



ISTITUTO
BANCO
di **NAPOLI**
FONDAZIONE



IL MICROCREDITO IN ITALIA E NEL MEZZOGIORNO

Caratteristiche socio-economiche e funzionali





ISTITUTO
BANCO
di NAPOLI
FONDAZIONE



IL MICROCREDITO IN ITALIA E NEL MEZZOGIORNO
CARATTERISTICHE SOCIO-ECONOMICHE E FUNZIONALI

GIANNINI EDITORE

La riproduzione fedele del testo, anche parziale, non può essere effettuata senza l'autorizzazione di SRM e Istituto Banco di Napoli - Fondazione. È consentito l'uso della ricerca e delle informazioni in essa contenute ai fini di studio ed approfondimento di settore, citando regolarmente la fonte.

Pubblicazione aggiornata con dati e informazioni disponibili a settembre 2015.

Grafica di copertina, editing e sviluppo editoriale: Marina RIPOLI (SRM)

ISBN - 978-88-7431-802-5

2015© Giannini Editore

Napoli - via Cisterna dell'Olio, 6/b

www.gianninispa.it

Ricerca curata da



GLI AUTORI

(Notizie sugli Autori a pag. 197)

Direzione della Ricerca:

Marco MUSELLA

Salvio CAPASSO

Team di Ricerca:

Consuelo CARRERAS (coordinamento)

Riccardo ACHILLI

Francesco AMATI

Raffaele CAROCCIA

Filippo CHIESA

Giorgio LIOTTI

Nunzio PAGANO

Pur restando ferma la cura e la responsabilità di SRM e dell'Istituto Banco di Napoli - Fondazione nella redazione dell'intera ricerca, si specifica che il capitolo 1 è a cura di Marco MUSELLA e Salvio CAPASSO; il capitolo 2 è a cura di Marco MUSELLA e Francesco AMATI; il capitolo 3 è a cura di Marco MUSELLA e Giorgio LIOTTI; il capitolo 4 è a cura di Nunzio PAGANO; i capitoli 5 e 6 sono a cura di SRM e Riccardo ACHILLI; il capitolo 7 è a cura di Filippo CHIESA; il capitolo 8 è a cura di Raffaele CAROCCIA.

*A coloro che con le idee,
le opere e le azioni
contribuiscono allo sviluppo sociale
ed economico del Mezzogiorno*

PREFAZIONE	9
CAPITOLO I - PREMessa INTRODUTTIVA E LINEA INTERPRETATIVA DELLA RICERCA	
1. Perché una ricerca sul microcredito	11
2. La genesi del microcredito	11
3. Obiettivi e struttura della ricerca	13
4. Alcuni elementi interpretativi del fenomeno del “microcredito”	14
5. La nuova programmazione 2014-2020 e le sfide davanti a noi	21
CAPITOLO 2 - DEFINIZIONE ED EVOLUZIONE DEL FENOMENO. CHE COSA È IL MICROCREDITO	
1. Premessa introduttiva	23
2. Il microcredito, una possibile definizione	23
3. Alcune caratteristiche del microcredito	26
CAPITOLO 3 - LA DOMANDA DI MICROCREDITO. ANALISI DEI DATI SULLA CONDIZIONE DI POVERTÀ IN ITALIA	
1. Analisi delle famiglie in condizioni di povertà	37
2. Popolazione a rischio povertà: un’indagine sui “futuri poveri”	38
3. Analisi della banca dati “Aspetti della vita quotidiana”	43
4. Analisi delle caratteristiche dei soggetti non bancabili	44
5. Conclusioni e possibili sviluppi	48
CAPITOLO 4 - L’OFFERTA DI MICROCREDITO. DA PROGETTI A SOGGETTI: UN’ANALISI DELLA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA	
1. Premessa	51
2. I programmi di microcredito ed i modelli operativi più diffusi	57
3. Distribuzione geografica dell’offerta di microcredito	65
4. La “regolamentazione” del microcredito	72
5. Conclusioni	77
CAPITOLO 5 - LE POLITICHE EUROPEE PER IL MICROCREDITO	
1. Premessa e scopi	81
2. Le politiche europee per il microcredito	84

CAPITOLO 6 - L'ESPERIENZA NAZIONALE E DEL MEZZOGIORNO NEL PERIODO 2007-2013

1. Il quadro normativo nazionale, in prospettiva per il 2014-2020	107
2. Il microcredito in una prospettiva futura, per il 2014-2020	114
3. Alcune best practice del microcredito nel nostro Paese	117
4. Conclusioni	121

CAPITOLO 7 - UN MODELLO SOSTENIBILE PER L'EROGAZIONE DI MICROCREDITI. IL CASO DI PERMICRO

1. La domanda potenziale di microcredito e i modelli per rispondervi nel 2007 in Piemonte ed in Italia	127
2. La crescita di PerMicro coinvolge sempre più clienti con esigenze di inclusione sociale o imprenditoriale	134
3. La nascita e le esperienze delle filiali nel Sud Italia, caratteristiche generali, peculiarità, impatto socio-economico	145

CAPITOLO 8 - IL MICROCREDITO NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

1. Ragioni dell'indagine	161
2. Diritto amministrativo e microcredito	164
3. Disciplina statale del microcredito	165
4. Il microcredito nella legislazione regionale	181
5. Il microcredito e la lotta alla povertà	187

BIBLIOGRAFIA	193
--------------	-----

NOTIZIE SUGLI AUTORI	197
----------------------	-----

Il microcredito si è rivelato un universo fatto di attenzione mirata alle esigenze più sentite di famiglie e piccole-medie imprese. Uno strumento per includere socialmente, per integrare allargando l'accesso al credito, per favorire l'autopromozione sociale.

Nella sua duplice natura, sociale e d'impresa, esso è da un lato - quale nuovo strumento di welfare - una misura contro la povertà, ma dall'altro una interessante ed innovativa strategia creditizia in grado di dare il "la" a realtà imprenditoriali che altrimenti sarebbero emarginate da qualsiasi logica produttiva di mercato o perché troppo piccole o perché proposte da soggetti non bancabili.

Questo studio, coordinato da SRM e dall'Istituto Banco di Napoli - Fondazione, è un volume a più voci, frutto del lavoro di ricerca di diversi studiosi, che punta ad indagare alcuni degli elementi chiave per la comprensione del fenomeno, cercando di valutare la struttura della domanda e dell'offerta basandosi anche su specifiche esperienze locali.

In un contesto di crisi economica che sta facendo aumentare velocemente la platea di persone o microimprese che non riescono ad ottenere il credito tradizionale non fornendo adeguate garanzie di solvibilità, o perché di dimensioni contenute, si è ridestato l'interesse per il microcredito, che si dimostra capace di fornire una risposta flessibile alla crescente domanda di credito, che - come si diceva - è diretta a far nascere nuove imprese, o è strumento di solidarietà sociale attiva, ovvero di *flexsecurity*, secondo la duplice configurazione delineata nella riforma del Testo Unico Bancario.

Da un lato, dunque, tale prodotto di finanza inclusiva può consentire allo stato sociale di intercettare ed affrontare la povertà. Il mutamento della società e il suo generale impoverimento rendono tale strumento sempre più opportuno. Il numero delle famiglie italiane in condizione di povertà relativa è aumentato. Tra il 2005 ed il 2013 secondo l'ISTAT il fenomeno della povertà ha colpito un numero di famiglie sempre maggiore; nel Sud in particolare, dove oltre due milioni di nuclei familiari si trovano in condizione di indigenza. Cresce anche la percentuale della popolazione a rischio povertà, in alcune regioni del Sud essa raggiunge il 40%. Nonostante il livello di istruzione riduca, sebbene non elimini del tutto, la probabilità di diventare povero, la popolazione in difficoltà economica, senza possibilità di accesso al credito ordinario, è in costante crescita, e di conseguenza la potenziale domanda di microcredito. Dall'altro, è cresciuta anche l'esigenza di promuovere meccanismi capaci di consentire a soggetti patrimonialmente deboli di ottenere credito per avviare attività autonome.

A fronte di questo ampio bacino di utenti potenziali esiste un'offerta di "soggetti" attrezzati e finanziariamente solidi che nel Mezzogiorno è stata rivolta prevalentemente ad iniziative di tipo produttivo.

I risultati della ricerca ci consentono, dunque, di riflettere sulle opportunità e sulle azioni da intraprendere per migliorare lo sviluppo del microcredito nel nostro Paese. Con esso viene modificato il modello tradizionale di fare banca. Il credito ed i servizi finanziari diventano dei potenti moltiplicatori di opportunità, strumenti di inclusione sociale ed economica, promotori dell'intraprendenza e delle capacità umane. Anche alla luce del fatto che lo strumento è considerato una priorità dall'Unione europea; ne è

testimonianza, ad esempio, la trasposizione dentro il ciclo di programmazione 2014-2020 di nuovi programmi di microfinanza di iniziativa comunitaria, che si aggiungeranno a quelli cofinanziati a livello regionale dai singoli PO FSE.

Una sfida per irrobustire uno strumento che è adattabile a diversi contesti di politica economica e sociale, e che ben si colloca dentro la filosofia generale con la quale l'UE guarda alle PMI ed al loro ruolo nella società, oltre che nell'economia.

Daniele Marrama
Istituto Banco di Napoli - Fondazione

Paolo Scudieri
SRM

PREMESSA INTRODUTTIVA E LINEA INTERPRETATIVA DELLA RICERCA¹

1. PERCHÉ UNA RICERCA SUL MICROREDITO

Il microcredito si è radicato come importante strumento economico in Italia e nelle aree più svantaggiate, come possibilità di accesso o reinserimento nel mercato del lavoro per donne e giovani, ma anche quale valida opportunità per fronteggiare l'emergenza povertà, che colpisce strati sempre più ampi di popolazione. Le evidenze empiriche confermano che si tratta di un fenomeno in progressiva e sostenuta espansione in questo particolare momento di crisi economica e di stretta creditizia.

In questo momento di congiuntura storica sociale ed economica si assiste ad un'effervescenza delle iniziative volte a favorire il piccolo credito, sia per far fronte alle emergenze sia per la creazione di lavoro autonomo e di microimprese, esperienze che crescono a ritmi sostenuti nel numero e nell'operosità, grazie anche all'intervento degli enti locali e maggiormente degli Enti regionali.

In un contesto di crisi economica che sta facendo aumentare velocemente la platea di persone o microimprese che non riescono ad ottenere il credito tradizionale perché non riescono a fornire adeguate garanzie di solvibilità, o perché, di dimensioni contenute, il microcredito si dimostra capace di fornire una risposta, di rappresentare un'alternativa significativa alla crescente domanda di credito, sia di carattere sociale, sia per finalità produttive, secondo la duplice configurazione delineata nella riforma del Testo Unico Bancario.

È crescente quindi l'esigenza di comprendere le dinamiche e le possibili trasformazioni funzionali ed organizzative che il microcredito sta affrontando non solo a seguito delle novità normative e regolamentari nazionali ma anche del sempre maggiore ruolo che tale settore della finanza può ricoprire nel contesto socio economico nazionale ed internazionale anche come strumento di sostegno per nuova imprenditoria e come supporto finanziario sostenibile alle famiglie in difficoltà.

2. LA GENESI DEL MICROREDITO

Il microcredito nasce da una lunga storia, anche di elaborazione teorica, oltre che di pratica, che, contrariamente a quanto si pensa comunemente, non è tutta quanta interna a determinati Paesi in via di sviluppo, o alle logiche della finanza islamica. Idee e prime pratiche sperimentali del microcredito si possono rinvenire anche nei Paesi occidentali. Idee relative al microcredito possono essere trovate in vari momenti della storia moderna. Jonathan Swift ha ispirato il prestito dei fondi irlandesi nel XVIII e XIX secolo. A metà del 19° secolo, l'anarchico individualista Lysander Spooner ha scritto a proposito dei

¹ Il Capitolo è a cura di Marco Musella e Salvio Capasso.

numerosi piccoli prestiti utilizzati per le attività imprenditoriali delle persone meno agiate come un modo per alleviare la povertà. Un altro anarchico, Proudhon, aveva sviluppato una idea mutualistica del credito, avanzando la proposta di una Banca del popolo, banca di credito senza interessi, creata dagli stessi lavoratori, che in tal modo eliminerebbe lo Stato, e diretta a finanziare mutui a finalità produttiva per piccole imprese ed artigiani. Allo stesso tempo, ma in modo indipendente da Spooner, Friedrich Wilhelm Raiffeisen fondò le prime banche di credito cooperativo per sostenere gli agricoltori della Germania rurale.

