



SERVIZI AUSILIARI

IL TRAGUARDO DELL'ASSISTENZA: UNO SVILUPPO EQUILIBRATO DEL MICROCREDITO

Lucia CAVOLA*

* Esperta in monitoraggi e valutazioni

Nel corso degli anni 2011-2013 il microcredito si è dimostrato in forte crescita, tanto sul versante sociale che su quello produttivo. I risultati del monitoraggio condotto dall'Ente Nazionale per il Microcredito fanno registrare, infatti, ben 22.600 utenti nel triennio, suddivisi tra una maggioranza (63%) che ha ottenuto un prestito socio-assistenziale e una minoranza (37%) che ha conseguito un sostegno finalizzato all'impiego (grafico 1). Negli stessi tre anni ammontano a oltre 223 milioni di euro le risorse complessivamente anticipate a tali beneficiari (grafico 2), destinate per il 70% alla creazione di lavoro e per il restante 30% a coprire bisogni sociali, con importi medi evidentemente molto diversi: meno di 5mila euro nel caso del microcredito sociale, contro quasi 19mila in ambito produttivo.

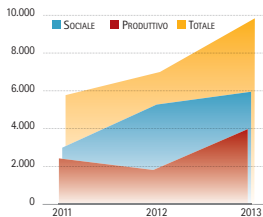
Una mole di finanziamenti, mobilitata da operatori sempre più attivi come quelli monitorati, che attra-

verso lo strumento del microcredito ha arginato l'esclusione finanziaria e sociale di un numero rilevante di persone. Contestualmente, cresce anche la domanda esplicita di microcredito (grafico 3), che si dimostra 2,3 volte più consistente del numero dei prestiti effettivamente erogati, segnalando che l'offerta disponibile non è attualmente ancora in grado di soddisfare le lievitanti richieste, in special modo quelle per il microcredito produttivo che trovano una risposta solo nel 36,4% dei casi.

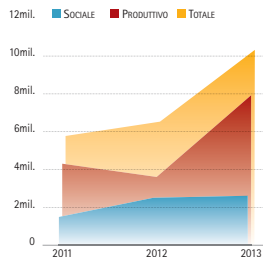
Il trend positivo del microcredito si inserisce in una fase economica in cui la crisi sta pesantemente investendo il mercato del lavoro, come testimoniano i recenti dati (Istat, marzo 2015) sull'innalzamento del tasso di disoccupazione, che ha raggiunto il 13%, portando la quota della disoccupazione giovanile al 43,1%. Contemporaneamente, va aggravandosi il fenomeno del *credit crunch*: il numero di imprese,

Graf. 1 - Microcrediti erogati per finalità nel triennio 2011 - 2013

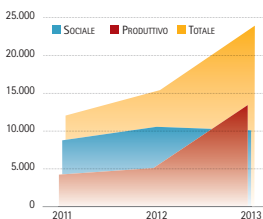
Fonte: Progetto Monitoraggio, Ente Nazionale Microcredito - Min. Lavoro

**Graf. 2 - Ammontare di microcredito erogato per finalità nel triennio 2011 - 2013**

Fonte: Progetto Monitoraggio, Ente Nazionale Microcredito - Min. Lavoro

**Graf. 3 - Domande di microcredito valutate per finalità nel triennio 2011 - 2013**

Fonte: Progetto Monitoraggio, Ente Nazionale Microcredito - Min. Lavoro



soprattutto di piccole dimensioni, che lamentano di essere penalizzate è in continuo aumento e i tassi di variazione dei prestiti bancari sono ampiamente negativi. Nel 2013, secondo la Relazione annuale della Banca d'Italia (maggio 2014), i prestiti a residenti erogati dalle banche operanti in Italia sono diminuiti del 3,7% (-0,2% nel 2012). La riduzione dei prestiti ha interessato soprattutto quelli destinati alle imprese (-5,0%), mentre è stata molto più contenuta per i mutui e gli altri finanziamenti alle famiglie consumatrici (-0,9%).

In tale congiuntura, che sta facendo aumentare velocemente la platea di persone o microimprese che non ottengono il credito tradizionale perché non riescono a fornire adeguate garanzie di solvibilità, o perché, per le dimensioni contenute, i crediti richiesti non risultano interessanti per le banche, il microcredito si dimostra capace di fornire una risposta, di rappresentare un'alternativa significativa alla crescente domanda di credito.

