

MICROFINANZA PER L'INCLUSIONE SOCIALE

DOVE SIAMO,
DOVE SI VÁ

Tiziana LANG*

* Ricercatrice Isfol - Componente del Comitato di gestione del programma EaSI

Come ripetutamente evidenziato sulle pagine di questa rivista l'Unione europea, a partire dalla fine degli anni 2000 e con maggiore intensità dall'avvento della crisi economica in poi, ha inteso rispondere con una serie di interventi alla domanda sempre più frequente di microcredito proveniente dalle fasce più vulnerabili della popolazione. Il microcredito è così divenuto un braccio operativo delle politiche per l'inclusione sociale, lavorativa, finanziaria disegnate dalle strategie comunitarie di settore (Europa 2020, SEO, Semestre europeo, Piattaforma contro la povertà e l'emarginazione, Pacchetto investimenti sociali).

Le misure messe in campo dall'Unione europea intervengono selettivamente sulle diverse criticità rilevate nell'accesso alla microfinanza in ciascuno degli ambiti citati. La strategia è stata e, come vedremo, continuerà ad essere di tipo globale: creazione di uno strumento finanziario (Progress Microfinanza¹) che mira a migliorare l'accesso al credito di coloro che non riescono a ottenere prestiti dal mercato del credito tradizionale, avvio di un programma di sostegno allo sviluppo della capacità istituzionale dei soggetti che erogano microfinanza (JA-

SMINE), emanazione di un "Codice di buona condotta per l'erogazione di microcredito" da parte della Direzione impresa e industria della Commissione europea (2011) che stabilisce una serie di standard comuni per migliorare la qualità dei servizi offerti e la sostenibilità dei microcrediti erogati da parte delle istituzioni di microfinanza (MFIs). Pochi giorni fa è stato pubblicato il Rapporto intermedio di valutazione dello strumento di microfinanza Progress². Si ritiene utile riportarne gli elementi salienti e avviare una riflessione sul nuovo strumento che sostituirà Progress Microfinanza a partire dal prossimo anno.

Come noto il Progress Microfinanza è partito circa cinque anni fa e ha potuto contare su un contributo finanziario di 100 milioni di euro tratti dal bilancio dell'Unione e destinati dal Parlamento europeo alla sua attuazione. Grazie al cofinanziamento della BEI il volume totale delle risorse dello strumento ha raggiunto i 203 milioni di euro di cui 180 milioni per gli strumenti finanziari e 23,8 milioni per garanzie per il credito

¹ *Decisione 283/2010/EU che istituisce lo strumento di Microfinanza Progress.*

² *Interim evaluation of the European Progress Microfinance facility. Final Report, European Union, 2015. Pubblicato sul sito della Commissione il 4 maggio 2015.*

bancario. Lo strumento è gestito dal FEI (Fondo europeo per gli investimenti). Nonostante il Programma Progress si sia già concluso, lo strumento Progress microfinanza cesserà di esistere alla fine del 2016 e la rotatività degli strumenti sarà attiva fino al 2020. Infatti, ai sensi della Decisione istitutiva le restituzioni annue generate dallo strumento finanziario Progress devono essere riassegnate allo stesso strumento per un periodo di 10 anni dall'avvio del Programma, scaduto il quale i ricavi devono rientrare nel bilancio dell'Unione decurtati dei costi di gestione. Le restituzioni e i ricavi generati dalle operazioni avviate con il Progress Microfinanza saranno assegnate allo strumento finanziario dell'Asse Microfinanza e Imprenditorialità Sociale del programma "Occupazione e innovazione sociale (EaSI)" (v. oltre).

Il periodo temporale di attuazione di Progress Microfinanza preso in esame dal valutatore indipendente è quello compreso tra gennaio 2010 e giugno 2013. Lo scopo del rapporto era di valutare l'attuazione, l'efficacia, l'impatto, la complementarità (con altri fondi e strumenti comunitari), l'efficienza e la sostenibilità dei risultati conseguiti dallo strumento al momento dell'indagine. A causa del periodo troppo breve di operabilità dello strumento (tre anni), il valutatore non è stato in grado di determinare, se non provvisoriamente, l'efficacia, l'impatto e la sostenibilità dello stesso in relazione agli effetti sui beneficiari finali dei microprestiti.

