o che incontrano difficoltà a entrare o a rientrare nel mercato del lavoro, nonché coloro che sono a rischio di esclusione sociale o le persone più vulnerabili che si trovano in una posizione svantaggiata rispetto all'accesso al mercato del credito convenzionale e che desiderano avviare o sviluppare ulteriormente la loro microimpresa, compresa un'attività autonoma, promuovendo attivamente le pari opportunità per le donne e gli uomini”*.<sup>727</sup>

Anche le Relazioni della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza (EPMF) mostrano un particolare ottimismo nei confronti dei risultati raggiunti dal microcredito. In particolare si afferma che *“la crisi economica ha ridotto drasticamente i prestiti bancari, acuendo così i problemi strutturali che i gruppi svantaggiati devono fronteggiare quando cercano di avere accesso ai servizi bancari. La microfinanza e in particolare il microcredito, vale a dire prestiti inferiori ai*

---

<sup>726</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo Un piano europeo di ripresa economica*, Bruxelles, 26.11.2008 COM(2008) 800 definitivo, punto 2.3.1

<sup>727</sup> Punto 6 della Decisione n. 283/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2010, che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale.

25 000 euro, offrono una soluzione<sup>728</sup> e che “l’EPMF ha contribuito in modo significativo alla creazione di posti di lavoro, aiutando a far rientrare nel mondo del lavoro un’elevata percentuale di persone, precedentemente disoccupata o inattiva”<sup>729</sup>.

Anche nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull’applicazione della direttiva 2006/48/ce al microcredito del 18.12.2012 si sottolinea che “Gli Stati membri, le istituzioni finanziarie, le autorità di vigilanza nazionali e altri soggetti considerano comunemente il microcredito come un canale di finanziamento efficace per la creazione di posti di lavoro e per l’inclusione sociale, in grado di attenuare gli effetti negativi della crisi finanziaria attuale, contribuendo al tempo stesso a favorire l’imprenditorialità e la crescita economica nell’UE. Questo è il motivo per cui, negli ultimi anni, lo sviluppo del microcredito ha rappresentato una delle priorità del programma della Commissione europea.”<sup>730</sup>

L’orientamento Europeo che riconosce l’utilità e l’efficacia del microcredito quale strumento anti-crisi è stato dimostrato anche dalla predisposizione dei programmi Cip, Jeremie e Jasmine diretti a perseguire gli obiettivi della Strategia di Lisbona, facilitando l’accesso al credito e fornendo strumenti e fondi per incentivare lo sviluppo dell’imprenditoria<sup>731</sup>.

Anche l’European Microfinance Network in “Overview of the microfinance network in the European Union” rileva che nonostante i diversi livelli adottati negli Stati europei “microfinance is an important tool to overcome the effects of the financial crisis and to support sustainable and inclusive growth”<sup>732</sup>.

In conclusione, possiamo affermare che di fronte all’acuirsi del problema dell’esclusione finanziaria, del rischio usura e dell’accresciuta vulnerabilità economica e sociale di larghe fasce della popolazione, le istituzioni pubbliche nazionali, locali ed

---

<sup>728</sup> COMMISSIONE EUROPEA *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull’attuazione dello Strumento Europeo Progress di Microfinanza*, Bruxelles, 11.4.2011 COM(2011) 195 definitivo.

<sup>729</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione Della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Attuazione dello Strumento europeo di microfinanziamento Progress – 2012*, Bruxelles, 26.11.2008 COM(2008) 800 definitivo, punto 5.

<sup>730</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull’applicazione della direttiva 2006/48/CE al microcredito*, Bruxelles, 18.12.2012 COM(2012) 769 final, 3.

<sup>731</sup> Per approfondire lo studio dei programmi Cip, Jeremie e Jasmine si veda il cap. III par. 4.

<sup>732</sup> BENDIG M., UNTERBERG M., SARPONG B, *Overview of the microfinance network in the European Union*, European Microfinance Network, op. cit., 5.

europee, nonché il terzo settore e l'industria bancaria, hanno iniziato a considerare la microfinanza come un nuovo strumento finanziario strategico <sup>733</sup>.

Il microcredito, dunque, nato per aiutare i soggetti esclusi dal circuito bancario, complice la crisi economica, sta conoscendo una fase di crescita e cambiamento diventando uno strumento da sfruttare come una leva nelle politiche di welfare per l'auto impiego, il sostegno alla piccola e media imprenditoria e all'economia sociale.

In una situazione di difficoltà economica e di forte razionamento del credito come quello attuale, è particolarmente importante predisporre il riconoscimento della microfinanza come strumento di inclusione sociale e finanziaria, attraverso un quadro normativo adeguato affinché essa possa diventare motore di occupazione, soprattutto quando è destinata alle piccole imprese. E' necessario, pertanto, un impegno sempre maggiore non soltanto a livello europeo ma anche dei singoli Stati affinché adattino i loro quadri istituzionali, giuridici e commerciali al fine di assicurare una maggiore dinamicità ed un contesto più favorevole allo sviluppo del microcredito.

---

<sup>733</sup> ABI, *Politiche pubbliche e private per l'erogazione di servizi di microfinanza*, op. cit. 34 e ss. per un approfondimento dell'argomento si consulti BANCA POPOLARE ETICA, *Crisi finanziaria: le proposte della società civile organizzata per rilanciare l'economia sociale nel segno dell'etica*, Roma, 2008.

## *Conclusioni*

Nonostante il crescente interesse suscitato da questo strumento di inclusione finanziaria, nei paesi più evoluti il microcredito non ha determinato una rivoluzione economica paragonabile a quella avvenuta negli anni Settanta nel Bangladesh dove più del 90% della popolazione viveva in condizioni di estrema deprivazione.

Nei paesi sviluppati, nei quali la percentuale di soggetti che vivono al di sotto della soglia della povertà è notevolmente inferiore rispetto a quella del Bangladesh ed il contesto economico e sociale è profondamente più complesso, è stato necessario apportare correttivi all'applicazione del microcredito che ne hanno conseguentemente determinato delle distorsioni.

Nei PVS, infatti, prevale la tipologia dei prestiti di gruppo ed il microcredito viene utilizzato per far fronte a gravi forme di povertà, nei paesi industrializzati, invece, vengono concessi esclusivamente prestiti individuali indirizzati al sostegno di fasce della popolazione in difficoltà: microimprenditori che desiderano avviare un'attività in proprio o persone considerate socialmente ed economicamente vulnerabili.

Le istituzioni di microfinanza nei paesi sviluppati adottano procedure di affidamento del credito che si avvicinano a quelle adottate dalle banche tradizionali anche se la distanza rimane ancora considerevole. Le prime, infatti, non si avvalgono mai di garanzie reali, hanno un'evidente vocazione al sociale e contano sul sostegno dei fondi pubblici di garanzia predisposti a livello europeo, nazionale e regionale.

La presenza dello Stato come ente co-finanziatore e garante delle iniziative di microcredito ha un ruolo fondamentale e condiziona fortemente la sopravvivenza e lo sviluppo dell'intero settore a differenza dei PVS dove, invece, lo Stato risulta disinteressato al settore della microfinanza che si sostiene prevalentemente tramite capitali privati o organizzazioni internazionali.

Il processo di adattamento del microcredito alle economie avanzate ha determinato risultati e giudizi su questo strumento diversi a seconda dei paesi presi in considerazione. Differenze si evidenziano tra gli attori coinvolti, i target dei destinatari e le finalità: ora socio-assistenziali, ora di sviluppo economico.

Nonostante il comune obiettivo finale (offerta di credito) i modelli operativi adottati nei Paesi europei sono piuttosto variegati. Il microcredito, infatti, nel corso degli anni ha

dimostrato di essere uno strumento dalle molteplici e differenti caratteristiche che ha fatto delle sue peculiarità la chiave per adattarsi in modo efficace ai diversi contesti sociali ed economici dei paesi di applicazione.