Evidentemente, poi, in epoca moderna, è stata soprattutto la finanza islamica di Paesi in via di sviluppo a dare una applicazione di massa, e di grande successo, al microcredito stesso. Già Nel 1950, Akhtar Hameed Khan ha iniziato a distribuire credito per piccole comunità rurali a basso sviluppo nel Pakistan orientale. Khan ha utilizzato il modello di Comilla, in cui il credito viene distribuito attraverso iniziative su base comunitaria. Il progetto fallì a causa del coinvolgimento eccessivo del governo pakistano, e delle gerarchie create all'interno delle comunità, per cui alcuni membri cominciarono ad esercitare un maggiore controllo sui prestiti di altri. Ma il seme era stato gettato, e germogliò in modo particolarmente proficuo nella filosofia della finanza islamica, fortemente compenetrata da concetti come la funzione sociale del credito, l'ostilità ad ogni forma di reddito derivante dalla circolazione di moneta, ed ovviamente trovò terreno fertile in Paesi nei quali l'accumulazione originaria capitalistica era appena agli inizi, estendendosi quindi oltre il mondo islamico, ad esempio nei Paesi dell'America Latina.

Il successo dello strumento ha poi richiamato l'attenzione dei Paesi sviluppati, già dagli ultimi anni del XX secolo, sia per il successo riscontrato, che per l'accento particolare, da sempre, dato dall'Unione europea su politiche industriali a favore delle PMI, viste come il grimaldello per costruire un modello di economia sociale di mercato, il più possibile libero da condizionamenti alla concorrenza dati dalla formazione di grandi cartelli oligopolistici o monopolistici.

Infatti, sin dal Trattato di Roma del 1957, nel preambolo che descrive i principi con i quali si costruisce la Comunità Economica Europea, si impegnano i partecipanti a “riconoscere che l'eliminazione degli ostacoli esistenti impone un'azione concertata intesa a garantire la stabilità nell'espansione, l'equilibrio negli scambi e la lealtà nella concorrenza”. Attraverso gli anni, con il Trattato di Lisbona che costituisce il punto di arrivo provvisorio della costruzione dell'Unione europea, si ribadisce che l'Unione europea “si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su (...) un'economia sociale di mercato fortemente competitiva”.

Come è noto, nel pensiero dell'economista tedesco Roepke, l'economia sociale di mercato è la ricerca di una “terza via”, tra un liberalismo nella versione del *laissez faire* e il collettivismo socialista. La “terza via” di Röpke condurrebbe ad un'economia imprenditoriale basata sul “libero mercato” e non sul “mero capitalismo”, che, per il nostro autore, si distingue dal libero mercato per la sua tendenza – non necessità – a risolversi in meccanismi anticoncorrenziali, favorendo la nascita di monopoli, di cartelli e l'abuso di posizione dominante.

Nei punti programmatici di tale modello, quindi, Roepke include anche un sistema di credito che impedisca la formazione di cartelli, e che, anzi, amplifichi la concorrenza, consentendo al maggior numero possibile di imprenditori potenziali di entrare dentro

il mercato. Secondo tale approccio, quindi, l'Unione europea ha tradizionalmente promosso una politica molto attenta soprattutto alle PMI (come si evince, peraltro, anche dai differenziali dei massimali di aiuto, che tendono a ridursi al crescere della dimensione d'impresa). Ed era quindi inevitabile che il microcredito entrasse, prepotentemente, dentro le politiche europee per il credito alle imprese, sin da quando l'ONU ha promosso, nel 2005, l'anno internazionale del microcredito, dando quindi una forte spallata in avanti verso l'adozione di tale strumento anche nelle economie più sviluppate.

Adozione che ovviamente non dipende solo dalla promozione fatta dalle Nazioni Unite, ma che si fa strada grazie alle sue caratteristiche, pienamente compatibili, oltre che con il modello di economia sociale di mercato che fonda le politiche industriali e creditizie europee, come detto sopra, anche con determinati fattori strutturali emergenti nei nostri Paesi, che possono così riassumersi:

- **l'ampliamento di un'area di "working poverty"**, cioè di soggetti che, pur lavorando e guadagnando un reddito, sono in condizioni di povertà, o vivono ai bordi di tale condizione, essendo quindi privi degli strumenti patrimoniali per poter avviare un'attività di autoimpiego potenzialmente in grado di migliorarne le condizioni di vita. Detto fenomeno si andava creando già negli anni precedenti all'attuale crisi economica, che non ha fatto altro che accelerare ed intensificare il processo;
- **dumento della disoccupazione di lungo periodo**, che di fatto impedisce al soggetto di rientrare nel mercato del lavoro, anche quando il ciclo economico è più favorevole, perché il perdurante stato di disoccupazione comporta una erosione di competenze, la crisi economica richiama in modo sempre più evidente la necessità di creare strumenti di autoimpiego per persone non più reinseribili con lavori alle dipendenze;
- d'altro canto, **il credito bancario si fa sempre più selettivo**, già negli anni pre-crisi, adottando modelli di determinazione del merito di credito sempre più rigidi, che escludono in misura crescente le micro imprese dal credito ordinario, richiedendo quindi canali alternativi e meno tradizionali;
- infine, la stessa globalizzazione economica e finanziaria comporta, come ben sottolinea M. Porter, **l'effetto solo apparentemente contraddittorio di aumentare i legami interni alle comunità locali**, sostituendo quindi una logica creditizia, per certi versi sempre più "standardizzata", con i legami comunitari di fiducia reciproca fra prestatario e prestante, che costituiscono la base del microcredito stesso.

3. OBIETTIVI E STRUTTURA DELLA RICERCA

Per tutto questo, quindi, il microcredito diviene uno strumento sempre più importante nelle politiche europee ed anche in quelle italiane, oltre che in una sperimentazione fatta da soggetti pubblici e privati sui territori, spesso anche anticipatrice di processi formali di codificazione di policy. In base alle premesse fatte, il rapporto ha concentrato i suoi diversi approfondimenti ed analisi sull'obiettivo di:

- 1) **Descrivere ed analizzare gli elementi definitivi del microcredito.** In particolare le caratteristiche del microcredito sociale e di quello d'impresa e la valutazione dei diversi modelli organizzativi degli operatori del settore.

- 2) **Comprendere e valutare la struttura della domanda ed offerta del microcredito** anche attraverso l'uso dei dati sulle condizioni di povertà in Italia e nel Mezzogiorno. L'analisi dell'offerta è stata attuata anche dettagliando i diversi programmi nazionali e territoriali che sono stati finanziati negli ultimi anni, rileggendoli peraltro sulla base delle trasformazioni normative e regolamentari che stanno interessando il settore in questi momenti.
- 3) Fornire elementi di **monitoraggio delle politiche europee di sostegno allo sviluppo del microcredito** (quindi sia le policy che mettono in piedi concreti strumenti di microcredito, che quelle che agiscono sull'ambiente, e sui meccanismi di regolazione del mercato, con la finalità di agevolare lo sviluppo di strumenti di micro finanza) nel ciclo 2007-2013 dei fondi strutturali europei, e le prime indicazioni per il ciclo 2014-2020.
- 4) Descrivere alcune **esperienze di microcredito, o perlomeno quelle più consolidate, nelle Regioni italiane dell'obiettivo-convergenza**, nell'ambito del quadro nazionale esistente per tale segmento del mercato creditizio, quadro in parte normativo (se non per la regolamentazione del terzo settore, spesso protagonista di iniziative di microcredito) ma soprattutto "di campo", cioè basato su specifiche esperienze locali, spesso appoggiate al finanziamento dei fondi strutturali o ad iniziative comunitarie.
- 5) Nel valutare i risultati della programmazione nazionale e di quelle delle regioni meridionali si è cercato inoltre di valutare il nesso **sia con la normativa relativa al terzo settore** (che in gran parte ha guidato le linee operative dei programmi di microcredito passati) ma anche **con quella che si sta definendo (normativa e regolamentazione da parte della Banca d'Italia), in una visione prospettica per la programmazione 2014-2020**.
- 6) Inoltre sono stati effettuati **due approfondimenti specifici** di carattere operativo e normativo. Il primo riferito al caso studio della società PerMicro Spa ed il secondo legato ad un'analisi delle caratteristiche normative nazionali e regionali del settore.

Tale capitolo prova a sintetizzare le principali risultanze delle analisi effettuate sui vari punti precedentemente evidenziati fornendo ove possibile indicazioni di natura interpretativa e valutativa.

4. ALCUNI ELEMENTI INTERPRETATIVI DEL "FENOMENO" MICROCREDITO

Al fine di sintetizzare gli aspetti più rilevanti della ricerca di seguito si tracciano alcuni dei principali messaggi che emergono dai diversi e variegati approfondimenti presenti nei vari capitoli del Rapporto.

In primo luogo ci è apparsa evidente la necessità di individuare **il perimetro definitorio del fenomeno del microcredito** e delinearne alcuni aspetti di natura più prettamente "economica". In particolare si è cercato di dare una definizione del fenomeno microcredito in grado di rappresentare la sua natura ed i suoi obiettivi.

Da queste riflessioni emerge la presenza di molteplici significati, a volte discordanti fra loro, attribuiti, in letteratura, al fenomeno. Soprattutto si nota che, nella maggior parte dei casi il microcredito viene descritto solo ed esclusivamente come una misura

contro la povertà, facendo passare in secondo ordine, o addirittura tralasciando, la natura di intervento finanziario che mira ad agevolare il rilancio o la nascita di piccole e medie realtà imprenditoriali.

È stato inoltre trattato il tema delle principali caratteristiche e principi ispiratori del microcredito facendo emergere la molteplicità delle caratteristiche del microcredito, dalle quali si identifica la sua vera natura, ispirata da principi cardine di grande spessore etico/sociale.

Sulla base di tali ipotesi interpretative è stata proposta quindi una elencazione e descrizione dei diversi modelli di microcredito e delle principali caratteristiche di ognuno di essi. In particolare si evince l'esistenza di molti modelli e metodologie di erogazione del microcredito e soprattutto di molteplici tipologie di soggetti erogatori. Attraverso alcune rappresentazioni grafiche si è provato a comprendere alcune differenze organizzative e strutturali di ciascuno di essi; nello specifico si è cercato di individuare quali di questi modelli fosse più propenso al coinvolgimento attivo dei soggetti destinatari del microcredito stesso.

Infine si è cercato di proporre alcune riflessioni sui costi che l'istituto erogatore deve sostenere per realizzare le operazioni di erogazione del microcredito e di accompagnamento nella fase di start up dei beneficiari. Il tasso di interesse ricopre, certamente, un ruolo fondamentale per il rientro dei costi a vantaggio dell'istituto di microcredito, e tale ruolo si lega strettamente alla scelta del soggetto erogatore di applicare determinati tassi di interesse, nel rispetto dei limiti imposti dalla Legge e con l'idea di spiazzare il fenomeno dell'usura.

Una volta individuati gli elementi di riferimento di carattere definitorio ed il modello di funzionamento del microcredito, il Rapporto si è concentrato sulla **descrizione ed analisi dei fattori di domanda e dell'attuale offerta di microcredito** nel nostro Paese, ed in particolare nel Mezzogiorno.

Dal punto di vista della possibile determinazione del bacino potenziale della domanda di microcredito l'analisi condotta nel rapporto evidenzia alcuni aspetti quantitativi estremamente interessanti.

L'obiettivo del lavoro è in questo caso è stato quello di quantificare, seppur con un certo grado di approssimazione, l'ammontare degli individui in condizione di difficoltà economica (povertà) che – tenendo conto di specifiche caratteristiche individuali - potrebbero accedere a finanziamenti da parte del microcredito. Lo studio del fenomeno della povertà nel nostro Paese diventa, in questo modo, una parte fondamentale del lavoro per il raggiungimento del nostro scopo.

I seguenti sono i punti chiave del ragionamento e dell'analisi svolta in questa direzione:

- 1. Il numero delle famiglie italiane in condizione di povertà relativa è aumentato nel periodo 2005-2013.** I dati ISTAT mostrano che, nell'ultimo decennio, il fenomeno della povertà ha colpito un numero di famiglie sempre maggiore. Criticità più rilevanti sono rintracciabili nel Sud Italia dove oltre due milioni di famiglie si trovano in condizione di povertà. Analizzando i dati per il periodo 2005-2013, notiamo che il numero di famiglie in condizione di povertà residenti nel Mezzogiorno è aumentato di 300 mila unità.

2. **La percentuale della popolazione a rischio povertà ha raggiunto livelli preoccupanti in tutte le regioni italiane.** I dati Eurostat sulla percentuale della popolazione a rischio povertà - ossia coloro che potremmo definire come i “futuri poveri” - mostrano una situazione di grande disagio per buona parte dei cittadini italiani. Nelle regioni del Centro-Nord la percentuale della popolazione a rischio povertà si aggira intorno al 20%, mentre in alcune regioni del Sud essa raggiunge il 40%. Nel prossimo futuro, senza interventi che mirino a migliorare la condizione di questa enorme massa di popolazione, il conflitto sociale potrebbe raggiungere livelli difficilmente sostenibili.
3. **Il livello di istruzione riduce la probabilità di diventare povero.** L’analisi dettagliata della popolazione a rischio povertà mostra che avere un livello di istruzione maggiore riduce la probabilità di diventare povero, sebbene non elimini del tutto la possibilità di diventarlo. In particolare, la percentuale della popolazione a rischio povertà con un livello di istruzione secondaria è, in media, dieci punti percentuali maggiore di chi è in possesso di una laurea.
4. **La potenziale domanda di finanziamenti da parte del microcredito potrebbe riguardare oltre un milione di individui.** Analizzando i dati sulla popolazione in difficoltà economica, senza possibilità di accesso al credito ordinario per mancanza di garanzie patrimoniali e in possesso almeno di un livello di istruzione secondaria, si rileva che la potenziale domanda di microcredito potrebbe riguardare oltre un milione di individui. Sebbene sia da approfondire l’idea che tutti coloro che si trovano nelle condizioni sopra citate richiedano un prestito di microcredito, gli enormi benefici economici e sociali che potrebbero derivare da una migliore strutturazione del mercato sono davvero rilevanti.