Ciò grazie all'iniziativa di diversi attori, pubblici e privati, che da soli o più spesso riuniti in articolate partnership, concretizzano i diversi programmi di microcredito oggi all'opera in Italia. L'ultima edizione del monitoraggio sulle iniziative in corso (dati 2013) conferma che le esperienze di microcredito sono condotte per lo più da una pluralità di attori (grafico 4): solo nel 3% dei casi si registra la presenza di un unico soggetto che da solo gestisce il programma, mentre sono ben più numerosi e pari a quasi un terzo del totale i progetti condotti da due attori diversi, come pure quelli che vedono la presenza di tre diversi agenti (27,6%); nel complesso, sono il 38% le iniziative di microcredito fondate su partnership ancora più articolate, formate da almeno 4 soggetti.

Le numerose sperimentazioni e varietà di pratiche che vanno diffondendosi in Italia ricevono la meritata attenzione da parte del legislatore italiano sin dal 2010, attraverso il Decreto 141 del 13 agosto 2010 che, nel riformare il TUB agli articoli 111 e 113, introduce alcune disposizioni relative ai soggetti beneficiari e agli organismi che lo erogano. Nello specifico, l'articolo 111 fissa i caratteri oggettivi del microcredito (importi e servizi accessori), quelli soggettivi (beneficiari e intermediari abilitati all'erogazione) e le condizioni economiche (tassi di interesse e garanzie); l'art. 113 definisce il quadro di vigilanza degli operatori e del mercato.

Nel 2012, con il Decreto Legislativo n. 169 del 19 settembre 2012, sono state apportate alcune modifiche e integrazioni al

Decreto 141/2010, ma è solo di recente, con il Decreto Ministeriale 17 ottobre 2014 n.176, che il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Banca d'Italia, emana le disposizioni attuative dell'art.111 del TUB.

Con l'approvazione della normativa di settore, l'Italia si pone all'avanguardia in materia di inclusione finanziaria e sociale, collocandosi quale terzo Paese europeo che si dota di una legge sul microcredito, dopo la Francia e la Romania e compie un passo importante verso uno sviluppo regolamentato del mercato microcreditizio, per assicurare comportamenti trasparenti e corretti da parte degli intermediari.

La nuova regolamentazione prevede anche l'obbligo che alle attività finanziarie si accompagnino da parte dell'operatore, sia nella fase istruttoria che nel periodo di ammortamento del prestito, servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziati. E' opinione condivisa, infatti, che il microcredito per essere efficace debba prevedere necessariamente tali attività collaterali, finalizzate in ultima analisi alla regolare restituzione del prestito.

Il regolamento di attuazione emanato con il DM 176/2014 chiarisce, all'art. 3, che nell'ambito del microcredito per l'avvio o lo sviluppo di iniziative imprenditoriali e per l'inserimento nel mercato del lavoro i servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio dovranno essere almeno due dei seguenti:

- a supporto alla definizione della strategia di sviluppo del progetto finanziato e all'analisi di soluzioni per il miglioramento dello svolgimento dell'attività;
- b formazione sulle tecniche di amministrazione dell'impresa, sotto il profilo della gestione contabile, della gestione finanziaria, della gestione 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 supporto per la soluzione dei problemi legali, fiscali e amministrativi ed informazioni sui relativi servizi disponibili sul mercato;

f supporto alla definizione del percorso di inserimento nel mercato del lavoro (se il finanziamento ha questa finalità);

g supporto all'individuazione e diagnosi di eventuali criticità dell'implementazione del progetto finanziato.

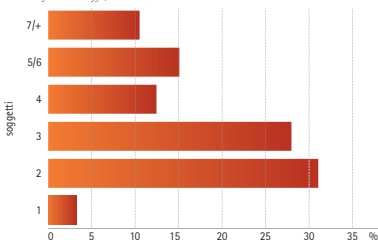
Le modalità con cui l'operatore di microcredito fornisce al soggetto finanziato i servizi ausiliari di assistenza sono disciplinati dal contratto di concessione del finanziamento che deve essere stipulato in forma scritta. Tali servizi possono essere erogati da una struttura interna dell'organizzazione dell'operatore di microcredito oppure possono essere da questo affidati ad altri soggetti specializzati (anche senza scopo di lucro, non solo imprese o lavoratori autonomi), sulla base di un contratto che obbliga questi ultimi a riferire periodicamente all'operatore di microcredito sull'andamento delle attività svolte e sui risultati conseguiti dai soggetti finanziati (2° comma).