Inoltre, il carattere multiforme e la recente introduzione del microcredito nel panorama economico hanno determinato approcci regolativi differenti negli Stati europei presi in esame che, solo in rari casi (Francia ed Italia), hanno prodotto una disciplina del settore.

Anche a livello internazionale ed europeo, è stata riscontrata un'insufficiente e disomogenea attività normativa relativa al microcredito. Le difficoltà, determinate dall'esigenza di coordinare settori disciplinari diversi, come il diritto, l'economia, la sociologia e l'esigenza di utilizzare un linguaggio comune e sviluppare istituti complementari, hanno inciso sulla capacità degli Stati di creare un idoneo apparato normativo.

Con il termine "microcredito" oggi, dunque, si fa riferimento ad uno strumento di inclusione dai caratteri variegati, che persegue finalità sociali o imprenditoriali, che non si rivolge più alle fasce più povere della società ma che risulta utile ai cosiddetti "nuovi poveri" cioè ai soggetti più colpiti dalla crisi finanziaria.

L'esistenza di un quadro così articolato spinge a riflettere sull'opportunità di considerare ancora il microcredito come uno strumento unitario, a causa delle rilevanti differenze emerse durante lo studio comparativo del fenomeno negli Stati europei presi in considerazione ed anche per le varie tipologie di microcredito adottate all'interno di ogni singolo Stato.

Il prestito con finalità socio-assistenziale, cioè quello destinato all'acquisto di beni e servizi primari, infatti, potrebbe essere considerato come una forma di credito lontano dal concetto originario di microcredito, in quanto non finalizzato alla creazione di reddito ma al superamento di un periodo di momentanea difficoltà economica.

Alcuni studiosi ritengono<sup>734</sup>, tuttavia, che tra microcredito sociale e microcredito per l'impresa esista una relazione di interdipendenza e di complementarietà che rende necessaria una trattazione unitaria delle due forme di credito. Il microcredito sociale, infatti, viene considerato come un *entry point* nel mercato creditizio e presupposto del

---

<sup>734</sup> Per un approfondimento del tema si veda ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, op. cit., 28 e ss.

credito destinato all'impresa. Il primo, infatti, viene interpretato come una forma di intervento preventivo che possiede anche una finalità produttiva indiretta.

L'espansione del settore del microcredito ha coinciso con il diffondersi della crisi finanziaria. E' stata riscontrata, infatti, una forte crescita del settore negli ultimi anni proprio in ragione del maggiore bisogno di credito troppo frequentemente negato dal sistema bancario tradizionale.

In questo senso l'attività bancaria si è dimostrata miope ed orientata solo al raggiungimento di risultati di breve periodo, generando perdite e consumando una serie di beni immateriali come ad esempio la fiducia. Gli istituti che praticano microcredito, invece, hanno dimostrato di avere una mentalità più lungimirante, tendente a garantire la stabilità economica ed a ripristinare beni immateriali e la fiducia nel sistema<sup>735</sup>.

Il microcredito dunque si presenta come un settore ancora in fase di espansione e dai caratteri talvolta ancora incerti, ma soprattutto si presenta come uno strumento di *welfare* sul quale alcuni Paesi europei, come ad esempio la Francia, hanno deciso di investire molte delle proprie risorse.

I programmi di microcredito, infatti, possono costituire un sostegno contro le difficoltà occupazionali, abitative e i problemi di inclusione sociale delle minoranze e possono giovare a promuovere l'inserimento economico e sociale delle donne, determinando risultati più efficaci rispetto alle semplici politiche sociali.

Le istituzioni di microfinanza europee appaiono molto legate a finanziamenti pubblici e donazioni private e dunque maggiormente collegate al mondo della cooperazione con finalità sociale piuttosto che al mondo della finanza che opera invece con finalità commerciale.

E' opportuno sottolineare, però, che le ultime tendenze del settore puntano verso una visione complementare che coniuga l'approccio welfaristico (microfinanza sociale) con quello istituzionalistico (microfinanza economicamente sostenibile) e nella quale siano compensati gli errori ed esaltati i punti di forza di ognuno dei due approcci.

Seppur da alcuni studiosi<sup>736</sup> è stato auspicato un maggiore coinvolgimento delle banche commerciali nel settore della microfinanza, il ruolo delle istituzioni non-profit continua ad essere di fondamentale importanza. Il loro coinvolgimento, infatti, è cruciale affinché non si perda di vista l'obiettivo principale del microcredito, che rimane quello di

---

<sup>735</sup> Sul punto si veda BECCHETTI L., PISANI F., *Microcredito*, op. cit., 100.

<sup>736</sup> Tra tutti si veda CIRAVEGNA D., LIMONE A., *Otto modi di dire microcredito*, op. cit., passim.

riduzione della povertà. Parte della dottrina, infatti, ritiene che il microcredito non possa essere trattato come un settore a “libero mercato” ma come un campo in cui le istituzioni locali, nazionali e sovranazionali cooperano e forniscono un contributo riconoscendo nell’accesso al credito un elemento di coesione sociale e di stabilità per la società di oggi<sup>737</sup>.

Un presupposto indispensabile per favorire la crescita del mercato del microcredito in Europa è la disponibilità di fondi di garanzia a copertura dei finanziamenti concessi. Strumenti di mitigazione del rischio sono fondamentali per l’erogazione di crediti a soggetti non bancabili, per garantire un’elevata copertura delle eventuali perdite, incoraggiare l’erogazione di un maggior numero di microcrediti e stimolare una maggiore partecipazione delle banche commerciali in questo settore.

A tal proposito, importanti sono state le iniziative intraprese a livello europeo per favorire la diffusione e l’applicazione del microcredito negli Stati membri. Il microcredito, infatti, è stato ritenuto dalle Istituzioni europee uno strumento in grado di promuovere la crescita e l’occupazione e di incentivare l’inclusione sociale attraverso il passaggio dalla disoccupazione al lavoro indipendente. Tuttavia, come è stato rilevato nei capitoli precedenti, si rendono necessari interventi meno frammentari e procedure amministrative più snelle.

Un altro fattore fondamentale per lo sviluppo e la buona riuscita dei programmi di microcredito consiste nel supportare i beneficiari con servizi di accompagnamento, assistenza e tutoraggio. Queste attività hanno l’obiettivo di seguire il beneficiario nel suo percorso di inclusione finanziaria e sociale e prevenire i problemi e le difficoltà nella restituzione del credito. Un’efficiente rete di servizi ausiliari è considerata la vera chiave di successo del microcredito, pur se determina dei costi operativi notevoli.

Anche l’elaborazione di sistemi di *scoring* deve essere considerato uno dei prossimi obiettivi del microcredito. La mancanza di dati affidabili in merito al volume delle operazioni realizzate e ai livelli di *default* ad esse associate, nonché l’inesistenza di robuste serie storiche finalizzate a misurare la rischiosità dei microcrediti determinano il rischio di creare una visione distorta del microcredito, lontana dalla soddisfazione delle reali esigenze di questo settore.

---

<sup>737</sup> CASSOLA B., *Il microcredito. Cos’è e come funziona*, op. cit. 19.

Inoltre, ogni attore coinvolto nei programmi di microcredito, sia esso un operatore che gestisce la fase di intercettazione della domanda, o un addetto all'offerta di consulenze o, ancora, un operatore bancario, necessita di una specifica formazione per lo svolgimento di attività di microcredito. Questa deve essere volta allo sviluppo di capacità interpretative e valutative, nonché di raccolta e di utilizzo di informazioni alternative al fine di assicurare una corretta valutazione del rischio di credito<sup>738</sup>.