A fronte di questo ampio bacino di utenti potenziali dei prodotti e dei servizi del microcredito, ovviamente l’approfondimento si è quindi diretto verso **l’analisi delle caratteristiche dell’offerta** che attualmente il nostro Sistema Paese è in grado di fornire a chi necessita di finanza dedicata a particolari bisogni imprenditoriali o sociali. In questa fase dell’analisi non poteva non essere trattato il tema rilevante e centrale (oltre ad essere molto discusso) della nuova regolamentazione e della normativa che definisce le aree e le funzioni oltre che gli strumenti con cui i nuovi (e vecchi) operatori del microcredito dovranno cimentarsi.

Anche in questo caso l’analisi svolta nel rapporto ci porta a definire alcuni fattori chiave anche dal lato dell’offerta, che sempre di più deve **trasformarsi da un’offerta di progetti ad un’offerta di “soggetti” attrezzati** e finanziariamente solidi che trovano nella nuova normativa e regolamentazione nazionale punti qualificanti e sfidanti di grande rilevanza e anche di criticità.

In particolare si evidenzia che:

1. Nei paesi industrializzati, oltre al sostegno delle fasce marginali, cresce **l’esigenza di promuovere meccanismi capaci di consentire a soggetti patrimonialmente deboli (non necessariamente “poveri”) di ottenere credito per avviare attività autonome.** Oggi si può considerare il microcredito un importante strumento di promozione del lavoro autonomo, nonché un elemento di supporto nello sviluppo della micro impresa e nel contrasto all’esclusione finanziaria.

2. Va messo in evidenza che un soggetto promotore (pubblico o privato che sia) quando decide di avviare **un’iniziativa di microcredito, si basa – di regola - su un “progetto” che viene impostato a partire da un atto di indirizzo “politico”,** che deve orientare ad esempio nella scelta dei partner (banca finanziatrice e soggetto garante).
3. **Un progetto di microcredito ben costruito è un’operazione complessa,** dentro la quale si affrontano e si devono risolvere, per ottenere i risultati ipotizzati, problemi non irrilevanti e per un dato territorio questa operazione può diventare un’occasione di partenariati nuovi e produttivi di effetti estremamente positivi in campo sociale ed economico.
4. **La scelta del legislatore di trattare il microcredito nell’ambito del testo unico bancario (TUB)”** con il passaggio dai “progetti di microcredito” ai “soggetti operatori di microcredito” rischia di ridurre fortemente la valenza dello strumento se non verranno trovati i corretti accorgimenti per incorporare la profonda esperienza maturata nei programmi all’interno dei nuovi “operatori”.
5. **Salvo alcune lodevoli eccezioni, negli ultimi 10 anni non si è determinata una accelerazione, una qualificazione nell’offerta di microcredito nel nostro Paese.** A fronte di un incremento del numero dei beneficiari finali (famiglie, lavoratori, studenti, giovani che vogliono mettersi in proprio) ed un incremento netto del volume dei prestiti concessi, restano alcuni limiti: la generosa “voglia di stare sul tema” ha indotto molte istituzioni a promuovere e/o ad annunciare programmi che non hanno avuto alcun seguito ovvero hanno conseguito risultati minimi. Inoltre è diffusa la difficoltà dei promotori nel predisporre ed offrire accurati servizi di tutoraggio, servizi ritenuti da tutti necessari anche perché, nel caso del microcredito produttivo, essi rappresentano una sorta di assicurazione sulla vita dell’iniziativa finanziata e quindi sul rientro del prestito concesso.
6. **L’offerta di microcredito, cioè l’azione promozionale dei soggetti che attivano programmi, è stata abbastanza differenziata nelle tre macro aree del nostro Paese.** Nelle regioni del nord hanno prevalso nettamente le iniziative di microcredito sociale, nelle regioni del centro hanno prevalso nettamente le iniziative di tipo produttivo, mentre **nelle regioni del sud hanno prevalso, ma di poco, le iniziative di tipo produttivo (con oltre 7.300 prestiti) contro quelle di microcredito sociale, di cui hanno beneficiato poco meno di 6.000 famiglie.**

Quanto analizzato da un punto di vista del mercato interno e delle nostre attuali “difficoltà” a concepire in modo univoco le effettive caratteristiche di un efficace mercato del microcredito, **ha evidenziato la necessità di un approfondimento delle dinamiche internazionali (europee) del fenomeno del microcredito e delle sue interazioni con la realtà nazionale e meridionale.**

Dinamiche che sempre di più vedono il microcredito al centro dei pensieri e delle decisioni dell’Unione europea che anno dopo anno ha ampliato il suo interesse di natura sociale ed economica per il mondo del microcredito, definendo specifiche strategie di azione e possibili percorsi evolutivi. I due capitoli della ricerca dedicati a questo tema hanno presentato una storia dell’evoluzione, sia in termini di filosofia di policy che di applicazione concreta, del microcredito, in Europa ed in Italia, dal ciclo 2007-2013 dei

fondi strutturali europei alle prospettive del nuovo ciclo 2014-2020, tenendo conto anche del completamento dell'iter di regolamentazione del settore nel nostro Paese, iniziato nel 2010 e terminato, anche se con aspetti ancora contraddittori o perfettibili, con i regolamenti del 2014 e dei primi mesi del 2015.

Tale strumento, nato in contesti sociali e storici molto lontani dal nostro, ha trovato una crescente applicazione, ed un successo, soprattutto per impulso dell'Unione europea, che lo ha sempre più inserito dentro la sua filosofia di sostegno alla piccola e media impresa e di supporto attivo ed inclusivo alle fasce sociali più fragili. Il lavoro, sia a livello di concettualizzazione dello strumento nei suoi percorsi di elaborazione di strategie di policy, che di varo di specifici programmi di assistenza tecnica e di messa a disposizione di fondi di microfinanza, con il quale l'Unione europea ha diffuso la microfinanza negli Stati membri è stato quindi essenziale. Tale attività, che ha visto la Bei ed il Fei nel ruolo di bracci operativi della gestione di specifici programmi di iniziativa comunitaria, si è estrinsecato non solo in programmi di microcredito (come Progress nello scorso ciclo di programmazione), in grado di dare concreta attuazione allo strumento, ma in un sostegno alla crescita delle competenze organizzative e gestionali del comparto, sia mediante programmi di iniziativa europea di sostegno al *competence-building* (in particolare Jasmine), sia elaborando codici di condotta, al fine di uniformare verso l'alto la gestione dei fondi in tutti gli stati membri.

In qualche modo, quindi, il microcredito è uno strumento assolutamente esemplificativo dei concetti di economia sociale di mercato e di *flexsecurity* che caratterizzano l'Europa sin dallo spirito dei Trattati istitutivi. La trasposizione dentro il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 di nuovi programmi di microfinanza di iniziative comunitaria, che si aggiungeranno a quelli cofinanziati a livello regionale dai singoli PO FSE, per i quali esiste quindi una specifica possibilità dentro l'Accordo di Partenariato, **testimonia come il microcredito sia ancora considerato una priorità.**

Priorità che ha dato luce a strutture di lobbying, promozione e assistenza tecnica nella predisposizione, finanziamento e gestione di programmi di microfinanza, sia a livello nazionale che comunitario come ad esempio l'EMN.

I risultati ed i dati che attestano l'interesse sempre vivo nei confronti di tale strumento, che con la crisi economica si è anche ridestato, e la flessibilità del microcredito, che si presta ad essere interpretato sia come strumento di politica industriale, per far nascere nuove imprese, sia come strumento di solidarietà sociale attiva, ovvero di *flexsecurity*, lo rende adattabile a diversi contesti di politica economica e sociale, dentro la filosofia generale con la quale la UE guarda alle PMI ed al loro ruolo nella società, oltre che nell'economia. Si è peraltro notato come, nell'esperienza di programmi come Progress, la gestione a livello comunitario sia più efficace quando si concentra sulla prestazione di garanzie agli enti nazionali di microcredito, anche perché tale forma preserva una sorta di sussidiarietà verticale, in cui l'Unione europea mette a disposizione strumenti di supporto, ed i singoli enti nazionali operano autonomamente nella loro realtà nazionale specifica.

L'evoluzione dei programmi europei, dei codici di condotta elaborati su scala continentale, e della normativa italiana consentirà, auspicabilmente, di rendere il microcredito uno strumento permanente, sistematico, organizzato in forma unitaria, e gestito professionalmente da operatori specializzati, consentendo, specie nel nostro

Paese, di superare quella fase spesso un poco caotica, volontaristica e pionieristica che lo ha connotato sinora. Fase pionieristica che ha visto impegnate, fundamentalmente, tre categorie di soggetti:

- **Soggetti istituzionali**, segnatamente Regioni che hanno utilizzato le risorse del FSE per creare fondi di microcredito regionali, a volte, come nel caso campano, arrivando ad evoluzioni che coinvolgono anche gli enti locali;
- **Soggetti bancari tradizionali**, impegnati in attività di carattere sociale, spesso per motivi di marketing e promozione dell'immagine dell'istituto, oltre che per penetrare in mercati potenziali costituiti da una imprenditoria in crescita, che potrebbe, ad un certo punto, passare al merito creditizio tradizionale;
- **Soggetti del terzo settore**, di tutti i tipi, dalle MAG tradizionalmente impegnate nel settore, al circuito parrocchiale della Caritas.

Indubbiamente, la normativa che è stata definita prevede, come detto, un notevole passo in avanti verso la sistematizzazione del microcredito anche se permangono alcuni elementi d'ombra.

Oltre a quelli già evidenziati in precedenza e che attengono alle questioni più interne del contesto organizzativo dei soggetti che offrono microcredito, in questo caso si vogliono indicare alcuni punti della struttura regolamentare e normativa che possono risultare non perfettamente allineate con le dinamiche europee:

- Una possibile non perfetta armonizzazione fra regole nazionali ed europee in materia di criteri di definizione dell'impresa beneficiaria e di possibile deroga alla soglia dei 25.000 euro in alcune situazioni.
- La non erogabilità del microcredito per attività legate all'esercizio ordinario di impresa, o ai lavoratori autonomi.
- La possibilità di finanziare anche soggetti potenzialmente bancabili, venendo quindi meno ad alcune caratteristiche tradizionali del microcredito.
- Una relativa indeterminatezza circa aspetti essenziali, come le modalità di governance degli enti che erogano microcredito, o della gestione del rischio di credito.

L'analisi della domanda e dell'offerta di microcredito, nell'ambito del nuovo modello regolamentare nazionale ed internazionale, ha evidenziato quindi vari aspetti significativi e molto rilevanti sulla natura del microcredito, sulle possibili prospettive e sui necessari assetamenti organizzativi e funzionali.

A tal riguardo il Rapporto ha voluto anche dare spazio a due approfondimenti specifici che hanno offerto un quadro più ampio del funzionamento e delle regole del mercato.

In primo luogo **attraverso l'analisi del modello per l'erogazione di microcrediti per l'imprenditoria, l'occupazione, l'inclusione sociale in Italia e nel Mezzogiorno di PerMicro**, che nasce nel 2007 quando alcuni finanziatori privati hanno creduto nell'idea che si potesse fare microcredito in modo professionale ed economicamente sostenibile in Italia. Gli istituti di credito tradizionali non sono (o lo sono in minima parte) strutturati per intercettare queste istanze. Il microcredito è, infatti, un mestiere molto diverso da quello bancario, per via dell'assenza di garanzie reali, della varietà dei soggetti e delle loro situazioni economico-finanziarie.

PerMicro ha proposto un modello integrato e professionale e sviluppato una rete di 14 filiali in 11 regioni d'Italia. In circa sette anni ha erogato 60milioni di euro a più di 1.500 imprese e a più di 8mila famiglie. Ora PerMicro si sta trasformando in un'istituzione di microfinanza per poter aumentare il proprio bacino di utenza, rafforzando attraverso servizi ausiliari di consulenza gratuita, garanzie assicurative, nuovi prodotti e servizi accessori, la probabilità di successo del cammino imprenditoriale e lavorativo. Le imprese finanziate sono nella maggior parte dei casi delle start-up. Nuove iniziative che abbracciano molti settori produttivi, dall'artigianato, al commercio stanziale (e non) ai servizi alle persone e alle imprese. Quasi la metà dei clienti che avvia o vuole far crescere la propria attività imprenditoriale ha meno di 36 anni, vanta già un'esperienza pluriennale come dipendente nel settore e apporta sempre un'idea innovativa anche in comparti tradizionali. Sempre di più sono i giovani che chiedono credito per cimentarsi sui terreni dell'innovazione: commercio on line, servizi alle imprese o alle persone tramite applicazioni, web, design, etc.