C'è tuttavia da considerare il significativo aumento registrato sia nel numero degli intermediari di microfinanza che hanno aderito al programma sia in quello dei beneficiari finali, che sono quasi raddoppiati. Infatti, a giugno 2013 le istituzioni di microfinanza/banche che avevano aderito al programma erano 28 e a settembre 2014 erano diventate 48; parimenti, i beneficiari che avevano ricevuto un microcredito erano passati da 12.240 nel 2013 a 31.895 nel 2014.

La valutazione ha dovuto tener conto del duplice obiettivo dello strumento Progress: da un lato, l'aumento e il miglioramento dell'offerta di microfinanza nel territorio dell'UE, quindi l'effetto ottenuto sul sistema degli erogatori di microcredito; dall'altro lato, il grado di coinvolgimento e di soddisfazione delle necessità espresse dai beneficiari finali della misura, ossia le persone che

desiderano avviare o rafforzare le loro microimprese, o che sono disoccupate o rischiano di perdere il lavoro, o che hanno difficoltà a rientrare nel mercato del lavoro e sono escluse socialmente e in condizione di svantaggio nell'accesso al mercato del credito tradizionale.

I dati su cui si è basato il valutatore indipendente provengono da: interviste a funzionari e dirigenti della Commissione europea e del FEI, interviste ai 28 intermediari di microfinanza attivi al 30 giugno 2013, un sondaggio telematico rivolto ai beneficiari che avevano ottenuto un microcredito e dei casi di studio in Belgio, Bulgaria, Paesi Bassi, Polonia e Romania (interviste con gli intermediari di microcredito e i beneficiari finali). Il tasso generale di risposta al sondaggio telematico è stato in generale poco elevato (32%), soprattutto a causa della difficoltà di raggiungere tutti i beneficiari, ed è poco affidabile per l'impossibilità di verificare la rappresentatività del campione rispetto alla totalità della popolazione.

Quanto all'efficacia del Progress Microfinanza in relazione al miglioramento dell'accesso al credito da parte dei target group, il Rapporto rileva come il 68% dei microimprenditori intervistati dichiarò di aver richiesto un credito per la prima volta e il 56% affermò che sarebbe stato impossibile ottenerne uno alle condizioni offerte dallo strumento europeo di microfinanza. Meno evidente, l'efficacia dello strumento nel raggiungere i beneficiari finali socialmente esclusi o più svantaggiati nel mercato del lavoro: solo il 25% dei soggetti hanno avviato una microimpresa ha dichiarato di essere disoccupato al momento dell'erogazione del credito. Per quanto concerne l'indicatore "rischio di povertà" l'indagine riporta che il 43% dei soggetti intervistati ha dichiarato di percepire un reddito inferiore alla soglia fissata a livello nazionale per avere diritto agli aiuti sociali. Purtroppo, il valutatore indipendente non è riuscito ad ottenere dati affidabili sulle caratteristiche dei beneficiari finali e questo non ha consentito di valutare l'efficacia delle misure rispetto alle condizioni di partenza di coloro che hanno ottenuto un prestito grazie allo strumento Progress. L'impatto sul sistema degli intermediari che erogano microfinanza è stato molto positivo. La quasi totalità degli intermediari (istituti di credito, istituzioni di microfinanza, fondazioni) non avrebbero mai preso in consi-

derazione l'ipotesi di concedere dei crediti a soggetti appartenenti a categorie definite a rischio, in assenza dei prodotti specificamente avviati grazie alla copertura del Progress Microfinanza. La disponibilità di risorse/finanziamenti ha consentito loro di attuare condizioni di prestito più favorevoli sul microcredito (spesso sotto forma di tassi di interesse più bassi). Inoltre, le procedure per accedere allo strumento e il negoziato con il FEI sono serviti a sviluppare nuove competenze e capacità, soprattutto negli erogatori di microcredito di recente istituzione. Circa la metà degli intermediari (12) ha offerto ai beneficiari finali formazione e/o assistenza nella forma del *mentoring*.