I rappresentanti delle banche di credito cooperativo assegnano, inoltre, grande importanza alla capacità degli attori coinvolti di "fare rete". Per la riuscita e il successo delle iniziative di microcredito è importante il coordinamento tra le istituzioni inserite sul territorio e le istituzioni bancarie al fine di organizzare pratiche di approccio adeguate, favorire lo scambio di buone pratiche e costruire risposte adeguate alle singole realtà locali. Si tratta, dunque, di favorire la creazione di una "rete di competenze".

Certamente, un ruolo rilevante assume anche la disciplina giuridica del settore, ancora in molti paesi del tutto assente. Le così variegata esperienze di microcredito rendono estremamente ardua la regolamentazione, tuttavia, deve essere sottolineato che un'eccessiva disciplina del settore potrebbe determinare il pericolo di restringere le opportunità, ridurre le iniziative ed ostacolare o condizionare la spontanea attivazione in questo campo dei soggetti presenti sul territorio.

Il microcredito, tuttavia, può avere effetti positivi solo se inserito in un ampio piano d'azione, sia a livello nazionale che sovranazionale, evitando di affidare lo sviluppo di questo settore a decisioni decentrate e non coordinate.

In conclusione, la microfinanza in Europa gioca l'importante ruolo di stimolare un ripensamento delle tradizionali metodologie bancarie coinvolgendo attori privati, pubblici e del terzo settore in nuove forme di cooperazione interistituzionale, innescando così meccanismi relazionali virtuosi, inclusivi e sostenibili.

Il crescente interesse per il microcredito dimostra, inoltre, che il mercato nella sua configurazione tradizionale appare inadeguato a rispondere ad esigenze diverse da quelle prettamente economiche. Il microcredito, invece, si pone in contrapposizione alla logica della massimizzazione del profitto promuovendo valori e beni immateriali che il mercato

---

<sup>738</sup> Cfr. ANDREONI A., *La tecnologia del microcredito, stato dell'arte e prospettive di sviluppo in Italia*, op. cit., 15.

non riesce a produrre, puntando verso una democratizzazione dell'economia ed una maggiore diffusione del benessere<sup>739</sup>.

Lontani da voler idealizzare troppo la pratica del microcredito, deve riconoscersi che l'attuale situazione economica, il peggioramento degli indicatori di povertà relativa ed assoluta, la crescente difficoltà di accesso al credito ed il sempre maggiore ricorso a canali di finanziamento illegale spingono a considerare positivamente il microcredito come strumento di inclusione finanziaria.

Il concetto rivoluzionario che è alla base del microcredito, cioè quello fornire un sostegno economico ai soggetti in difficoltà, senza tuttavia l'utilizzo di donazioni benefiche, ha il merito, così come ritenuto da parte della dottrina<sup>740</sup>, di produrre oltre a beni materiali, anche beni intangibili, come valori sociali, fiducia e autostima.

La creazione di questi valori e la capacità del microcredito di favorire contestualmente sia lo sviluppo economico che quello sociale, è fondamentale in quanto, come emerge dall'analisi delle varie realtà sociali, la semplice crescita economica e l'accumulo di maggiore ricchezza non sono in grado di garantire in modo autonomo anche un maggiore benessere sociale.

---

<sup>739</sup> Per un approfondimento cfr. STEFANELLI M. A., *L'inadeguatezza della regolamentazione giuridica del microcredito a livello globale e le mancate sfide del sistema creditizio*, op. cit., 680.

<sup>740</sup> Si veda BECCHETTI L., PISANI F., *Microcredito*, op. cit., 91 e ss.

## Bibliografia

- AA.VV. *Studi di diritto dell'economia e dell'impresa*, Padova, Cedam, 2012
- AA.VV., *Inclusione finanziaria le iniziative del G20 e il ruolo della Banca d'Italia*, n. 96, luglio 2011, [www. bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it) .
- ABI, *Banche e inclusione finanziaria- accesso al credito, microfinanza e strategie operative*, Roma, Bancaria editrice, 2009.
- ABI, CESPI, *Banche e nuovi italiani*, Roma, Bancaria Editrice, 2009.
- ABI, *Banche: ABI, Risorse Ue per sviluppo microcredito e nuove iniziative di impresa*, Roma, 3 luglio 2013, [www.abi.it](http://www.abi.it) .
- ABI, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Politiche pubbliche per il microcredito- modelli, performance e prospettive di sviluppo del social lending in Italia*, febbraio 2011, [www.abi.it](http://www.abi.it).
- ADAMS D., GRAHAM D., VON PISCHKE J.D., *Undermining rural development with cheap credit*, Boulder, Boulder, CO, USA, Westview Press, 1984.
- ADIE, *Rapport annuel 2009*, 2010, [www.adie.org](http://www.adie.org)
- ADIE, *Rapport Annuel 2010*, 2011, in [www.adie.org](http://www.adie.org)
- ALESSIO G., *Il Fondo Jeremie per le pmi della Campania: un caso pratico*, in riv. Finanziamenti su misura news, 5 / 2012.
- ANDERLONI L. *La gestione del sovradebitamento: alcune riflessioni critiche*, relazione presentata al seminario Adiconsum, Roma, 2001.
- ANDREONI A., *La tecnologia del microcredito. Stato dell'arte e prospettive di sviluppo in Italia*, Rapporto di ricerca ABI, Roma, Mimeo, settembre 2010
- ANDREONI A., *Politiche pubbliche per il microcredito- modelli, performance e prospettive di sviluppo del social lending in Italia*, in ABI- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Febbraio 2011, [www. academia.edu](http://www.academia.edu);
- ANDREONI A. PELLIGRA V., *Microfinanza dare credito alle relazioni*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- ANDREONI A., VALENTINI C., *Le relazioni istituzionali-operative con il contesto socio economico: la scelta del target*, in CIRAVEGNA D., LIMONE A., (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- ANDRUCCIOLI P., MESSINA A., *La finanza utile*, Roma, Carocci, 2007.
- APPLEYARD L., *Community Development Finance Institutions (CDFIs): Geographies of Financial Inclusion in the US and the UK*, in riv. Geoforum, 42(2), 2011.
- ARMADORE N., *Una cura keynesiana per evitare il collasso*, il sole24ore, 14 marzo 2012.
- ARMENDÁRIZ DE AGHION B. & MORDUCH J., *The Economics of Microfinance*, Cambridge, MIT Press, 2005.
- AUBERT C., DE JANVRY A. E SADOULET E. *Designing credit agent incentives to prevent mission drift in pro-poor microfinance institutions*, in Journal of Development Economics, vol.90, 2009.
- AYYAGARI M., DEMIRGÜÇ-KUNT A., MAKSIMOVIC V., *How Important Are Financing Constraints? The Role of Finance in the Business Environment*, World Bank Policy Research Working Paper, 2006. n. 3820.