È significativa anche la presenza nel Mezzogiorno d'Italia, dove ha aperto una delle sue prime filiali (a Pescara nel 2008), per poi inaugurare, dal 2013 al 2014, filiali a Bari, Napoli e Catania. Il Sud è una direttrice obbligata per poter intercettare i bisogni di un territorio dove più di un quarto delle famiglie si trova in condizioni di povertà relativa. La povertà è spesso figlia della mancanza di un reddito derivante da un'attività lavorativa. Le scarse opportunità lavorative non hanno al contempo fermato i flussi migratori (+21,5% di residenti in Italia negli ultimi due anni): nel Mezzogiorno d'Italia vi sono più di 700mila stranieri residenti, l'85% dei quali hanno un'età compresa fra i 15 ed i 70 anni. Un altro dei fenomeni che catturano l'attenzione dei fornitori di microcredito è quello dell'usura. Alcune fra le maggiori ricerche sul tema individuano nel Mezzogiorno l'area più vulnerabile in Italia, con stime di svariate decine di migliaia di vittime.

Nel Sud i numeri sono comunque significativi: 1.841 famiglie e poco meno di 300 imprese hanno ottenuto rispettivamente 9,5 milioni di euro e 4,5 milioni di euro necessari per far fronte a spese improvvise o per aprire o sviluppare un'attività. **Il cliente medio al Sud ha fra i 35 ed i 45 anni, è un capo-famiglia straniero o un giovane imprenditore che decide di aprire un'impresa.**

I giovani del Mezzogiorno che accedono ai micro-finanziamenti sono circa un quarto dei clienti totali dell'area. Il peso dei giovani meridionali raddoppia se si prendono in esame i soli imprenditori. Il 47,5% di questa categoria ha infatti meno di 35 anni. Allo stesso tempo coloro che hanno 55 anni o più sono il 13% del portafoglio complessivo.

In termini di genere, le donne meridionali sono più attive nel richiedere i prodotti di micro-finanza rispetto agli uomini, prevalendo con il 71% del totale delle pratiche famiglia. La percentuale si ribalta per le imprese, dove le donne pesano il 33% del totale, un dato assolutamente in linea con quello registrato a livello nazionale (e maggiore rispetto al dato delle donne a capo di un'impresa in Italia: il 23% del totale). I principali clienti per numerosità sono stati finora gli stranieri, 1.786 su 2.119, pari a poco meno del 85%. Questa fotografia cambia però radicalmente quando si scompone questo dato per il prodotto scelto. Gli imprenditori italiani che accedono ai micro-prestiti sono i quattro quinti del portafoglio. Il 60% circa dei clienti chiede un prestito per l'avvio di una nuova attività, il 37% per lo sviluppo e il 4% per rilevarne una. I comparti economici interessati al microcredito nel Mezzogiorno sono disparati. Il settore del commercio (quasi sempre

stanziale) è quello più diffuso, con un terzo delle pratiche, seguito da quello dei servizi alla persona (17%), quelli turistici (il 15%) che comprendono la ricezione turistica, alberghiera, la ristorazione, i trasporti e i servizi culturali. Vi sono poi due settori al 12% l'alimentare e l'artigianato e i servizi alle imprese, principalmente consulenze e formazione. Si segnala, infine, una recente crescita dei finanziamenti per servizi web.

In sostanza, il microcredito sta crescendo nel Mezzogiorno d'Italia. Non potrà, da solo, risolverne i problemi strutturali, ma può sicuramente rappresentare uno degli ingredienti per il suo rilancio.

Un ulteriore specifico approfondimento è stato dedicato al ruolo ed alle caratteristiche del microcredito nella legislazione italiana. Inoltre si è dato risalto anche ad un altro aspetto fondamentale nella regolamentazione del microcredito in Italia: il ruolo legislativo delle nostre Regioni. Peraltro le esperienze regionali hanno in gran parte evidenziato un dato che è piuttosto uniforme nella normativa regionale: per quanto riguarda il microcredito all'impresa siamo ancora quasi sempre nella logica delle vecchie sovvenzioni pubbliche, tanto che la preoccupazione maggiore dei legislatori regionali è quella di evitare di incorrere in infrazioni alla disciplina comunitaria che vieta gli aiuti di Stato o di apprestare garanzie in favore dei soggetti privati finanziatori.

Solo sporadicamente ai contributi si affianca l'attività di consulenza in favore dei beneficiari; quasi mai sono rispettati i limiti soggettivi stabiliti dalla norma statale. Ed anche sotto l'aspetto più marcatamente sociale del microcredito, l'analisi delle normative regionali evidenzia un microcredito divenuto strumento di generica protezione sociale, rispondente al tradizionale impianto solidaristico del nostro ordinamento e rende evidente che manchi quasi del tutto l'aspetto di promozione della libertà economica e della dignità personale, finalità che dovrebbero costituirne il valore aggiunto.

Infatti si tende a non dare forza al tratto saliente del fenomeno microcredito: lo sviluppo di una particolare dinamica relazionale tra il singolo fruitore del microcredito e l'ambiente in cui opera, la quale permette una crescita reciproca in un meccanismo *win-win* in un'ottica, secondo la quale il credito è un metodo di crescita della persona a seguito della fiducia accordata ai non bancabili, che mettono in gioco non garanzie patrimoniali, ma beni non materiali (la reputazione personale, in primis) altrettanto preziosi.

5. LA NUOVA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 E LE SFIDE DAVANTI A NOI

Dai vari approfondimenti effettuati si può provare ad identificare le sfide che il periodo di programmazione 2014-2020 dovrà affrontare per irrobustire ulteriormente il settore, iniziando da una eccessiva dipendenza di molti istituti di microcredito dalle finanze pubbliche, che rivela una difficoltà di raccogliere fondi sul mercato, con l'ovvia conseguenza che gli istituti dovranno fare sforzi aggiuntivi per massimizzare la loro efficienza e tagliare i costi operativi.

Così come occorre una maggiore trasparenza nei dati di bilancio e patrimoniali di molti istituti, spesso molto piccoli, e relativamente opachi, un passaggio fondamentale per creare un mercato europeo del microcredito sempre più dotato anche di strumenti di supervisione e vigilanza, come in quello bancario ordinario. È peraltro interessante notare come, per il 2014-2020, lo strumento europeo (Easi) dovrebbe avere una

connotazione maggiormente “sociale” e meno orientata alla sola “firm creation”, in linea con il peggioramento delle condizioni di coesione sociale e di accesso al mercato del lavoro indotto dalla crisi economica ancora in atto.

Fra le minacce, il settore, nei prossimi anni, dovrà affrontare la crescita di forme alternative di finanziamento degli stessi gruppi target del microcredito, come le piattaforme di *crowdfunding*, ed altre forme innovative (ad esempio, fornitori di scoring del merito creditizio di singoli individui che operano su social media, fornitori “alternativi” di determinati servizi a gruppi sociali svantaggiati, etc.). Dette minacce, però, costituiscono anche opportunità di ingresso in nuovi mercati da parte degli istituti di microfinanza.

Tali nuovi mercati, essendo costituiti dagli stessi consumatori di servizi di microcredito, consentirebbero quindi agli istituti di offrire ai loro clienti pacchetti integrati di servizi e soluzioni, che oltre ai microprestiti, includano anche attività di “social scoring” del merito creditizio, consulenza per il ripiano di debiti e per lo sviluppo competitivo dell’impresa.

**DEFINIZIONE ED EVOLUZIONE DEL FENOMENO.
CHE COSA È IL MICROCREDITO¹**

1. PREMESSA INTRODUTTIVA

Iniziamo da una affermazione banale: la parola microcredito è una parola composta, da micro e da credito.

Micro fa pensare a piccolo e, immediatamente dopo, a secondo dei casi, a “marginale”, “insignificante”, “che deve crescere”, o a “bello”: l’espressione “piccolo è bello” ha alimentato una letteratura corposa e esperienze concrete in campo economico e sociale. La parola micro, però, nelle scienze sociali, facciamo l’esempio dell’economia politica, si riferisce anche a un metodo di analisi dei comportamenti umani caratterizzato dall’attenzione al particolare, un metodo di analisi scientifica caratterizzato dalla convinzione che la vera conoscenza richiede il microscopio, anche nelle analisi sociali, per scandagliare con tutta la cura necessaria, i comportamenti umani individuali.

La parola credito ha anch’essa un immediata interpretazione in termini di relazioni di debito-credito che si instaurano tra soggetti diversi. Subito salta alla mente il verbo “credere” e la natura fiduciaria delle relazioni di credito: chi fa credito ha fiducia nella restituzione di ciò che mette a disposizione del debitore. Anche la parola credito ha alimentato una letteratura scientifica che spazia dall’economia al diritto alla storia e che ha approfondito moltissimi aspetti di questo peculiare rapporto debito/credito che già al tempo dei Romani poteva assumere tante forme diverse ed essere regolamentato in molti modi.

Riprenderemo più avanti le questioni connesse alle due parole che compongono l’espressione “microcredito”. Vale la pena ora guardare alla definizione (ad alcune definizioni) che sono state date.

2. IL MICROCREDITO, UNA POSSIBILE DEFINIZIONE

Attribuire un significato univoco al fenomeno del microcredito, non è cosa semplice, proprio perché esso è nato in epoche lontane, come si dirà meglio nelle prossime pagine, ed ha subito trasformazioni direttamente correlate con i fabbisogni economici e finanziari di civiltà e di epoche molto diverse tra loro.

Cominciamo col dire che, il microcredito, pur essendo oggi un fenomeno dall’identità, in teoria, ben definita, nei fatti, appare spesso in forme molto diverse, tanto da assumere connotati molto variegati e spesso divergenti.

Infatti, esistono numerose definizioni del fenomeno, tanto che da un lato sembrerebbe impossibile attribuirgli una identità precisa, dall’altro sembrerebbe invece un fenomeno

¹ Capitolo a cura di Marco Musella e Francesco Amati.

ricco di caratteristiche diverse e particolarmente adatto a rispondere a situazioni di bisogno differenti.

Nell'immaginario comune, poi, il concetto di microcredito viene associato ad una sorta di misura assistenziale contro la povertà mentre è più trascurata la sua natura di nuovo metodo di finanziamento in grado di aiutare quegli attori economici che non sono in condizioni di accedere ai tradizionali circuiti creditizi.²

In questa sezione si proverà, perciò, a mettere in evidenza alcune tra le più interessanti definizioni che descrivono il fenomeno (Riquadro 1), anche se da diverse prospettive, per cercare di restituire una definizione che ci aiuti nel percorso successivo, ponendo questo strumento finanziario in una sua dimensione non equivoca.

RIQUADRO 1: ALCUNE DEFINIZIONI DI MICROREDITO

Enciclopedia Treccani

“... è la Concessione di crediti per importi di entità ridotta a piccoli clienti in situazione di povertà, praticato dal sistema delle banche etiche...”.

Ente Nazionale per il Microcredito

“... è uno strumento finanziario rivolto a chi non riesce ad accedere al credito tradizionale a causa di mancanza di garanzie reali oppure per insufficiente storico creditizio. Tale strumento offre a soggetti deboli e a rischio di emarginazione una valida opportunità di inclusione finanziaria e sociale...”.

Wikipedia

“... uno strumento di sviluppo economico che permette l'accesso ai servizi finanziari alle persone in condizioni di povertà ed emarginazione. Il microcredito viene definito come “credito di piccolo ammontare finalizzato all'avvio di un'attività imprenditoriale o per far fronte a spese d'emergenza, nei confronti di soggetti vulnerabili dal punto di vista sociale ed economico, che generalmente sono esclusi dal settore finanziario formale...”.

Dizionario Garzanti

“...una piccola somma concessa a credito a chi vuole avviare un'attività autonoma e, per mancanza di mezzi, non ha la possibilità di fornire le garanzie richieste; è una forma di finanziamento alternativo attuato specialmente nei paesi in via di sviluppo per incentivare la crescita economica...”.

Fondazione culturale e responsabilità etica

“..... la concessione di piccoli prestiti a soggetti non bancabili ed esclusi, senza garanzie patrimoniali, a tassi di interesse ridotti, con la restituzione delle somme tramite rate ridotte su base temporale frazionata che non gravano in maniera pressante sui richiedenti...”.

² Per maggiori approfondimenti sul tema delle origini e caratteristiche del microcredito, Cfr. BECCHETTI L. (2008), *Il microcredito. Una nuova frontiera dell'economia*, Il Mulino, pp. 12-28.

Dizionario di “La Repubblica”

“...forma di finanziamento presente in contesti economici particolarmente deboli e arretrati, che permette di accedere al credito a chi non può rivolgersi alle normali banche, non potendo fornire le garanzie richieste...”.