Per quanto riguarda invece i finanziamenti destinati a promuovere progetti di inclusione sociale e finanziaria, i contratti di finanziamento specificano espressamente la destinazione dei fondi erogati e stabiliscono le forme e le modalità di svolgimento dei servizi ausiliari di assistenza dei soggetti finanziati nella gestione del bilancio familiare. Tali servizi devono in particolare fornire ai debitori informazioni utili a migliorare la gestione dei flussi delle entrate e delle uscite e realizzarsi durante l'intera durata del piano di rimborso del finanziamento. Anche in questo caso tali servizi possono essere prestati direttamente dall'operatore di microcredito ovvero affidati ad altri soggetti specializzati (come all'art. 3, comma 2).

E' opportuno a questo punto domandarsi se e quanto gli operatori di microcredito sono pronti ed attrezzati ad affrontare la sfida delle attività ausiliarie di assistenza e monitoraggio previste dal legislatore, fermo restando che le norme regolamentari appena esposte sono intervenute solo negli ultimi mesi e si attende ancora che la Banca d'Italia disciplini modalità,

Graf. 4 - Iniziative di microcredito per numero di attori presenti nelle partnership realizzative. Anno 2013

Fonte: Progetto Monitoraggio, Ente Nazionale Microcredito - Min. Lavoro



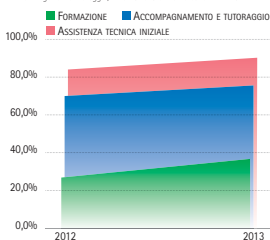
termini e procedure con riferimento a: a) l'iscrizione e la gestione dell'elenco dei soggetti abilitati di cui all'articolo 111, comma 1, t.u.b.; b) la comunicazione di dati e notizie da parte degli operatori di microcredito con riferimento, tra l'altro, ai finanziamenti concessi e alla tipologia di servizi ausiliari prestati (art. 15, DM 176/2014).

La questione è ancora più stringente se si considera che è ai nastri di partenza anche l'intervento del Fondo centrale di garanzia mediante la concessione di una garanzia pubblica sulle operazioni di microcredito. Alla sezione dedicata alla garanzia del microcredito il Ministero dello Sviluppo Economico ha destinato 30 milioni di euro, cui si aggiungono i versamenti volontari effettuati da enti, associazioni, società o singoli cittadini, stimati in ulteriori 10 milioni. Anche in questo caso, i soggetti che erogano un'operazione di microcredito sono tenuti a prestare, a pena di inefficacia della garanzia, in fase di istruttoria e durante il periodo di rimborso, almeno due dei servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziati come previsto dal DM 176/2014.

Le analisi quantitative e qualitative condotte nell'ambito del monitoraggio realizzato dall'ENM sulle iniziative di microcredito in corso sul tema dei servizi ausiliari, mostrano che i diretti protagonisti esibiscono approcci alquanto diversificati in tema dei servizi

Graf. 5 - Iniziative di microcredito per presenza di servizi accessori

Fonte: Progetto Monitoraggio, Ente Nazionale Microcredito - Min. Lavoro



ausiliari, facendo emergere una realtà affatto fissa e invariabile quanto piuttosto in costante divenire, ancora in via di strutturazione, trasformazione e consolidamento.

I dati quantitativi (grafico 5) indicano che nel 2013 le attività di supporto ex-ante sono certamente le più diffuse, presenti cioè in circa il 90% dei programmi di microcredito; un po' meno capillari appaiono le attività di supporto ex-post, vale a dire i servizi di accompagnamento e tutoring offerti ai beneficiari dopo l'avvenuta erogazione del microcredito, offerti nei 3/4 dei casi circa; decisamente più rara appare invece l'offerta di servizi di formazione (formale o informale), presente nel 27,4% delle iniziative di microcredito. Negli ultimi due anni si registra anche un leggero ampliamento della diffusione di tali attività, sia di quelle ex-ante, sia di quelle ex-post, sia dei servizi formativi.