- BACCINI M., *La microfinanza quale nuovo strumento di “welfare”*, in BOCCELLA N. (a cura di), *Il sistema del microcredito teoria e pratiche, Il sistema del microcredito. Teoria e pratiche*, Milano, Led, 2011.
- BANCA D'ITALIA, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*, Supplementi al Bollettino Statistico, a. XVIII, n. 7, 28 gennaio 2008.
- BANCA D'ITALIA, *Inclusione finanziaria, le iniziative del G20 e il ruolo della banca d'Italia*, in *Questioni di economia e finanza, Occasional paper n 96*, 2011.
- BANCA D'ITALIA, *bollettino economico*, aprile 2012, n.68. [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)
- BANCA D'ITALIA, *La ricchezza delle famiglie italiane*, supplementi al bollettino statistico indicatori monetari e finanziari, 2013, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).
- BANCA D'ITALIA, *rapporto sulla stabilità finanziaria*, n.6, 2013, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)
- BANCA NAZIONALE SVIZZERA, *104° Rapporto di gestione*, 2011, [www.snb.ch](http://www.snb.ch).
- BANCA POPOLARE ETICA, *Crisi finanziaria: le proposte della società civile organizzata per rilanciare l'economia sociale nel segno dell'etica*, Roma, 2008.
- BANERJEE A., DUFLO E., GLENNERSTER R., KINNAN C., *The miracle of micro finance? Evidence from a randomized evaluation*, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Working Paper, ottobre 2009.
- BANQUE DE FRANCE, *2011-Rapporto annuale dell'Osservatorio della microfinanza*, 2012, [www.banque-france.fr](http://www.banque-france.fr).
- BANQUE DE FRANCE, *Rapport annuel 2010 de l'Observatoire de la micro finance*, 2011, [www.banque-france.fr](http://www.banque-france.fr).
- BARNES. M., HEADY, C., MIDDLETON, S., MILLAR, J., PAPADOPOULOS, F., ROOM, G. and TSAKLOGLOU, P., *Poverty and Social Exclusion in Europe.*, London, Edward Elgar, 2002.
- BARBOUR A., *Government support programmes for the self-employed in the UK: Analysis of the existing provision*, 2003, [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk).
- BATEMAN M., *Why Doesn't Microfinance Work?The Destructive Rise of Local Neoliberalism*, Londra, Zed Books, 2010.
- BECCHETTI L., *Il Microcredito*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- BECCHETTI L., *Il mercato siamo noi*, Milano, Mondadori, 2012.
- BECCHETTI L., PISANI F., *Microcredito*, in “Parolechiave”, 2, 2009.
- BECK T., DEMIRGÜÇ-KUNT A., LAEVEN L., LEVINE R., *Finance, Firm Size, and Growth*, World Bank Policy Research Working Paper, , n. 3485, 2005.
- BECK T., DEMIRGÜÇ-KUNT A., *Small and medium-size enterprises: Access to finance as a growth constraint*, in *Journal of Banking & Finance*, 2006, 30, 2931-2943.
- BECK T., *Access to financial services: measurement, impact, and policies*, in *The World Bank Research Observer*, vol. 24, no. 1, 2009.
- BELLANCA N., PIERRI P., *La finanza sociale*, in PIZZO G., TAGLIAVINI G. (a cura di), *Le voci del microcredito: dizionario di microfinanza*, Roma, Carocci, 2013.
- BENDIG M, UNTERBERG M., SARPONG B., *Overview of the microcredit sector in the European Union*, European Microfinance Network, 2012. [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org).
- BENJAMIN L., SASS RUBIN J., ZIELENBACH S., *Community Development Financial Institutions: Current Issues And Future Prospects*, in *journal of urban affairs*, Vol. 26, N. 2, 2004.
- BENJAMIN L., SASS RUBIN J., ZIELENBACH S., *Community Development Financial Institutions, expanding access to capital in under-served markets*, in BENJAMIN

- L., SASS RUBIN J., *The Community Development Reader*, New York, Routledge Publications, 2007.
- BERGER A.N., UDELL G.F., *The economics of small business finance: The roles of private equity and debt markets in the financial growth cycle*, in *Journal of Banking & Finance*, 22, 1998.
- BOCCELLA N. (a cura di), *Il sistema del microcredito. Teoria e pratiche*, Milano, Led Edizioni Universitarie, 2011.
- BORGHI M., CENCINI A., *Per un contributo allo sviluppo del microcredito*, Padova, Cedam, 2010.
- BORGOMEIO C. (a cura di), *Il microcredito in Italia i progetti e le iniziative in corso*, Milano, Gruppo 24 ore, 2010.
- BORGOMEIO C. (a cura di), *Microcredito dimensioni e prospettive del prestito sociale e imprenditoriale in Italia*, Bologna, Donzelli Editore, 2012.
- BOURLES R., COZARENCO A., *How does government implication impact microcredit market in the developed coun-tries?*, 2011, [www.rug.nl](http://www.rug.nl)
- BOUUAERT M., *A billion to gain? The next phase*, marzo 2008, [www.microfinancegateway.org](http://www.microfinancegateway.org)
- BRINKERHOFF D. W., *Improving Development Program Performance: Guidelines for Managers*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991.
- BRUSONI M., VECCHI V., *Public private venture capital in Italy*, Fei Report, 2009.
- BRUSONI M., VECCHI V., BORGONOV I E., *I servizi delle Amministazioni Pubbliche a sostegno dello sviluppo delle piccole e medie imprese. Un modello di management per l'implementazione delle politiche*, Milano, SDA Bocconi, 2012.
- BUSÀ L., LA ROCCA B., *L'usura, le usure. Tempi, modi e luoghi di un fenomeno antico e moderno*, 2006, Roma, Edizioni Commercio, 2006.
- CALIDONI F., FEDELE A., *Profit-maximizing behavior replaces social sanctions in urban microcredit markets. The case of Italian MAGs*, in *Economics of Transition*, Volume 17, 2, 2009.
- CARITAS EUROPA, *Verso una società che si prende cura, in un contesto di crisi (Bringing People out of the Crisis - Caritas Response to Austerity, with special focus on Europe's worst hit countries)*, Rapporto presentato durante la conferenza stampa presso l'Ufficio di Dublino del parlamento Europeo, 14 febbraio 2013.
- CARITAS INTERNATINALIS, *Annual Report 2012*, [www.caritas.org](http://www.caritas.org) .
- CARITAS ITALIANA, *Dati e politiche sulla povertà in Italia*, ottobre 2013, [www.caritas.org](http://www.caritas.org) .
- CASSOLA B., *il microcredito delle BCC buone pratiche, strumenti, processi*, Roma, Ecra, 2010.
- CASSOLA B., *Il microcredito cos'è e come funziona, quando pochi soldi cambiano la vita*, Roma, Ecra, 2011.
- CASTIGLIOLA A., *UE: liberi professionisti equiparati alle piccole e medie imprese*, 2013, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it) .
- CAUDILL S.B., GROPPER D.M., HARTARSKA V., *Which Microfinance institutions are becoming more cost effective with time? Evidence form a mixture model*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 41, 2009.
- CGAP, *The impact of microfinance*, Donor Brief, n.13, Luglio 2003.
- CGAP, *Microcredit interest rates*, Occasional Paper, [www.cgap.org](http://www.cgap.org) .

- CENSIS- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Crisi del sistema e microcredito in Italia. Profili demografici a rischio e funzione di sostegno alla microfinanza*, Roma, 2012, [www.vita.it](http://www.vita.it) .
- CERIZZA M.A., *Budget di un milione di euro dall'Unione europea «Progress» promuove la parità*, in *Il Sole 24 ore*, 21.04.2008.
- CHESTON S., KUHN L., *Empowering women through microfinance*, New York, UNIFEM, 2002.
- CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- CIRAVEGNA D., *Il ruolo e le problematiche del microcredito e della microfinanza nell'economia moderna*, in CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- CLAESSENS S., *Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives*, in *World Bank Research Observer*, 21, 2, 2006.
- C.N., *L'Iniziativa comunitaria JEREMIE a favore delle Piccole e Medie Imprese: accordo finanziario tra BEI e Regione Campania*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2/200.
- COMITATO NAZIONALE ITALIANO PERMANENTE PER IL MICROCREDITO, *La microfinanza come strumento anticrisi*, Milano, Gruppo24ore, 2010.
- COMMISSIONE EUROPEA-Expert group report, *The regulation of microcredit in Europe*, 2007, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) .
- COMMISSIONE EUROPEA, “*Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*”, Marzo 2008, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) .
- COMMISSIONE EUROPEA, “*Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*”, Marzo 2008, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) .
- COMMISSIONE EUROPEA, *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current Status and Way Forward*, gennaio 2008b, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) .
- COMMISSIONE EUROPEA, *Sondaggio dell'eurobarometro sulla povertà e l'esclusione sociale*, 2009, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) .
- COMMISSIONE EUROPEA, *Progress in azione il programma dell'Unione Europea per l'occupazione e la solidarietà sociale 2007-2013*, Lussemburgo, 2011, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) .
- CULL R., DEMIRGUC-KUNT A., MORDUCH J., *Financial performance and outreach: a global analysis of leading microbanks*, World Bank Policy Research Working Paper Series 3827, 2006.
- CULL R. DEMIRGUC-KUNT A. E MORDUCH J., *Microfinance Meets the Market*, Policy Research Working Paper n. 4630, The World Bank, 2008.
- CULL R. DEMIRGUC-KUNT A. E MORDUCH J., *Microfinance Tradeoffs*, Policy Research Working Paper n. 5086, The World Bank, 2009.
- CULL R., DEMIRGUC-KUNT A., MORDUCH J., *Financial performance and outreach : a global analysis of leading microbanks*, World Bank Policy Research Working Paper Series 3827, 2006.
- DALLA PELLEGRINA L., MACIS G., MANERA M. E D. MASCIANDARO (a cura di), *Il Rischio Usura nelle Province Italiane*, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2004.
- DAYSON K., VIK P., PATERSON B., SALT A., *Making European microfinance more sustainable – lessons from Britain*, Community Finance Solutions, University of Salford, United Kingdom, 2009. [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org) .