Alla luce, dalle poche definizioni appena menzionate, è opportuno, però, sottolineare che il microcredito non è solo una forma di finanziamento fine a se stesso, bensì consiste anche in una offerta integrata di servizi - di assistenza, di monitoraggio e tutoraggio - che “accompagnano” il soggetto beneficiario del prestito, ponendo al centro dell’attenzione la persona attraverso una serie di interventi che mirano ad accogliere, ascoltare e sostenere chi si rivolge alle istituzioni di microfinanza (IMF), per tutta la durata del finanziamento; in altre parole si tratta di servizi che in qualche modo mirano a suscitare le energie migliori dei destinatari attivandoli e sostenendoli in un percorso di emancipazione che li rende capaci di restituire.

In linea con quanto appena detto, una recente definizione in uso nei Paesi dell’Unione europea, opera una netta distinzione tra microcredito sociale e microcredito d’impresa.

Con il termine **microcredito sociale** si intende quell’insieme di prodotti e servizi utili per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale; si tratta di un intervento che mira, da un lato, a offrire un aiuto concreto a persone e famiglie che si trovano in una situazione di temporanea difficoltà economica, attraverso la concessione di un piccolo prestito e, dall’altro, a diffondere la cultura della responsabilizzazione passando, laddove possibile, dalla logica di contributo a fondo perduto al concetto di “prestito”. Infatti, il microcredito sociale può essere attuato solo se il richiedente è nella condizione economica per far fronte, nel breve-medio termine, agli impegni assunti nel contratto creditizio.

Non si tratta dunque di un semplice sostegno finanziario temporaneo alla persona, ma di un investimento sociale, che consente un sensibile miglioramento della sua condizione sociale ed economica, aiutandola proprio a prevenire futuri squilibri finanziari.

Con il termine **microcredito d’impresa**, invece, si indicano prodotti e servizi utili a favorire lo sviluppo delle risorse delle persone attraverso la promozione del diritto all’iniziativa economica. L’obiettivo è di creare un meccanismo virtuoso che permetta ai micro imprenditori di generare reddito e diventare economicamente autonomi. Tale percorso si attua attraverso un processo selettivo volto a verificare l’attendibilità professionale dei richiedenti, la validità e la coerenza tecnica, economica e finanziaria dell’attività e del progetto per il quale è richiesto il finanziamento; in altre parole di garanzie, che il più delle volte sono intangibili.

Questo modo di erogare credito costituisce, di certo, un’innovazione di grande rilevanza in quanto, non è il passato delle persone che conta, non è la profittabilità *ex post* della loro impresa o le garanzie reali, (tutti criteri che condizionano il comportamento delle banche ordinarie) - ma il futuro reddituale e la sostenibilità del progetto presentato per il finanziamento.

In entrambe le accezioni di microcredito ora descritte, ciò che accomuna gli operatori di microcredito è che non ci si limita a concedere piccoli prestiti, ma si assume come principale obiettivo lo sviluppo, nei potenziali clienti, della capacità di mettere in risalto proprie risorse personali e progettuali.

Da questa, come da alcune altre definizioni, sopra menzionate, vediamo, quindi, che il microcredito non è solo una misura contro la povertà, ma una interessante ed innovativa strategia creditizia in grado di dare il “la” a realtà imprenditoriali che altrimenti sarebbero emarginate da qualsiasi logica produttiva di mercato o perché troppo piccole o perché proposte da soggetti non bancabili.³

Nella realtà, infatti, negli ultimi anni si sono diffusi modelli di microcredito (con gli adattamenti opportuni) anche nelle economie avanzate a sostegno dei cosiddetti “nuovi poveri”, cioè di coloro che nei paesi sviluppati vivono sulla soglia della sussistenza o al di sotto di essa e che possono trovarsi in gravi difficoltà di fronte a spese improvvise anche di piccola entità, ma anche a beneficio di chi ha intenzione di avviare piccole realtà imprenditoriali e/o artigianali, e che, per svariati motivi, sono esclusi dai canali tradizionali di accesso al credito, non potendo offrire garanzie agli enti bancari.

Si potrebbero riportare altre definizioni proposte nel dibattito sul microcredito, ma ai nostri scopi sono sufficienti quelle appena in questa sezione per affermare che non esiste una totale sintonia tra i diversi approcci.

Noi, adotteremo una definizione del tipo “finanziamento di ridotta entità a favore di soggetti non bancabili, ma affidabili” per sottolineare che l’oggetto di questo studio è uno strumento finanziario rivolto sì a soggetti in difficoltà economica, ma non ai poveri più poveri.⁴

3. ALCUNE CARATTERISTICHE DEL MICROCREDITO

3.1. *I principali modelli e punti di forza*

Come detto nelle pagine precedenti, il microcredito è una particolare forma di credito caratterizzato, sostanzialmente, da importi di basso ammontare e senza vincoli di garanzia, dati a persone povere. Questa è la definizione utilizzata nel 2005 in occasione dell’apertura dell’anno internazionale del microcredito.

Analizzando, quindi, il fenomeno dal lato dell’offerta, diversi sono i soggetti che esercitano il microcredito, nel mondo, e diverse sono le tipologie di gestione strategica di erogazione del credito e di servizi finanziari. Alcune si basano sul credito individuale, altre sul credito di gruppo (solidale), altre sul credito associato e si distinguono nelle seguenti tipologie:⁵

- a. **Modello Grameen:** è la metodologia sviluppata dalle istituzioni che hanno adottato la struttura organizzativa della GrameenBank del Bangladesh. Essa è caratterizzata

³ Per maggiori approfondimenti sul tema, Cfr. GATTI I., “Il microcredito e le reti di capitale sociale nel nord e nel sud del Mondo” in GALATI M. (2006), “Microcredito. Banca etica, capitale sociale e Mezzogiorno”, Ancora del Mediterraneo Editore.

⁴ Se guardiamo, infatti, al lato dell’offerta di microcredito ci rendiamo immediatamente conto che in qualche modo sono necessarie diverse forme di garanzia, seppur di natura non strettamente patrimoniale, che il beneficiario del prestito deve dare all’istituto erogatore.

⁵ Per maggiori approfondimenti sul tema specifico, Cfr. CIRAVEGNA D., “Il ruolo e le problematiche del microcredito e della microfinanza nell’economia moderna” in LIMONE A., CIRAVEGNA D. (2007), *Otto modi di dire Microcredito*, Il Mulino.

da una articolazione di tipo territoriale nella quale le varie filiali operative della banca controllano aree geografiche comprendenti molteplici villaggi. Gli operatori di zona diffondono nei villaggi il programma di microcredito e le modalità operative, attraverso incontri periodici con la gente. La banca concede prestiti a gruppi di poche persone, il rimborso avviene settimanalmente e si fornisce ulteriore credito solo se tutto il gruppo è puntuale nei pagamenti. Questo modello di erogazione del microcredito si caratterizza da una pregnante responsabilità collettiva all'interno di gruppi di solidarietà. Il controllo del programma viene affidato al gruppo stesso, accrescendone l'autonomia e l'autonomia e garantendo, in questo modo, il coinvolgimento morale di tutte le persone coinvolte.

Il programma della GrameenBank - iniziato nel 1976 come progetto e trasformatosi in banca nel 1983 - si è successivamente sviluppato articolatosi in una serie di molteplici strumenti finanziari per rendere più completo il servizio base costituito dalla concessione di prestiti. Tale è il fondo di risparmio comune, denominato "group fund" (nel quale i membri accumulano una parte dei loro risparmi per sopperire collettivamente alle eventuali esigenze del gruppo di appartenenza e che costituisce di fatto uno strumento di risparmio obbligatorio per i partecipanti al programma).

Si tratta, dunque, di un modello caratterizzato da una azione creditizia che viene realizzata da una istituzione distinta da coloro che prendono a prestito ma allo stesso tempo il prestito stesso è concesso sulla base di una partecipazione attiva da parte della collettività, che da un lato offre garanzie all'istituto erogatore e dall'altro è la fonte generatrice del capitale oggetto di microcredito.⁶

- b. Associazioni di credito:** costituite da uomini e donne accomunati da legami di tipo culturale, economico e politico (gruppi *self made* nati all'interno della comunità) che si associano per svolgere attività di micro finanza, in particolare, volte a sostenere la nascita e lo sviluppo di microimprese produttive e, in generale, di forme di lavoro autonomo. In Italia prendono la denominazione di "Cooperative di credito". Si tratta di associazioni volontarie mutualistiche di raccolta di risparmio tra i soci e di concessione di prestiti agli stessi,⁷ al fine di permettere ad essi di soddisfare, in modo autonomo le proprie necessità economiche e sociali.

In particolare, tali organismi, hanno una composizione di membri omogenei sul piano culturale, economico e sociale; una struttura rigida proprio perché distribuiscono il credito fra i membri, senza tenere conto delle loro reali capacità di investimento o delle loro effettive capacità; molto spesso non viene richiesta la corresponsione di interessi a meno che i prestiti vengano assegnati secondo un metodo di asta o a lotteria, che introduce elementi di flessibilità dell'erogazione dei fondi.

- c. Community bank e villagebank:** sono istituzioni create dalla comunità locali che effettuano operazioni di microintermediazione finanziaria anche utilizzando capitali non provenienti dalla raccolta di risparmio dai soci, bensì forniti da enti esterni, quali banche formali o altre istituzioni di micro finanza, sovente ONG. Spesso, queste

⁶ Cfr. BECCHETTI L. (2008), *Il microcredito. Una nuova frontiera dell'economia*, Il Mulino, pp. 44-55.

⁷ Cfr. DE VICENTIS P., "I meccanismi finanziari del microcredito" in LIMONE A., CIRAVEGNA D. (2007), *Otto modi di dire Microcredito*, Il Mulino.

organizzazioni sono articolazioni locali di programmi di finanziamento più estesi (ad esempio, il progetto statunitense Foundation for International Community Assistance – FINCA – attivo in America Latina, in Africa ed in Asia, su iniziativa dell’agenzia governativa statunitense per lo sviluppo internazionale USAID) nei quali, attraverso l’attivazione di un circolo creditizio, si mira a far sviluppare anche l’accumulazione di risparmio locale. Molto spesso, i fondi provenienti da soggetti terzi (*external account*) prevalgono sui fondi forniti dai membri del gruppo (*internal account*), quindi, per effetto di accumulazione di nuovi risparmi da parte dei membri e degli interessi percepiti sui prestiti in eccesso rispetto ai costi da sostenere per il funzionamento, l’*internal account* aumenta, liberando progressivamente l’associazione dalla necessità di attingere all’*external account*.

- d. **Organizzazioni non governative (ONG):** organizzazioni esterne alle comunità in cui operano, le quali mirano, agendo da intermediari in varie forme, a far nascere programmi di microcredito o a far crescere iniziative già esistenti. Le ONG, acquisiscono fondi, prevalentemente, attraverso donazioni governative, di privati o di organismi internazionali (Banca Mondiale, FAO ed Agenzie dell’ONU). Solo degli anni novanta, sono nate le prime ONG dedite esclusivamente ad attività di microfinanza, normalmente organizzate in reti che garantiscono il sostegno tecnico-finanziario nelle fasi di avvio o filiali nazionali di ONG internazionali. Inoltre, esse, spesso, effettuano interventi volti a far sviluppare particolari attività e/o settori con forte contenuto formativo, conche con lo scopo di diffondere tra i poveri la consapevolezza della necessità di partecipare a progetti di microcredito.
- e. **Enti pubblici territoriali:** creano al loro interno progetti di microcredito per agevolare la nascita di microimprese, quale politica attiva del lavoro, o per svolgere attività assistenziali in forma non assistenziale, e quindi, non a fondo perduto, ma di tipo responsabile: i beneficiari sono tenuti a restituire, in tutto o in parte, a scadenze più o meno brevi, i fondi ricevuti per poter superare difficoltà o necessità contingenti (acquisto o ristrutturazione della casa, spese mediche, e sanitarie spese per matrimoni, funerali, acquisto beni di consumo, corsi di formazione professionale, etc.).
- f. **Banche commerciali:** banche formali che hanno adottato lo strumento del microcredito per fornire prestiti ai propri clienti, generalmente microimprenditori, oppure ONG operanti nella micro finanza che sono divenute banche commerciali: esempi di questo tipo sono l’indonesiana *BankRakyat* e il boliviano *BancoSol*. L’entrata delle banche commerciali nel settore microcredito è conseguente alla valutazione che il microcredito presenti rischi molto bassi, stante l’esiguità delle somme date a prestito e l’elevato tasso di rientro dei prestiti (95%), che il microcredito ha messo in evidenza quasi ovunque. Capita, però, che le banche commerciali, in alcuni casi, chiedono garanzie reali su alcuni tipi di prestiti, ponendosi così al limite del modello di microcredito.⁸

Per individuare, in maniera più sintetica e diretta, alcune interessanti caratteristiche strutturali ed organizzative dei modelli sopra elencati, si proporrà una tabella ed una figura

⁸ Cfr. DE VINCENTIS P, “I meccanismi finanziari del microcredito” in LIMONE A., CIRAVEGNA D. (2007), *Otto modi di dire Microcredito*, Il Mulino.

(tabella 1, figura 1) con cui si proverà ad individuare i livelli di “istituzionalizzazione” e la “natura funding” dei suddetti modelli di erogazione di microcredito.