L'impatto sui beneficiari di microcredito è misurabile, innanzitutto, in base alla quota di persone disoccupate che è riuscita ad avviare una propria attività autonoma o microimprenditoriale – un quarto dei beneficiari intervistati erano disoccupati al momento di richiedere il prestito e la maggioranza di essi ha dichiarato di essere un lavoratore autonomo (auto-impiego) in quanto microimprenditore, all'epoca del sondaggio. Un'altra chiara indicazione dell'impatto dello strumento Progress Microfinanza sulla creazione di nuova occupazione è data dal fatto che le imprese avviate di recente (meno di sei mesi) sono guidate da beneficiari che erano disoccupati al momento di ottenere il microcredito. Anche i casi di studio hanno offerto al valutatore diversi esempi di beneficiari per i quali il microcredito per l'avvio di impresa ha rappresentato l'unica alternativa alla disoccupazione. La sostenibilità di questa nuova "condizione di vita" degli intervistati è stata misurata anche in base all'indicatore "reddito" che nel 50% dei casi è risultato aumentato così come il fatturato, a seguito dell'ottenimento del microprestito. Infine, oltre il 64% degli intervistati aveva ricevuto il microcredito negli ultimi 12 mesi e, come noto, l'effetto "creazione di lavoro" richiede

un tempo ben superiore per essere correttamente valutato. Da sottolineare che solo il 4% degli intervistati (pari a 34 persone) ha dichiarato che la propria impresa/attività non era più operativa.

I risultati attesi entro il 2020 per lo strumento di microfinanza Progress sono stati stimati nella capacità di erogazione di almeno 46mila microcrediti per un valore complessivo di 500 milioni di euro. A questa stima, del 2010, si è giunti considerando le risorse investite e un effetto leva 5. Nel momento in cui il Rapporto di valutazione è stato chiuso (giugno 2013) tale effetto era pari a 4,41.

ALCUNI DATI DI ATTUAZIONE PIÙ RECENTI

A settembre 2014 erano 31.895 i microcrediti concessi per un valore di oltre 280 milioni di euro, a fronte di poco più di 30.473 imprese avviate o rafforzate grazie ai microcrediti Progress.

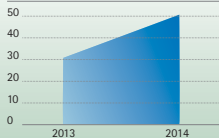
I settori che hanno ricevuto la maggior parte degli aiuti di microcredito sono quelli del commercio all'ingrosso e al dettaglio, dell'agricoltura e della meccanica e riparazione auto.

Il 61% delle persone che hanno ottenuto il microprestito

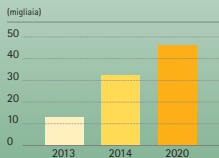
Progress sono uscite dalla condizione di disoccupazione o di inattività (e, quindi, sono state socialmente incluse), e sono divenute esse stesse "creatrici" di nuova occupazione. Sono stati più di 47mila i lavoratori svantaggiati assunti dalle nuove (micro)-imprese.

Tra i beneficiari finali dello strumento la percentuale di donne non supera il 36% ed è rimasta stabile per tutto il periodo considerato (2010-2014). Il 20% degli stessi beneficiari non ha studiato o possiede solo un livello di istruzione primaria (erano il 7% nel 2013). Solo il 6% dei beneficiari è rappresentato da giovani di età inferiore ai 25 anni e il 10,3% da persone con più di 55 anni. Sembrerebbe pertanto che lo strumento

Crescita Istituzioni microfinanziarie/banche aderenti al programma



Crescita beneficiari di microcredito



sia maggiormente rispondente alle necessità delle persone adulte, degli uomini e dei disoccupati di età inferiore ai 55 anni.