- DAYSON K., VIK P., *Can mfis in Western Europe be sustainable?*, in EMN-microfinance Europe, n. 5, 2009.
- DE BERNARDO V, MEDOLESI L., *Il (micro)credito: capitale e lavoro per i meritevoli sperimentazione e speranze di "business sociale"*, Fondazione Mezzogiorno Europa e Unione degli industriali della provincia di Napoli, 2008.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (COR), *Building Britain's Recovery: Achieving Full Employment*, Great Britain, 2009, [www.gov.uk](http://www.gov.uk) .
- DERBAN W.K., BINNER J.M., MULLINEUX A., *Loan repayment performance in community development finance institutions in the UK*, in riv. Small business economics, vol. 25, 2005.
- DE VINCENZIIS P., *Il "pricing" dei microprestiti*, in CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- DE VINCENZIIS P., *I meccanismi finanziari del microcredito*, in CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- DIAMOND D. W., *Finacial intermediation and delegated monitoring*, in The Review Of Economic Studies, 1984.
- DICHTER T., HARPER M. (a cura di) *What's wrong with microfinance?*, Warwickshire: Practica Action Publishing, 2007.
- DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *III rapporto annuale- Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, 2013, [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it) .
- EDGCOMB L., CAWLEY J., *The process of institutional development: assisting small enterprise institutions become more effective*, in OTERO M., RHYNE E., *The New World of Microenterprise Finance: Building healthy institutions for the poor*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1994.
- ELIA M., *Fonti di finanziamento e sostenibilità finanziaria*, op., in CIRAVEGNA D., LIMONE A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Ente nazionale per il microcredito-presentazione istituzionale*, [www.microcreditoitalia.org](http://www.microcreditoitalia.org).
- ENTE NAZIONALE MICROCREDITO - MINISTERO DEL LAVORO, *Progetto Monitoraggio del Microcredito 2011 – 2013*, [www.microcreditoitalia.org](http://www.microcreditoitalia.org) .
- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, COMMISSIONE EUROPEA, *Rapporto finale del workshop tecnico microimpresa e inclusione sociale. Criticità e proposte per il sistema del microcredito in Italia*. Seminario microfinanza e politiche dell'Unione Europea. Risorse e opportunità per la microimpresa e l'inclusione sociale. Il ruolo degli enti territoriali e locali, Roma, 24 febbraio 2012.
- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Position paper di risposta alla consultazione pubblica relativa agli schemi di regolamento ministeriale predisposti per l'attuazione del titolo v, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia)*, 2013, [www.microcreditoitalia.org](http://www.microcreditoitalia.org) .
- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Relazione Ente nazionale per il Microcredito, Breve sintesi sul bilancio costi benefici relativi al triennio 2010-2012*, 2013, [www.microcreditoitalia.org](http://www.microcreditoitalia.org) .
- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO, *Le multiformi caratteristiche del microcredito, rapporto finale di monitoraggio, Progetto: "Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei*

- sistemi produttivi relativamente al Microcredito e alla Microfinanza*", 2013, [www.fgda.org](http://www.fgda.org) .
- ESPING-ANDERSEN G., *Why We Need A New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- ESPOSITO C., *Fondo monetario internazionale e paesi a basso reddito (lics): le implicazioni della crisi finanziaria globale*, in *La Comunità Internazionale* fasc. 2, 2010.
- ESTAPE'-DUBREUIL G., TORREGUITART-MIRADA C., *The public sector and the development of microfinance in Spain*, in *International Journal of Social Economics*, Vol. 40 Iss 10, 2013.
- EUROPEAN COMMISSION REPORT, *Microcredit for small business and business creation: bridging a market gap*, 2003, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) .
- EUROPEAN COMMISSION REPORT, *The regulation of microcredit in Europe*, 2007, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) .
- EUROPEAN INVESTMENT FUND, *Annual Report 2012*, [www.eif.org](http://www.eif.org) .
- EUROPEAN INVESTMENT FUND, *JEREMIE. Un nuovo utilizzo dei Fondi strutturali dell'UE per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti tramite i Fondi di partecipazione*, 2012, [www.eif.org](http://www.eif.org) .
- EUROPEAN INVESTMENT FUND, EUROPEAN COMMISSION, EMILBANCA, *3 Milioni Alle Microimprese Dell'emilia Romagna Fei e Emil Banca Siglano Accordo Progress Microfinance*, Comunicato stampa, Lussemburgo, 19 febbraio 2013.
- EUROPEAN MICROFINANCE NETWORK, FUNDACION NANTIK LUM, *Overview Of The Microcredit Sector In European Union*, EMN Working Paper N. 6, 2010.
- EUROPEAN MICROFINANCE NETWORK, *A Collection of Case Studies on the Legal and Regulatory Framework for Microfinance Provision*, Legal And Regulatory Working Group electronic bulletin 12, 2012.
- EUROPEAN MICROFINANCE NETWORK, DMI, *Accreditation Rules of DMI Deutsches Mikrofinan Institut*, 2013, [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org) .
- EUROPEAN UNION REGIONAL POLICY, *Supporting micro-credit providers with Jasmine*, Lussemburgo, 2010, [www. Europa.eu](http://www.Europa.eu) .
- EVERS J., LAHN S., *Status of microlending in Germany: anempirical survey of programmes in 2006* in JAYO CARBONI B., LACALLE CALDERON M., RICO GARRIDO S., DAYSON K., KICKUL J. (a cura di), *Handbook of Microcredit in Europe Social Inclusion through Microenterprise Development*, UK, Edward Elgar, 2010.
- FATIGUSO R., *Bruxelles: più impegno sui fondi Moltrasio (Confindustria): Sud penalizzato dalla dispersione degli interventi - il ritardo - Nel periodo 2000-2006 l'indice di assorbimento del nostro Paese è stato dell'87% contro il 95% di sloveni e tedeschi*, in *IlSole24ore*, 18-04-2009, 21.
- FGDA, *The role of the public sector in the microfinance programmes in Europe. Third appointment: JASMINE programme* Tematic workshop "think" series, Milano, Settembre 2011, [www.fgda.org](http://www.fgda.org)
- FGDA, *Role and functions of a national microfinance network: the experience of DMI*, 2013, [www.fgda.org](http://www.fgda.org) .
- FIASCO M., *Profili e soluzioni del sovra indebitamento in Italia*, relazione presentata alla Conferenza Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, Milano, 2001.