Le evidenze empiriche mostrano, quindi, l'esistenza di una minoranza di iniziative di microcredito che operano in assenza di servizi ausiliari e che evidentemente dovranno per il futuro attrezzarsi per essere in regola con la nuova normativa.

L'analisi qualitativa ha permesso poi di rilevare diversi approcci adottati per realizzare le attività non finanziarie collegate al microcredito, così riassumibili:

- un primo approccio, definito "essenziale", con-

centrato cioè esclusivamente sull'erogazione di servizi finanziari e sull'accompagnamento alla redazione della domanda, senza attività di assistenza successive alla concessione del microcredito;

- un secondo approccio, per così dire "autosufficiente", basato sulla presenza di attività di tutoring post erogazione, ma svolte però dall'ente gestore, delegato dal promotore, con proprie risorse interne;
- un terzo approccio "reticolare", più diffuso e che assume diverse declinazioni, che fa leva sulle reti associative e di volontariato presenti sul territorio affidando e delegando soprattutto ai principali nodi di tali reti lo svolgimento di attività di assistenza;
- un quarto approccio "esperto", che offre servizi di supporto tecnico all'attività svolta dai beneficiari attraverso professionisti specializzati e reclutati sul mercato;
- un quinto approccio "comunitario", fondato sulla presenza massiccia e diffusa di animatori di comunità operanti in centri di ascolto che accompagnano i soggetti più deboli e vulnerabili nella ricerca di soluzioni a problemi non tanto e non solo finanziari;
- infine, un approccio "in profondità", piuttosto raro ma imperniato su attività individualizzate e di gruppo con accompagnamento personalizzato, costruito sui bisogni della persona.

L'elemento che emerge con più evidenza dall'analisi qualitativa è che il supporto ai beneficiari di microcredito è molto spesso basato sull'opera di volontari, riuniti o meno in nodi formali, che non rappresentano una voce di costo se non in misura limitata, senza la quale difficilmente le iniziative di microcredito sarebbero sostenibili.

Sono le reti sociali con diversi soggetti, sia pubblici sia del no profit, che magari già operano sul territorio a sostegno delle imprese, delle famiglie, dei soggetti più svantaggiati, che molto spesso reggono l'attuale impalcatura dei servizi di supporto e rappresentano un elemento costitutivo caratteristico degli interventi

di microcredito, una componente quasi sempre costante e permanente.

L'approccio reticolare è infatti molto diffuso e tende a caratterizzare soprattutto la fase precedente il conseguimento del microcredito, quella di animazione, ascolto e selezione della domanda, ma anche la fase successiva di accompagnamento e tutoring. Tale rete è talvolta sostenuta da accordi formali e convenzioni, ma anche da relazioni informali, originate dal comune obiettivo di venire incontro alle esigenze di soggetti in difficoltà sociale ed economica.

In termini più specifici, i principali protagonisti, in base all'esperienza fin qui compiuta, avvertono l'esigenza di attività ancora più vicine ai beneficiari di quelle fin qui realizzate, come ad esempio il "mentoring", ma anche la necessità che esse siano condotte da soggetti che integrino competenze tecniche (hard skills), pur necessarie nei servizi di accompagnamento e tutoring connessi al microcredito, con soft skills, vale a dire con quelle competenze trasversali di tipo relazionale, abilità o qualità definite soft poiché intangibili, proprie della sfera personale e delle caratteristiche individuali del singolo.

Si tratta di sfide molto impegnative che difficilmente possono essere affrontate se non disponendo evidentemente di specifiche risorse economiche da impegnare per l'erogazione dei servizi ausiliari, anche per scopi formativi dei volontari coinvolti.

A ciò si aggiunge la difficoltà di risolvere il problema tutto aperto del monitoraggio ex post dei beneficiari, un compito troppo spesso proclamato ma raramente realizzato dagli attori impegnati nel campo, che non dispongono di risorse economiche da dedicare allo scopo, sebbene sia sempre da considerarsi strategico per la valutazione dell'efficacia.

Tutto questo induce a suggerire la necessità e l'urgenza di una funzione di compliance, che potrebbe essere assolta dall'Ente Nazionale per il Microcredito, per rafforzare un presidio organizzativo e di supporto volto ad assicurare l'osservanza delle prescrizioni riguardanti le attività di servizi ausiliari, in un'ottica prevalentemente preventiva di presidio dei rischi di carattere regolamentare e reputazionale.