Il 40% circa degli intermediari di microcredito offrono servizi completi di accompagnamento (*mentoring*) ai loro clienti, il 41% servizi di *mentoring* di base, mentre il 20% non fornisce alcuna forma di accompagnamento ai beneficiari finali. Questo impegno degli intermediari di microfinanza sull'accompagnamento assume un particolare rilievo, soprattutto, in relazione al basso tasso di mortalità registrato tra le imprese nate con i microcrediti del Progress, che si ferma al 2,3% (in Italia il tasso di mortalità d'impresa è superiore al 7,5%). Se i servizi di *mentoring* per un periodo medio-lungo all'avvio di impresa ottengono l'effetto di aumentare il tasso di sopravvivenza, allora è da considerare come molto positiva la presenza nel nuovo programma "Occupazione e innovazione sociale (EaSI)" di specifici finanziamenti rivolti al consolidamento della capacità istituzionale delle istituzioni di microfinanza. I paesi membri che hanno saputo utilizzare al meglio lo strumento di microfinanza Progress, in quanto hanno ottenuto la quota maggiore di supporto finanziario per i beneficiari finali, sono la Francia, la Romania, i Paesi Bassi e la Polonia.

QUALI PROSPETTIVE

Dal Rapporto di valutazione intermedia e dai dati forniti dalla Commissione è possibile trarre alcune conclusioni e indicazioni per il prossimo futuro.

1. Lo strumento di microfinanza Progress sembrerebbe essere riuscito solo in parte a raggiungere i target più vulnerabili e quelli che presentano caratteristiche peculiari (donne, giovani, over 55). Nell'ottica della complementarità con le attività finanziate con il contributo degli altri fondi comunitari (ESIF) sarebbe utile invitare gli Stati membri a porre particolare attenzione a questi target, dedicando loro attività mirate sui propri territori a valere sia sul FSE (priorità "imprenditorialità sociale ed economia sociale per l'occupazione") sia sul FESR (priorità "sostegno alle imprese sociali"). In relazione al target giovani u.25 la Garanzia per i Giovani potrebbe

riuscire ad ottenere migliori risultati grazie agli strumenti finanziari che gli Stati membri stanno avviando nell'ambito delle misure della Iniziativa per l'occupazione dei giovani (YEI) a favore dei giovani Neet iscritti alla Garanzia.

2. L'obiettivo del sostegno all'economia sociale che non si è concretizzato nel programma Progress (come evidenziato dal valutatore indipendente) dovrebbe essere maggiormente e più facilmente perseguibile nell'ambito del nuovo programma EaSI che comprende una misura specifica dedicata al sostegno all'impresa sociale. L'intento è di favorire lo sviluppo del mercato dell'investimento sociale e di facilitare l'accesso al credito per le imprese sociali attraverso strumenti di equity, semi-equity, prestiti e garanzie per un valore massimo di 500mila euro destinati alle imprese sociali che presentano un fatturato annuo non superiore a 30 milioni di euro e che non si configurano quali imprese d'investimento collettivo. L'Asse dedicato nel Programma e le risorse vincolate a questo obiettivo (circa 90 milioni di euro) dovrebbero garantire un impatto discreto sul sistema dell'economia sociale, in particolare in quelle realtà meno strutturate, che ancora dipendono quasi totalmente da risorse pubbliche e che hanno dimostrato buone potenzialità di crescita favorendo nuova e sostenibile occupazione.

In Italia il tasso di mortalità d'impresa è superiore al 7,5%

3. Considerando i settori economici ai quali sono andati il maggior numero di finanziamenti del Progress Microcredito, sarebbe opportuno sviluppare attraverso l'Asse Microfinanza e impresa sociale del programma EaSI il sostegno sia all'agricoltura di produzione e trasformazione (priorità microcredito) sia all'agricoltura sociale (priorità impresa sociale). L'effetto trascinarsi di EXPO 2015 dovrebbe essere colto dagli intermediari che saranno autorizzati dal FEI ad erogare i microfinanziamenti di EaSI, i quali, oltre ad essere esaminati per l'adeguamento delle proprie strutture e prodotti finanziari al "Codice di buona condotta per l'erogazione di microcredito", dovranno anche dimostrare di voler "mettere sul mercato" prodotti microfinanziari adeguati, efficaci e sostenibili nel medio e lungo periodo.