- FORMAPER, *Da migranti ad imprenditori. La crescita delle imprese di immigrati in Lombardia*, Milano, Franco Angeli Editore, 2005.
- FORMICA F., *Microcredito il flop di stato- l'Ente Nazionale per i piccoli finanziamenti costa due milioni all'anno tra stipendi e convegni in giro per l'Italia. E il governo Monti che in un primo momento aveva deciso di chiuderlo, lo ha addirittura potenziato*, 3 aprile 2012, [www.espresso.repubblica.it](http://www.espresso.repubblica.it)
- FRANCESCHI A., *Le organizzazioni che governano l'economia mondiale*, in *Ilsole24ore*, 2 luglio 2008.
- GALATI M., (a cura di), *Microcredito, banca etica, capitale sociale e mezzogiorno*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo, 2006.
- GARCÍA A., LENS J., *Microcréditos. La Revolución Silenciosa*, Barcelona, Ed. Debate, 2007.
- GHK (a report by), *The National Evaluation of Community Development Finance Institutions (CDFIs): An Action-Orientated Summary for the Sector*, 2010, [www.gov.uk](http://www.gov.uk).
- GLAVAN H., *Inside community finance the cdfi industry in the uk*, Community Development Finance Association, Londra, 2013, 23, [www.cdfa.org.uk](http://www.cdfa.org.uk).
- GOGGIN N., DAYSON K., MCGEEHAN S., *The microcredit sector in United Kingdom: the role of CDFIs*, JAYO CARBONI B., LACALLE CALDERON M., RICO GARRIDO S., DAYSON K., KICKUL J. (a cura di), *Handbook of Microcredit in Europe Social Inclusion through Microenterprise Development*, UK, Edward Elgar, 2010.
- GOLDBERG N., *Measuring the impact of microfinance, taking stock of what we know*, in Grameen Foundation USA publication series, USA, 2005.
- GONZALEZ A., NARAIN S., ROSENBERG R., *The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates?*, Consultative Group to Assist the Poor, 2009, [www.cgap.org](http://www.cgap.org).
- GUINNANE T.W., *The Early German Credit Cooperatives And Micro Finance Organizaions Todai: Similarities And Differences*, in ARMENDARIZ B., LABIE M. (a cura di), *The Handbook Of Micro Finance*, Londra-Singapore, World Scientific Publishing, 2011.
- GUIISO L., *Quant'è grande il mercato dell'usura?*, in *Temi di discussione Banca d'Italia*, n. 260, dicembre 2005.
- GUTIERREZ NIETO B., *microcredit in the north: an institutional, impact and dependence analysis applied to the spanish case*, *Annals of Public and Cooperative Economics* 77,1, 2006.
- GUTIÉRREZ NIETO B., *Micro-credit in Spain: a comparison with the Southern approach*, in *Development in Practice*, 16, 2006.
- HENRY A., TCHENTE G.H., GUILLERME-DIEUMEGARD P., *Tontines et banques au Cameroun: les principes de la société des amis*, Parigi, Editions Karthala, 1991.
- HONOHAN P., *Measuring Microfinance Access: Building On Existing Cross-Country Data Thinking*, World Bank Working Paper n 3606, 2005.
- HULME D., MOSLEY P. (a cura di), *Finance against poverty*, Londra, Routledge, 1996.
- IERACE L., *Fondi UE 2007-2013 l'attuazione dei programmi strutturali Spesa lenta, il Sud rischia tagli dopo gli ultimi dati allarme bipartisan degli europarlamentari meridionali*, in *IlSole24ore*, 24-02-2010.

- IMBRUGLIA R., *Microcredito: le buone pratiche e il Progetto "Risorsa donna"*, in BOCCELLA N. (a cura di), *Il sistema del microcredito. Teoria e pratiche*, Milano, Led Edizioni Universitarie, 2011.
- ISAE, *Disuguaglianza e povertà nell'Unione Europea: un quadro omogeneo?*, in Public Policy and Redistribution, ISAE Report, 2008.
- ISERN J., PORTEOUS D., *Commercial banks and microfinance. Evolving modes of success*, in Focus Note, n 28, Washington, 2006.
- ISLAM T., *Microcredit and poverty alleviation*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2007.
- ISTAT, *La povertà relativa in Italia*, Statistiche in breve, vari anni, www.istat.it;
- JAYO CARBONI B., RICO S., LACALLE-CALDERÓN M., *Overview of the Microcredit Sector in the European Union 2006-2007*, EMN Working Paper n. 5, European Microfinance Network, Paris, 2008.
- JAYO CARBONI B., LACALLE CALDERON M., RICO GARRIDO S., DAYSON K., KICKUL J. (a cura di), *Handbook of Microcredit in Europe Social Inclusion through Microenterprise Development*, UK, Edward Elgar, 2010.
- JIMENEZ G., ONGENA S., PEYDRO J.L., SAURINA J, *Credit supply: identifying balance-sheet channels with loan applications and granted loans*, in riv. Working Paper Series n. 1179, European Central Bank, Frankfurt, 2010.
- KARIM L., *Microfinance and its discontents, woman in debt in Bangladesh*, USA, University of Minnesota Press, 2011.
- KEMPSON E., WHYLEY C., *Kept Out Or Opted Out? Understanding And Combating Financial Exclusion*, Bristol, The Policy press, 1996.
- KEMPSON E., WHYLEY C., *Understanding And Combating Financial Exclusion*, in Insurance trends, 21, 1996.
- KNEIDING C., TRACEY P., *Towards a performance measurement framework for community development finance institutions in the UK*, in Journal of business ethics, 86.3, 2009.
- KRITIKOS A., KNEIDING C., ALEXANDER S. KRITIKOS, CHRISTOPH KNEIDING, *The Legal Framework for Microlending in Germany and its Implications for the Lending Design*, in GfA Discussion Paper No. 14, 2008.
- KRITIKOS A., KNEIDING C., *Microcredit: Is There Demand For This Type Of Loan In Germany?*, German Institute for Economic Research, No. 14/2010 Volume 6, 2010. www.diw.de .
- LACALLE-CALDERÓN M., RICO S., *Evaluación del Impacto de los Programas de Microcréditos: una Introducción a la Metodología Científica*, Cuadernos Monográficos n.º 9, Foro Nantik Lum de MicroFinanzas, Madrid, 2007.
- LACALLE M., RICO S., *Microfinanzas en Espana: impacto y recomendaciones a futuro*, Coleccion de quaderno monografico n. 18, 2012.
- LAHN S., *Microlending in German A Case Study on DMI*, Berlin, 2005, www.microfinacegateway.org.
- LAMANDINI M., *Microcredit in Europe What Community Action for Micro-Credit?*, in Rivista di diritto societario, fasc. 4, 2009.
- LAMMERMANN S., *Microcredit in France, Finalcial support for social inclusion*, JAYO CARBONI B., LACALLE CALDERON M., RICO GARRIDO S., DAYSON K., KICKUL J. (a cura di), *Handbook of Microcredit in Europe Social Inclusion through Microenterprise Development*, UK, Edward Elgar, 2010.