Grado di istituzionalizzazione e natura funding dei modelli di microcredito

MODELLI	GRADO DI ISTITUZIONALIZZAZIONE* (Valori da 0 a 4)	NATURA FUNDING** (Valori da 1 a 3)
Modello Grameen	2	2,5
Associazioni di credito	1,5	2
Community bank e village bank (<i>internal account</i>)	1	3
Community bank e village bank (<i>external account</i>)	3	1
Organizzazioni non governative (ONG)	4	1
Enti pubblici territoriali	4	1
Banche commerciali	4	1

* L'indicatore relativo al grado di istituzionalizzazione può assumere valori da 0 a 4 – 0 livello nullo, 4 livello massimo.

** L'indicatore relativo alla natura del funding (interna, mista, esterna) assume valori tra 1 e 3 e va così inteso: **valore 1** (natura “esterna” funding: livello basso o nullo di coinvolgimento dei destinatari); **valore 2** (natura “mista” del funding: livello medio di coinvolgimento dei destinatari); **valore 3** (natura “interna” del funding. Livello alto di coinvolgimento dei destinatari nel garantire il funding).

Tabella 1 - Fonte: Elaborazioni degli Autori

Relazione tra grado di istituzionalizzazione e livello di socializzazione tra le diverse forme di erogazione di microcredito

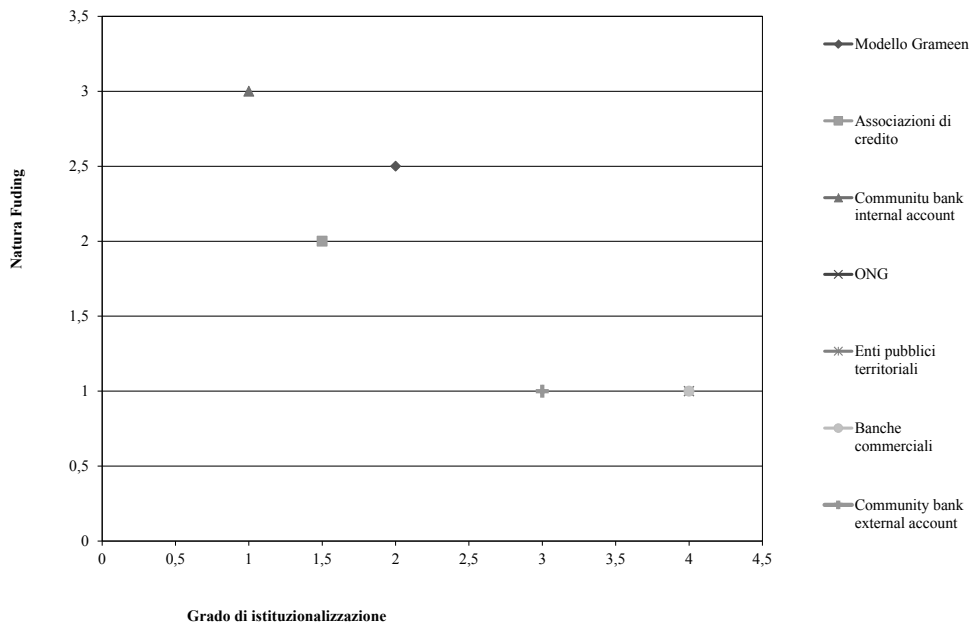


Figura 1 - Fonte: Elaborazioni degli Autori

Da un primo sguardo, alla tabella ed alla figura 1, si evince che, molto probabilmente, i modelli di microcredito caratterizzati da livelli più bassi di istituzionalizzazione sono, rispettivamente, quello di “*Community bank e village*” (*internal account*), “*Associazione di credito*” e “*Grameen*”, mentre gli ultimi tre, compreso quello di *Community Bank* (*external account*), hanno un grado di istituzionalizzazione molto alto che, naturalmente sfocia in una poco accentuata natura “Funding”.

Si evidenzia, ancora nella tabella 1, che i modelli di erogazione di microcredito poco istituzionalizzati, sono, di conseguenza caratterizzati, da una più accentuata natura funding proprio perché l’istituzionalizzazione, in qualche modo, spiazza la partecipazione attiva, da parte dei potenziali beneficiari del microcredito, nella fase di gestione e di raccolta dei fondi utili per realizzare le operazioni di microcredito. In estrema sintesi, possiamo, quindi dedurre che si tratta, di forme di erogazione che, pur avendo la stessa finalità, sono strutturate in maniera differente soprattutto per qual che concerne le metodologie e la struttura che caratterizza ognuna di esse.

Per quanto riguarda, invece, i principi fondamentali a cui il microcredito si ispira, possiamo di certo sostenere che i più importanti sono:

- **La Giustizia sociale.** La volontà di raggiungere un equilibrio tra libertà ed opportunità, fra ricchezze ed inclusioni, fra pochi e molti. Questo elemento si traduce in una scelta dei destinatari del servizio offerto: persona a basso reddito che pur non avendo la possibilità di accedere al credito attraverso i canali esistenti nel mondo delle banche hanno tutte le potenzialità per accedervi, almeno da un punto di vista di solvibilità e capacità personali. È evidente, però, che il caso *f* precedentemente illustrato non si pone in quest’ottica avendo alla base una scelta dell’istituzione bancaria.
- **La sostenibilità** dell’istituzione di microcredito, cioè la capacità di auto sostenersi economicamente producendo redditi e dunque dando garanzia del proprio servizio anche nel lungo periodo. È, anche qui, evidente che i casi *c* ed *e* possono ben muoversi in una prospettiva differente.

Inoltre, il microcredito, dovrebbe avere come perno centrale dei propri meccanismi di funzionamento un insieme di principi, quali:

- a) L’adattamento dei prestiti alle esigenze del cliente: somme modeste, procedure semplici e tempi rapidi;
- b) Sistema di garanzie che tenga conto dell’assenza di beni e di capitale proprio dei destinatari - in pratica, l’incentivo al rimborso si basa sui prestiti di volume progressivamente crescente, sui gruppi di contraenti che si garantiscono a vicenda, sul rapporto di fiducia tra il contraente e l’agente, sulle reti di riferimento e non sulla minaccia di aggredire un bene patrimoniale in caso di insolvenza;
- c) Recupero adattato alle esigenze del cliente, mediamente scadenze frequenti e di piccola entità;
- d) Copertura dei costi attraverso il tasso di interesse e le commissioni, per raggiungere in breve la piena sostenibilità. Sul tema dei tassi di interesse torneremo tra breve.

3.2. Le garanzie nel microcredito: cenni

Il tema delle garanzie, nel microcredito, è naturalmente molto importante ma anche particolarmente delicato proprio perché i soggetti che erogano il microcredito devono affidarsi a strumenti di garanzia del tutto, o in parte, diversi rispetto a quelli utilizzati dalle banche tradizionali; in altre parole, gli istituti di microcredito devono trarre le proprie garanzie attraverso meccanismi di incentivazione alla restituzione.

È, la presenza di un forte e radicato tessuto sociale che permette, in genere, di ricorrere a forme di garanzie sociali che sostituiscono le più classiche garanzie reali. L'inadempimento, all'interno di un contesto sociale stringente, oltre ad essere un atto legalmente perseguibile, diviene, innanzitutto, un atto di irresponsabilità ed ingiustizia nei confronti dei pari, che pagano sulla propria pelle la slealtà dell'individuo o comunque ne riconoscono l'inaffidabilità "marchiandolo" per sempre. Ovviamente tale meccanismo si verifica nelle civiltà meno aperte e sviluppate, come ad esempio i villaggi dei Paesi arretrati.⁹

Nei Paesi industrializzati, chiaramente, la situazione diventa, da questo punto di vista, più difficile perché l'individuo sfugge al controllo da parte dei suoi pari proprio perché viene a mancare l'intreccio di relazioni che permette le forme di controlli di cui si diceva poco fa. A ciò, si aggiunge una più accentuata mobilità spaziale del cliente che lo rende "sfuggente" anche da un punto di vista fisico: se infatti nei paesi meno sviluppati, l'individuo difficilmente si allontana dal proprio villaggio e territorio di riferimento, per mancanza di prospettiva, ma anche perché logisticamente impossibilitato (trasporti inefficienti o inesistenti), nei paesi industrializzati la possibilità di movimento è molto maggiore, e quindi con essa anche l'eventualità che il cliente "sparisca" per sfuggire alle obbligazioni contratte.

Per sopperire alla mancanza di socialità e dovendo avere a che fare comunque con clienti che non possono prestare garanzie, le istituzioni dei paesi industrializzati si affidano ad altre modalità di garanzia, quali:

- *La minaccia o l'incentivo di lungo periodo.* L'ente erogatore minaccia il creditore di non ricevere un altro credito nel caso in cui esso non si dimostri puntuale nel pagamento di tutte le rate. In maniera complementare o alternativa l'ente promette al debitore l'erogazione di crediti di ammontare crescente subordinati alla verifica di una restituzione regolare de primo e dei successivi crediti (il secondo ed i successivi crediti potrebbero essere erogati anche prima dell'estinzione dei precedenti). Tali minacce e incentivi, secondo un approccio tradizionale nel quale è il *self-interest* a gestire le scelte istituzionali, funzionano se l'orizzonte temporale del debitore è abbastanza lungo, cioè se l'utilità derivante dai prestiti futuri è maggiore di quella ottenibile con un *default*.
- *L'analisi della situazione socio-economica.* L'istituzione chiede ai clienti una documentazione che attesti i suoi movimenti economici e finanziari (pagamento di bollette, busta paga, estratti conto, ecc). Ciò è finalizzato a valutare la correttezza del cliente nella sua storia personale.

⁹ Cfr. ISAIA I., "Il processo creditizio e le garanzie" in LIMONE A., CIRAVEGNA D. (2007), *Otto modi di dire Microcredito*, Il Mulino.

- *L'accompagnamento e consulenza.* Se la rete di soggetti in cui un individuo è inserito non è in grado di attuare un forte controllo sociale (perché magari l'associazione è all'altro lato della città) o di impegnarsi in solido in un credito di gruppo, essa può offrire un servizio importante di accompagnamento e consulenza, nella definizione del bisogno o del piano di impresa e nel monitoraggio post credito. La bontà del progetto, la conoscenza del cliente ed un costante controllo dello stesso, divengono forme di garanzia sull'effettivo rientro del credito.
- *Il fondo di garanzia.* Questo tipo di strumento, reale e facilmente liquidabile, è costituito da un ammontare di denaro depositato a garanzia da parte di un terzo (fondazione, ente pubblico, etc.) presso l'istituzione finanziaria che eroga il finanziamento o presso un altro istituto, e rimane sempre e comunque vincolato ed utilizzabile solo in caso eventuale insolvenza da parte del beneficiario del microcredito.¹⁰

Tale modalità di garanzia può creare alcuni problemi in quanto, essendo il garante un ente terzo, considerato sia dal debitore che dal creditore quale soggetto "lontano" (in quanto pubblico o privato che sia, privo di una relazione stretta ed effettiva con le due parti), può condurre, entrambi i soggetti, a disinteressarsi rispetto al rimborso del credito, infatti:

- a. Il creditore sa di potersi rivalere sul fondo di garanzia, facilmente disponibile e liquidabile, in maniera molto più semplice ed economica che se dovesse "convincere" il debitore insolvente;
- b. Il debitore sa che il terzo pagherà comunque il suo debito.

Concludendo sul tema delle garanzie, vale la pena osservare che spesso le diverse forme di restituzione delle garanzie patrimoniali vengono combinate tra loro, soprattutto nei paesi più sviluppati, per ottenere un incentivo sufficientemente elevato a stimolare comportamenti corretti e collaborativi del prenditore a prestito.

3.3. *Tecnologie di erogazione del credito: cenni*

Come si è detto, esistono due tipologie di credito, quello di gruppo (*group lending*) e quello al singolo (*individual lending*) che è quello più utilizzato nei paesi sviluppati, proprio per la carenza di tessuto sociale e per il fatto che nei paesi industrializzati è difficile che un gruppo di individui abbiano necessità di credito contemporaneamente (essendo, come già detto, molto limitata la domanda di microcredito nei paesi industrializzati rispetto a quelli in via di sviluppo) oppure perché i richiedenti potrebbero non essere disposti ad assumersi responsabilità di gruppo, per esempio perché essi richiedono crediti di ammontare diverso e dunque la responsabilità assunta dai diversi membri non sarebbe proporzionale ed uguale.¹¹

¹⁰ Cfr. GRAVINA M., "Strumenti per il Microcredito" in GALATI M. (2006), *Microcredito. Banca etica, capitale sociale e Mezzogiorno*, L'ancora del Mediterraneo Editore.

¹¹ Cfr. DRAGONE D., "Microcredito: formule, applicazioni, prospettive" in BRUNONI L. (a cura di) (2014), *La complessa identità del microcredito. Una ricerca interdisciplinare*, Il Mulino. Si consideri, però, che i fenomeni migratori aprono, anche nei paesi avanzati, spazi di applicazione del *grouplending* nuovi ed interessanti.

Tuttavia, nonostante non si possa parlare di credito di gruppo, la rete sociale di riferimento ha una sua funzione molto importante (associazioni, cooperative, centri di ascolto, parrocchie, etc.) nella sperimentale erogazione del credito, definibile “di rete”: essa si fa garante dell’onestà e serietà del richiedente, in taluni casi verificando e certificando la sua solvibilità, ed intervenendo operativamente in due momenti:

- a. *Pre-erogazione del credito*: la rete che normalmente conosce il richiedente da tempo, lo presenta all’istituto erogatore, talvolta, proponendo anche una analisi sommaria delle condizioni di solvibilità;
- b. *Post-erogazione del credito*: la rete monitora la regolare e puntuale restituzione del debito ed interviene a sostenere il richiedente e a facilitare la restituzione, nel caso in cui sorgano dei problemi di varia natura.

In taluni casi può essere utile rendere visibile il rapporto di conoscenza e fiducia tra la rete e il soggetto, sottolineando l’impegno assunto dalla rete con la formalizzazione della posizione attraverso, per esempio:

- Una garanzia personale (*fideiussione*) da parte dell’associazione/cooperativa, parrocchia o dei suoi membri;
- Una garanzia morale (lettera di *patronage*).

Nonostante la fideiussione sia anche impugnabile per legge, entrambe le forme suddette hanno solamente il compito di sottolineare, per iscritto, l’impegno assunto dalla rete; difficilmente, infatti, la garanzia personale prestata dai membri o dalla rete stessa (qualora abbia natura giuridica) ha natura patrimoniale.

3.4. Costi operativi e tassi d’interesse

Un altro tema molto rilevante è di certo quello dell’elevato costo sostenuto dalle istituzioni per l’erogazione dei microprestiti e la conseguente necessità di alleggerirne il peso percentuale su ogni credito.¹² È infatti facile intuire che, a fronte di un processo e di una analisi di credito sostanzialmente simile (e dunque a costi che non variano al variare dell’ammontare prestato), al diminuire dell’ammontare erogato i costi per credito erogato crescono percentualmente.

Inoltre, l’attività relazionale e di accompagnamento necessaria per l’erogazione di un microcredito spesso è molto dispendiosa rispetto ad un credito tradizionale, anche per la tipologia di cliente intercettato, e quindi incide in maniera pregnante sul rapporto costi-ricavi dell’erogazione stessa.

Uno degli strumenti utilizzati, dai soggetti erogatori, al fine di ammortizzare gli elevati costi da sostenere, è di certo la richiesta di **tassi di interesse**, a volte notevolmente più alti rispetto a quelli ordinari proprio perché tale remunerazione diventa, in qualche modo, una vera e propria garanzia per chi concede il microcredito, nonché uno dei modi, se non l’unico, per garantire una adeguata qualità dell’assistenza e dell’accompagnamento, al beneficiario del prestito, nel corso delle fasi di avvio delle attività per le quali il microcredito è stato richiesto.

¹²Cfr. BECCHETTI L., “Alcuni nodi chiave: i tassi, il ruolo delle donne, le risorse nascoste” BECCHETTI L. (2008), *Microcredito*, Il Mulino, pp. 65-110.

I tassi di interesse applicati nei paesi industrializzati, dove spesso c'è sostegno pubblico o altre forme di garanzie, si attestano intorno a valori, di poco, inferiori al 10%, solo in alcuni casi tra il 10 e il 20%, mentre nei paesi in via di sviluppo intorno al 40-60% (cfr. ILO 2002), raggiungendo e superando in alcuni casi anche il 100%; in questi casi si tratta, però, di situazioni nelle quali i tassi di inflazione sono molto alti e possono anche raggiungere livelli vicini al 100%, cosicché poiché tassi di interesse nominali devono inglobare l'inflazione (attesa o verificata) è inevitabile che anche i tassi di interesse pagati dai beneficiari del prestito, raggiungano percentuali assai elevate.

Se per certi versi il livello dei tassi di interesse nei paesi industrializzati si mantiene basso (o comunque non alto) per le disposizioni legislative sul tasso usuraio, esso è anche determinato da ragioni non commerciali, che potremmo così sintetizzare:

- Politiche.
- Culturali.
- Visibilità e marketing.

C'è da dire, però, che l'innalzamento dei tassi di interessi può avere una duplice funzione, in termini di gestione del rischio e di raggiungimento del target prescelto:

- Un tasso alto permette all'istituto erogatore di andare incontro agli effettivi esclusi dal mercato del credito, infatti, nel caso in cui i tassi del microcredito siano uguali o addirittura inferiori a quelli di mercato invoglierebbero soggetti bancabili a richiedere microcredito, per questioni di mera convenienza economica. Diversamente, invece, se il tasso è alto solo coloro che sono effettivamente esclusi sono disposti a pagare un prezzo elevato pur di accedere al credito.
- Un tasso alto, può spingere il richiedente a rischiare in attività molto redditizie ma ad alto rischio e può, invece, allontanare le attività meno rischiose e poco redditizie, per l'impossibilità di pagare, appunto, l'alto tasso richiesto (effetto selezione avversa).

In genere, infatti, il soggetto erogatore, dopo aver valutato l'affidabilità della controparte ed aver deciso di concedere una determinata somma in prestito, deve fare almeno due valutazioni in merito a:

- a) tassi di interesse da applicare;
- b) modalità e struttura della restituzione del prestito, in modo da trovare un punto di incontro tra la soddisfazione propria e quella del beneficiario del prestito.

Per quanto riguarda la prima valutazione, il soggetto erogatore, in altre parole deve chiedersi quale tasso di rendimento effettivo l'operazione debba generare per essere sostenibile e remunerativa. Tale tasso di rendimento dovrebbe essere sufficientemente alto da coprire tutti i costi sostenuti da chi eroga il prestito e generare un adeguato livello di profitto. Più in particolare, il "prezzo" di un prestito dovrebbe essere funzione di 4 principali fattori.¹³

- Il costo del finanziamento sostenuto dal soggetto erogatore per reperire il capitale prestato;

¹³ Cfr. DE VINCENTIIS P., "Il pricing nei microprestiti" in LIMONE A., CIRAVEGNA D. (2007), *Otto modi di dire Microcredito*, Il Mulino.

- I costi operativi e le spese amministrative sostenute per gestire la propria organizzazione e la specifica operazione. Rientrano in questa categoria tutti i costi, come ad esempio quali gli stipendi, gli affitti, le utenze, i costi di trasporto, le spese per la riscossione delle rate periodiche e l'ammortamento dei beni fisici ad utilità pluriennale.
- L'accantonamento al fondo rischi su crediti, mirato a dare copertura alla cosiddetta perdita attesa sul portafoglio prestiti. Qualunque soggetto svolga una attività creditizia su base professionale, infatti, sa di dover inevitabilmente affrontare una certa quota di insolvenze. Inoltre, in un contesto di informazione parziale ed asimmetrica, la selezione, anche se molto attenta, compirà alcuni errori. Gli intermediari creditizi si premuniscono contro questi eventi effettuando una stima della quota "normale" di insolvenza attraverso l'analisi di dati storici, e dando ad essa copertura attraverso un opportuno fondo rischi su crediti, alimentato attraverso una quota degli interessi attivi incassati.
- Il livello di remunerazione desiderato dai soggetti che mettono a disposizione il capitale di rischio (come si è detto nelle pagine precedenti, possono essere soggetti terzi) i quali si sobbarcano l'onere di coprire l'eventuale livello di perdite eccedenti rispetto al livello atteso. Tale livello di remunerazione può essere più o meno elevato a seconda che l'intermediario erogante sia un'*organizzazione a scopo di lucro* oppure *non profit*. Negli enti, con prevalente finalità solidale, gli associati possono accontentarsi anche, solo ed esclusivamente, di recuperare la perdita del potere di acquisto dovuta all'inflazione.¹⁴

Un metodo semplificato, proposto dal GGAP (Consultive Group to Assist the Poorest), nel 2002, per fissare il tasso di interesse applicabile ad un determinato prestito, tenendo conto delle diverse tipologie di costi che lo stesso istituto di microcredito deve sostenere, è il seguente:

$$r = \frac{CF + AE + LL + K - II}{1 - LL}$$

dove:

CF = costo di finanziamento;

AE = costi operativi e spese amministrative;

LL = accantonamento al fondo rischi su crediti;

K = remunerazione per il capitale di rischio;

II = ricavi derivati da impieghi diversi dal capitale derivante dal portafoglio prestiti.

Per quanto riguarda, invece, la struttura e le modalità di restituzione del prestito, è necessario che le due controparti si accordino rispetto a:

- **La durata complessiva del prestito:** un prestito può essere a breve termine oppure a medio-lungo termine. Nel primo caso, l'operazione è mirata a coprire i fabbisogni finanziari legati alla gestione del capitale circolante e deve generalmente godere di requisiti di flessibilità. Nel secondo caso, invece, il prestito ha lo scopo di finanziare

¹⁴ Cfr. DE VINCENTIIS P., "Il pricing dei microprestiti" in LIMONE A., CIRAVEGNA D. (2007), *Otto modi di dire Microcredito*, Il Mulino.

un progetto di investimento (ad esempio, l'acquisto di un nuovo macchinario o il lancio sul mercato di un nuovo prodotto/servizio).

- **Il pagamento a titolo di interesse:** le due parti, devono accordarsi sull'entità e sulla frequenza di pagamento dei tassi di interesse (annuale, semestrale, trimestrale, mensile, giornaliera). In alcuni casi, può essere previsto un unico pagamento a titolo di interesse da effettuarsi contestualmente al rimborso del prestito. L'ammontare della somma da corrispondere a titolo di interessi, può essere calcolata, come sopra accennato, applicando un tasso fisso oppure un tasso variabile. Nel primo caso, il prenditore sarà a conoscenza, sin dall'inizio, dell'ammontare delle rate dovrà pagare. Nel secondo caso, invece, sarà noto solo il parametro sulla cui base verrà determinato l'interesse da pagare.
- **La modalità di rimborso della somma mutuata:** il rimborso del capitale può avvenire in un'unica soluzione alla scadenza del prestito, oppure effettuato gradualmente, attraverso il pagamento di una serie di quote periodiche, generalmente versate in occasione del pagamento degli interessi. Nel primo caso, gli interessi periodici che il prenditore deve versare saranno sempre computati all'intero ammontare del prestito. Nel secondo caso, gli interessi saranno dovuti, di volta in volta, solamente alla quota di debito residuo - man mano decrescente. In alcuni casi, le parti possono concordare un periodo cd. "di grazia", durante il quale il prenditore non dovrà versare nè quote in conto interesse nè quote in conto capitale. Il periodo di "grazia" viene concesso, nei casi in cui l'investimento finanziato è in grado di generare flussi positivi solo dopo una certa fase iniziale più o meno prolungata (tipico esempio potrebbe essere la costruzione di un'opera).

In conclusione, l'istituto di microcredito, nell'applicare determinati tassi di interesse deve, da un lato stare attento a non oltrepassare i limiti imposti dalla legge e dall'altro rientrare con le spese che esso deve sostenere per la realizzazione dell'intera operazione finanziaria. In altre parole, l'applicazione del tasso di interesse, da parte dell'organismo erogatore, dovrebbe raggiungere livelli di equilibrio tali da disincentivare il potenziale prenditore a rivolgersi a circuiti illegali (come ad esempio gli usurai) ed allo stesso tempo, come si diceva sopra, garantirsi una adeguata remunerazione.

**LA DOMANDA DI MICROCREDITO.
ANALISI DEI DATI SULLA CONDIZIONE DI POVERTÀ IN ITALIA¹**

1. ANALISI DELLE FAMIGLIE IN CONDIZIONI DI POVERTÀ

Nel nostro Paese, il problema della povertà ha raggiunto livelli tutt'altro che trascurabili, e richiede, soprattutto al Sud, l'adozione di misure di contrasto in grado di affrontare le differenze, talvolta assai marcate, tra le diverse condizioni di povertà. Una cosa è la condizione dell'anziano che vive di pensione – molto spesso di importo assai limitato - e per il quale sarebbero necessari tipi di interventi diversi dal microcredito, un'altra è quella del giovane, con un alto livello di istruzione, che non ha capitale per avviare un'attività imprenditoriale. In questo caso, la possibilità di usufruire di un finanziamento proveniente dal microcredito potrebbe rappresentare una via di uscita dalla povertà.

Il dato ISTAT sul numero delle famiglie in condizione di povertà relativa² distribuite per macro aree, consente di avere una visione a 360° circa la drammaticità del fenomeno che s'intende studiare in questo lavoro. La tabella 1 mostra una crescita del numero delle famiglie in povertà tra il 2005 e il 2013, di cui la maggior parte residente nel Mezzogiorno.

Numero di famiglie italiane in povertà. Periodo 2005-2013

Territorio/Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Italia	2.585	2.623	2.653	2.737	2.657	2.734	2.782	3.232	3.230
Nord	510	595	631	572	587	593	601	760	733
Centro	270	315	297	317	288	311	318	358	393
Mezzogiorno	1.805	1.713	1.725	1.847	1.783	1.829	1.863	2.114	2.105

Tabella 1 - Fonte: Istat. Dati in migliaia

L'ammontare delle famiglie italiane in condizione di povertà, nel 2013, era stimato intorno ai 3 milioni e 230 mila, di cui circa il 65% residente nel Sud Italia.