- LAMMERMANN S. (EMN working paper by), *Microfinance in Europe and its outreach to target groups, evidence from the EMN overview of the microcredit sector in the European Union 2008-2009*, 2011. [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org) .
- LATHAM D., WATKINS P., *Legal survey of existing microcredit related legal and regulatory framework in 19 european jurisdictions*, European Microfinance Network, 2008, in [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org) .
- LA TORRE M., *Il microcredito è legge. L'Italia è il terzo Paese in Europa a dotarsi di una normativa per il credito inclusivo*, 2013 [www.dip-management.unisapienza.cineteca.it](http://www.dip-management.unisapienza.cineteca.it) .
- LA TORRE M., *Dono o non dono? Questo è il problema.*, [www.management.uniroma1.it](http://www.management.uniroma1.it)
- LIMONI A., VITALI P., *Banche e microfinanza. Esperienze e strumenti innovativi*, Roma, Bancaria Editrice, 2006.
- LUNARIA ASSOCIAZIONE (a cura di), *Migranti e banche. Facilitare l'accesso dei migranti ai servizi bancari*, Rapporto finale, Roma, settembre 2000.
- LUPONE R., *Esclusione finanziaria. Acquisizioni e sfide della finanza di frontiera*, Studi e Note di Economia Anno XIII, n. 3-2008, 551-573.
- MACARIO F., MANNA A. (a cura di), *Mercato del credito e usura*, Milano, Giuffrè, 2002.
- MACCHIAVELLO E., *La regolamentazione della microfinanza tra equità ed efficienza*, in *Diritto della Banca e del Mercato Finanziario*, 2, 2012.
- MACIS G., MASCIANDARO D., "La geografia dell'usura in Italia. Analisi Descrittiva del Rischio Usura nelle Province Italiane", in DALLA PELLEGRINA L., MACIS G., MANERA M. , MASCIANDARO D. (a cura di), *Il Rischio Usura nelle Province Italiane*, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2004, [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) .
- MANZELLA G.P., *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento* in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc.3-4, 2006.
- MANZONETTO M., *Europa in aiuto delle Pmi*, in *Il Sole24ore*, 19.04.2006.
- MASCIANDARO L., *Usura ed antiusura in Italia: l'analisi economica*, in MACARIO F., MANNA A. (a cura di), *Mercato del credito e usura*, Milano, Giuffrè, 2002.
- MESSINA A., *Prospettive della finanza solidale*, in riv. *Lo Straniero*, febbraio 2008.
- MESSINA R., *Regione Sicilia*, in *Microfinanza*, 9 aprile 2013.
- MEYER R., *Measuring the impact of micro finance*, in DICHTER T., HARPER M. (a cura di) *What's wrong with microfinance?*, Warwickshire, Practica Action Publishing, 2007.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *L'imprenditorialità immigrata: caratteristiche, percorsi e rapporti con il sistema bancario*, Rapporto finale, ottobre 2004, [www.fgda.it](http://www.fgda.it).
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, ABI, *Politiche pubbliche e private per l'erogazione di servizi di microfinanza*, Quaderni della ricerca sociale, 14, 2011, [www.fgda.it](http://www.fgda.it).
- MITTON L., *Financial inclusion in the UK Review of policy and practice*, Kent, University of Kent, 2008.
- MORDUCH J., *The microfinance promise*, *Journal of economic literature*, 1999.
- MORDUCH J., *The micro finance schism*, in *World Development* n. 4, aprile 2000.

- MURDUCH J., *Smart subsidies*, in BALKENHOL B. (a cura di), *Microfinance and public policy. Outreach Performance and Efficiency*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.
- MORDUCH J., ARMENDARIZ B., *Micro Finance, Where Do We Stand?*, in GOODHART C., *Financial development and economic growth: Explaining the links*, Londra, Palgrave, 2004.
- MOSLEY P., STEELL., *Microfinance, the Labour Market and Social Inclusion: A Tale of Three Cities*, in riv. Social Policy & Administration, vol. 38, Issue 7, 2004.
- NAVAJAS S., SCHREINER M., MEYER R., GONZALES VEGA C., RODRIGUEZ MEZA J., *Microcredit and the poorest of the poor: theory and evidence from Bolivia*, World Development, Elsevier, vol. 28(2), febbraio 2000.
- NAVARRO J.D. (a cura di), *La importancia de una legislación microfinanciera para el desarrollo del sector en Espana*, in Colección Quadernos Monográfico n. 20, 2013, [www.foromicrofinanzas.com](http://www.foromicrofinanzas.com).
- NERI N., SARACENO C. (a cura di), *Povert  e vulnerabilit  sociale in aree sviluppate*, Roma, Carocci, 2003.
- NICCOLI A., PRESBITERO A., *Microcredito e macrosperanze opportunit , limiti e responsabilit *, Milano, Egea, 2010.
- NOWAK M., *Non si presta solo ai ricchi. La rivoluzione del Microcredito*, Torino, Einaudi, 2005.
- OECD, *Improving financial literacy: analysis of issues and policies*, OECD Centre, Parigi, 2005.
- ORRICK HOLTERS & ELSING, *Jurisdiction summary: Germany*, in THOMSON REUTERS FOUNDATION, *Creating Jobs in Europe: Legal and Regulatory Frameworks of Microenterprises and Microcredit in Europe*, 2011, [www.adie.org](http://www.adie.org)
- ORSINI R., *Etica economica del microcredito*, working papers 87, Facolt  di Economia di Forl , 2011.
- PACE R., *Vincoli e sostenibilit  finanziaria delle PMI e nuovi strumenti di sostegno dell'Unione europea: JEREMIE*, Milano, Franco Angeli, 2012.
- PERES R., *Thèmes de culture générale.  conomie, Politique et Social*, Parigi, Vuibert, 2013.
- PASCA DI MAGLIANO R., SOVARINO E., *Il Microcredito Per Le Piccole Imprese*, in BOCCELLA N. (a cura di), *Il Sistema Del Microcredito Teoria E Pratiche*, Milano, Led Edizioni Universitarie, 2011.
- PITT, M., KHANDKER S. R., *The impact of Group-Based Credit Programs on PoorHouseholds in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?*, Journal of Political Economy, 1998,
- PLANET FINANCE, *Review of the micro finance sector in selected western european countries, Organization, dynamics and potential development*, 2007, [www.planetfinance.org](http://www.planetfinance.org).
- POLIN V., *I mercati del microcredito: tendenze internazionale e caso italiano. Una rassegna*, in Rivista Internazionale di Scienze Sociali n. 1, 2009.
- PORTEOUS D., *Competition and microcredit interest rates*, Focus note 33, Washington, 2006.
- PRESBITERO A., *Microcredito e macrosperanze opportunit , limiti e responsabilit *, Milano, Egea, 2010.

- QUARTO A., *Donne, Povertà E Microfinanza*, in BOCCELLA N. (a cura di), *Il Sistema Del Microcredito Teoria E Pratiche*, Milano, Led Edizioni Universitarie, 2011.
- RALITSA SAPUNDZHIEVA & OLGA TOMILOVA, *Eastern Europe and Central Asia 2009. Microfinance Analysis and Benchmarking Report*, CGAP and Microfinance Information Exchange, [www.themix.org](http://www.themix.org).
- RANCI C., *Le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- RHYNE E., CHRISTEN R.P., *Microfinance enters the marketplace*, New York, United Nations Capital Development Fund 1999.
- RICO GARRIDO S., LACALLE CALDERON M., MÀRQUEZ VIGIL J., DURÀN NAVARRO J., *Microcredit in Spain*, Foro Natic Lum de Microfinanzas, Madrid, 2007.
- RICO GARRIDO S., LACALLE CALDERON M., JAYO CARBONI B., *Microcredit in Spain, the role of savings banks*, in JAYO CARBONI B., LACALLE CALDERON M., RICO GARRIDO S., DAYSON K., KICKUL J. (a cura di), *Handbook of Microcredit in Europe Social Inclusion through Microenterprise Development*, UK, Edward Elgar, 2010.
- RINALDI A., *I Fallimenti del microcredito*, in BOCCELLA N. (a cura di), *Il sistema del microcredito teoria e pratiche*, Milano, Led edizioni Universitarie, 2011.
- ROSANVALLON P., *La nuova questione sociale. Ripensare lo Stato assistenziale*, Roma, Edizioni Lavoro, 1995.
- ROSENBERG R., GAUL S., FORD W., TOMILOVA O., *Microcredit Interest Rates and Their Determinants 2004-2011*, in riv. Access to finance forum, n. 7, giugno 2013.
- RUTHERFORD S., *The need to save*, in HULME D., ARUN T. (a cura di), *Microfinance a reader*, USA e Canada, Routledge, 2009.
- SANSONI A.M., *Le nuove iniziative comunitarie per lo sviluppo di Regioni, imprese, città*, in *Diritto delle relazioni industriali*, fasc.1, 2007.
- SCHUMPETER J., *Economic doctrine and method*, New York, Oxford University Press, 1912.
- SCIAUDONE F., *Gli strumenti di ingegneria finanziaria a servizio delle politica di coesione dell'Unione Europea: le iniziative Jeremie, Jessica e Jasper*, in *Iter Legis*, fasc. 5-6, 2009.
- SEN A., *Poverty and famines, an essay on entitlement and deprivation*, Oxford, Claredon Press, 1982.
- SILVOTTI S., *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, fasc. 2, 2010.
- SOS IMPRESA, *Rapporto sos impresa "Le mani della criminalità sulle imprese"*, Roma, 2010, [www.sosimpresa.it](http://www.sosimpresa.it)
- STEFANELLI M.A., *L'inadeguatezza della regolamentazione giuridica del microcredito a livello globale e le mancate sfide del sistema creditizio*, in AA.VV., *Studi di diritto dell'economia e dell'impresa in memoria di Antonio Cicognani*, Padova, Cedam, 2012.
- STIGLITZ J. E., *Peer Monitoring and Credit Market*, World Bank Economic Review, 1990.
- STIGLITZ J. E., *La globalizzazione ed i suoi oppositori*, Torino, Einaudi, 2002.
- STIGLITZ J. E., *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Torino, Einaudi, 2010.

- SUNDARESAN S., *Microfinance emerging trends and challenges*, USA, Edwar Elgar Publishing, 2008.
- TAJANI A., *L'Europa ha un dovere: sostenere le Pmi*, in *IlSole24ore*, 14-04-2011.
- TAREK S.A., *Micro Credit in Western Europe: Case Study of the UK (2010)*, International Review of Business Research Papers Volume 6. Number 4., September 2010.
- THIEL V., *Credit with a Social Mission*, New Economics Foundation Reports, 2008.
- UN DESA – UNCDF, *Building Inclusive Financial Sectors For Development*, United nations Publications, 2006.
- UNDP, *Human Development report*, New York, 2005, [www.undp.org](http://www.undp.org)
- UNIONCAMERE, *Comunicato stampa-Unioncamere: con la crisi più microcredito e imprenditoria sociale*, 30 maggio 2013, [www.unioncamere.gov](http://www.unioncamere.gov)
- UKSIF, *Community Development Finance Institutions: A New Financial Instrument for Social, Economic and Physical Renewal*, UK, 2002, [www.uksif.org](http://www.uksif.org)
- VALENTI V., *Con Jeremie l'Ue semplifica i finanziamenti per le Pmi*, in *Edilizia e Territorio* 21.4.2008, n. 16, 16.
- VENTO M., *Sustainability and outreach: the goals of microfinance*, in LA TORRE M., VENTO M., ( a cura di ), *Microfinance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.
- VENTO G., *La disciplina legislativa del microcredito (nuovo articolo 111 del testo unico bancario) ed il ruolo in esso degli enti non profit*, 30 settembre 2010, [www.diritto.it](http://www.diritto.it)
- VENTO M., *Microcredito, la crisi spinge i prestiti ai soggetti non bancabili*, 25 luglio 2013, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).
- VIGANO' L. (a cura di), *Microfinanza in Europa*, Milano, Giuffrè, 2004.
- VISCONTI G., *La disciplina legislativa del microcredito: gli art. 111 e 113 del testo unico bancario dopo le modifiche ad essi apportate dal decreto legislativo 169/2012*, 2012, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it) .
- VISCONTI G., *La bozza del decreto ministeriale che attua l'art. 111 TUB sul microcredito*, 2013, [www.diritto.it](http://www.diritto.it) .
- VISCONTI G., *La disciplina giuridica del social lending (o prestito tra privati tramite internet o P2P)*, 2013, [www.diritto.it](http://www.diritto.it) .
- VON PISCHKE J.D., *Measuring the performance of small enterprise lenders*, in KIMENYI M.S., WIELAND R.C., VON PISCHKE J.D., (a cura di), *Strategic issues in microfinance*, Aldershot e Burlington, Ashgate, 1998.
- VON PISCHKE J.D., *Methodenstreit and sustainability in micro finance: Generalizations describing institutional frameworks*, in DICETER T., HARPER M. (a cura di), *What's wrong with microfinance?*, Warwickshire, Practica Action Publishing, 2007.
- WEBER C., *In defense of apparently "usurious" interest rates for microloans: a pedagogian note*, Seattle University, 2007.
- WESTOVER J., *The record of microfinance: the effectiveness/ineffectiveness of microfinance programs as a means of alleviating poverty*, *Electronic Journal of Sociology*, 2008.
- WHELAN C.T., MAITRE B., *Economic Vulnerability, Multidimensional Deprivation and Social Cohesion in an Enlarged European Union*, in *International Journal of Comparative Sociology*, 46, 3, 2005.
- WILLIAMSON S., *Recent Developments In Modelling Financial Intermediation*, *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank on Minneapolis, 1987.

- WORLD BANK, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington, Oxford University Press, 2002.
- WORLD BANK, *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*, World Bank Policy Research Report, 2008.
- WORLD BANK, *Global Monitoring Report*, 2009, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- YUNUS M., *Il banchiere dei poveri*, Milano, Feltrinelli, 1998.
- ZAMAGNI S., SACCO P.L., *Teoria economica e relazioni interpersonali*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- ZAMAGNI S., *Impresa responsabile e mercato civile*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- ZARBO T., *Le politiche finanziarie e gli strumenti di intervento del FEI*, in Finanziamenti su misura news, 2010.
- ZARBO T., *Lo strumento Progress di microfinanza*, in Finanziamenti su misura news, 8, 2011.

## **Siti internet consultati**

[www.abi.it](http://www.abi.it)  
[www.academia.edu](http://www.academia.edu)  
[www.adie.org](http://www.adie.org)  
[www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)  
[www.banque-france.fr](http://www.banque-france.fr)  
[www.caritas.org](http://www.caritas.org)  
[www.cdfa.org.uk](http://www.cdfa.org.uk)  
[www.cgap.org](http://www.cgap.org)  
[www.cna.it](http://www.cna.it)  
[www.diritto.it](http://www.diritto.it)  
[www.diw.de](http://www.diw.de)  
[www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it)  
[www.eif.org](http://www.eif.org)  
[www.espresso.repubblica.it](http://www.espresso.repubblica.it)  
[www.europa.eu](http://www.europa.eu)  
[www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org)  
[www.fairfinance.org.uk](http://www.fairfinance.org.uk)  
[www.femmes.gouv.fr](http://www.femmes.gouv.fr)  
[www.fgda.org](http://www.fgda.org)  
[www.foromicrofinanzas.com](http://www.foromicrofinanzas.com)  
[www.gov.uk](http://www.gov.uk)  
[www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)  
[www.istati.it](http://www.istati.it)  
[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)  
[www.management.uniroma1.it](http://www.management.uniroma1.it)  
[www.microcreditoitalia.org](http://www.microcreditoitalia.org)  
[www.microcreditsummit.org](http://www.microcreditsummit.org)  
[www.microfinancegateway.org](http://www.microfinancegateway.org)

[www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org)  
[www.oft.gov.uk](http://www.oft.gov.uk)  
[www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)  
[www.planetfinance.org](http://www.planetfinance.org)  
[www.reteimpresaitalia.it](http://www.reteimpresaitalia.it) .  
[www.sosimpresa.it](http://www.sosimpresa.it)  
[www.straniierinitalia.it](http://www.straniierinitalia.it)  
[www.themix.org](http://www.themix.org).  
[www.un.org](http://www.un.org)  
[www.undp.org](http://www.undp.org)  
[www.unioncamere.gov](http://www.unioncamere.gov)  
[www.uksif.org](http://www.uksif.org)  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)