La figura 1 riporta i dati della tabella 1 e mostra chiaramente come, nell'ultimo decennio, il numero delle famiglie in povertà è cresciuto in tutte le macro aree, sebbene tale crescita sia stata più evidente nel Mezzogiorno. In quest'area, nel 2005, il numero

¹ Il Capitolo è a cura di Marco Musella e Giorgio Liotti.

² La stima della povertà relativa diffusa dall'ISTAT si basa sull'uso di una linea di povertà nota come International Standard of Poverty Line (IspL) che definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro-capite (per famiglie di diversa ampiezza viene invece utilizzata una scala di equivalenza che tiene conto dei differenti bisogni e delle economie/diseconomie di scala che è possibile realizzare in famiglie di maggiore o minore ampiezza).

delle famiglie in condizione di disagio economico ammontava a circa 1 milione ed 800 mila. A nove anni di distanza, nella stessa macro area, il numero delle famiglie in difficoltà è cresciuto di circa 300 mila unità, superando i 2 milioni.

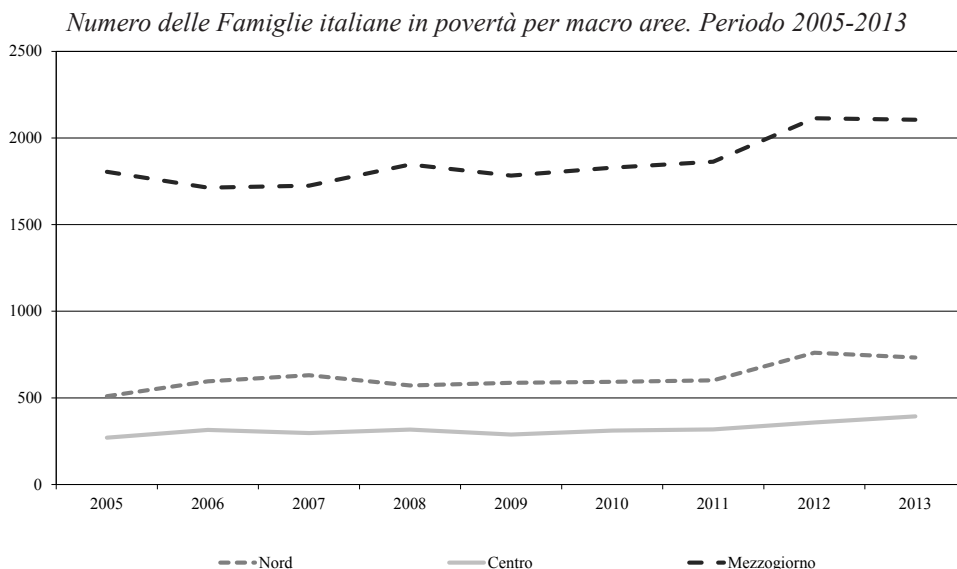


Figura 1 - Fonte: Istat. Dati in migliaia

La drammaticità della situazione nel Mezzogiorno risulta ancor più evidente quando si analizza la percentuale delle famiglie (sulla totalità delle famiglie residenti nella singole macro area) in condizione di povertà.

% Famiglie in condizione di povertà per macro aree. Periodo 2005-2013

Territorio/Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nord	5,2	5,5	4,9	4,9	4,9	4,9	6,2	6	
Centro	6,9	6,4	6,7	5,9	6,3	6,4	7,1	7,5	
Mezzogiorno	22,6	22,5	23,8	22,7	23	23,3	26,2	26	

Tabella 2 - Fonte: Istat. Dati percentuali espressi sul totale delle famiglie residenti nella singola macro-area

I dati (tabella 2) mostrano che al Sud più di una famiglia su quattro (26%) è in condizione di povertà; questa percentuale è circa 4 volte maggiore di quella del Nord e 3,5 volte maggiore rispetto a quella del Centro.

2. POPOLAZIONE A RISCHIO POVERTÀ: UN'INDAGINE SUI "FUTURI POVERI"

Fin qui è stato analizzato il dato relativo alle famiglie in condizione di povertà, il quale, se da un lato fornisce informazioni di carattere generale, dall'altro lato, non consente né di coglierne tutti gli aspetti, né di fare previsioni sulla portata che potrà avere il fenomeno nell'immediato futuro. Infatti, per avere una visione più ampia, è

necessario prendere in considerazione non solo i dati sul numero delle famiglie che sono già in condizione di povertà, ma anche includere nell'analisi tutti gli individui, in età lavorativa, che rischiano di diventare i "poveri del futuro". L'obiettivo, quindi, è ampliare l'indagine includendo anche coloro che si trovano sulla soglia della povertà e che, molto probabilmente, in assenza di interventi significativi, rappresenteranno i poveri del futuro.

I dati sulla popolazione a rischio povertà sono disponibili sul dataset Eurostat.³ La differenza rispetto al dataset ISTAT consiste nel fatto che la banca dati Eurostat approfondisce lo studio sul problema della povertà, fornendo informazioni anche a livello di territorio e non solo per macro-aree.

A livello regionale, i dati sulla percentuale della popolazione a rischio povertà - riferiti al periodo 2004-2013 - evidenziano un trend molto preoccupante: infatti, la percentuale della popolazione in età lavorativa anni a rischio povertà - dal 2008 in poi - è cresciuta in tutto il Paese. Ciò significa che, potenzialmente, milioni di persone rischiano di trovarsi - nell'immediato futuro - in una condizione economica e sociale di grande disagio.

Percentuale popolazione a rischio povertà nelle regioni italiane

Regione/Anno	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Piemonte	18,4	15,3	16,9	16,8	17,1	16,8	17,8	22,0	21,0	16,8
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	16,0	12,5	9,1	10,9	12,2	13,0	14,1	12,3	13,5	19,2
Liguria	19,3	20,9	20,1	20,7	19,5	15,5	15,9	20,1	24,0	24,5
Lombardia	15,6	13,6	15,3	15,9	14,0	15,1	15,4	16,1	19,1	17,5
Provincia Autonoma di Trento	12,2	10,9	11,3	7,8	7,7	9,4	10,3	16,2	19,6	15,4
Veneto	16,3	15,5	15,6	16,3	15,0	14,1	15,0	15,9	15,8	16,1
Friuli-Venezia Giulia	15,1	16,4	17,8	16,3	18,2	16,1	15,8	17,4	21,2	16,7
Emilia-Romagna	14,0	14,2	13,8	13,8	13,9	13,8	12,8	14,9	15,7	17,7
Toscana	14,5	14,1	14,5	15,7	15,5	15,1	17,5	20,6	22,4	18,3
Umbria	19,2	18,4	20,9	17,7	19,6	19,6	19,2	22,1	23,0	23,3
Marche	18,4	18,4	18,9	16,5	16,6	16,8	17,6	22,3	22,9	23,3
Lazio	25,0	21,8	22,8	23,9	22,8	22,9	22,5	24,2	27,1	26,6
Abruzzo	22,3	21,1	25,3	25,4	22,6	25,9	25,8	29,5	27,4	26,2
Molise	28,4	31,0	33,0	35,3	32,5	35,2	31,8	33,6	36,4	44,8
Campania	44,8	42,5	44,7	45,9	46,9	42,6	44,1	49,3	49,8	49,0
Puglia	41,3	41,2	46,5	41,0	37,0	35,5	35,4	43,3	49,6	43,3
Basilicata	34,4	40,6	33,7	36,2	39,9	41,7	36,2	48,6	47,7	49,2
Calabria	47,6	46,3	42,0	44,1	44,3	42,0	42,0	46,5	45,4	44,9
Sicilia	51,3	48,6	47,9	49,5	47,6	49,3	45,9	54,6	57,8	55,3
Sardegna	28,6	31,3	29,3	28,8	34,5	29,5	23,8	32,2	30,1	31,7

Tabella 3 - Fonte: Eurostat

Osservando i dati della tabella 3 possiamo cogliere diversi aspetti drammatici del fenomeno; in particolare, in molte regioni del Sud, la percentuale della popolazione a rischio povertà si attesta tra il 40 e il 50%, cioè un valore doppio rispetto a quello rilevato nelle regioni del Centro-Nord.

³ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>

Dunque, sebbene la percentuale della popolazione a rischio povertà sia aumentata in tutte le regioni, le maggiori difficoltà riguardano la parte centro-meridionale del Paese. Infatti, la crescita della percentuale della popolazione a rischio povertà è stata fortemente marcata nelle seguenti regioni: Umbria (+5,6%), Marche (+6,8%), Lazio (+2,7%), Molise (+9,5%), Campania (3,1%), Basilicata (+9,3%), Calabria (+2,9%), Sicilia (+5,8%) e Sardegna (+2,9%).

Sulla base dei dati Eurostat disponibili, è possibile discernere il fenomeno riguardante la popolazione a rischio povertà per livello di istruzione.

Le classi di istruzione⁴ prese in considerazione sono tre:

1. Livello di istruzione che va da 0 (nessun titolo di studio) a 2 (licenza media);
2. Livello di istruzione che va da 3 a 4, e comprende chi è in possesso del diploma di maturità (indipendentemente dall'indirizzo scelto);
3. Livello di istruzione che va da 5 (laurea) a 6 (master/dottorato). Questa classe include gli individui con elevato human capital e skills.

Le tabelle 4, 5 e 6 mostrano le percentuali di popolazione a rischio povertà sulla base del titolo di studio conseguito.

Percentuale della popolazione in età lavorativa con livelli di istruzione (0-2)

Anno	Percentuale Popolazione a rischio povertà livello di istruzione (0-2)	Differenza rispetto all'anno precedente	Differenza rispetto all'anno base (2004)
2004	31,6	-	
2005	30,7	-0,9	-0,9
2006	31,9	1,2	0,3
2007	31,9	0	0,3
2008	30,9	-1	-0,7
2009	30,2	-0,7	-1,4
2010	29,6	-0,6	-2
2011	34,7	5,1	3,1
2012	36,9	2,2	5,3
2013	34,9	-2	3,3

Tabella 4 - Fonte: Eurostat

Sebbene rispetto al 2012 la percentuale di popolazione a rischio povertà con un livello di istruzione compreso tra 0 e 2 sia diminuita di due punti percentuali, il dato complessivo mostra che, nell'ultimo decennio, essa è aumentata del 3,3%.

I dati confermano che gli individui maggiormente a rischio povertà sono coloro in possesso di livelli di istruzione più bassi; infatti, considerando i dati relativi al 2013, constatiamo che circa il 35% della popolazione in possesso di un titolo di studio di basso livello era a rischio povertà.

La tabella 5 presenta i dati sulla percentuale della popolazione a rischio povertà in possesso di un livello di istruzione compreso tra 3 e 4.

⁴ Classificazione ISCED del 1997.

Percentuale della popolazione in età lavorativa con livelli di istruzione (3-4)

Anno	Percentuale Popolazione a rischio povertà livello di istruzione (3-4)	Differenza rispetto all'anno precedente	Differenza rispetto all'anno base (2004)
2004	18,4	-	
2005	18,0	-0,4	-0,4
2006	19,0	1	0,6
2007	18,5	-0,5	0,1
2008	17,8	-0,7	-0,6
2009	18,0	0,2	-0,4
2010	18,4	0,4	0
2011	21,6	3,2	3,2
2012	23,4	1,8	5
2013	23,6	0,2	5,2

Tabella 5 - Fonte: Eurostat

Tra il 2004 e il 2013 è possibile rilevare una crescita preoccupante della percentuale di individui a rischio povertà anche per coloro che sono in possesso di un livello di istruzione superiore; infatti, sebbene la percentuale di soggetti a rischio povertà con un livello di istruzione compreso tra 3 e 4 sia più bassa rispetto a coloro in possesso di un livello compreso tra 0 e 2, è possibile rilevare che quasi un quarto degli individui appartenenti a questo gruppo rischiano di diventare poveri.

Il dato mostra l'impatto che la crisi economica ha avuto su questo specifico gruppo, in quanto, confrontando il dato del 2013 con quello del 2008, risulta un aumento di circa sei punti percentuali della popolazione a rischio povertà con un livello di istruzione compreso tra 3 e 4, mentre l'aumento rispetto all'anno base 2004 è del 5,2 per cento.

Infine, la tabella 6 presenta i dati riguardanti la popolazione a rischio povertà in possesso di un livello di istruzione che va dalla laurea al dottorato di ricerca.

Se ci limitassimo ad analizzare solo il dato del 2013, potremmo giungere a conclusioni positive, in quanto, rispetto all'anno precedente, la percentuale della popolazione a rischio povertà in possesso di un elevato livello di istruzione è diminuita di circa il 2 per cento. Dall'altra parte però, analizzando il trend del fenomeno nell'ultimo decennio, rileviamo che, rispetto al 2004, la percentuale segna un più 0,9%.

La figura 2 presenta l'andamento delle percentuali della popolazione a rischio povertà per le tre classi di istruzione. L'analisi dei dati evidenzia come, nell'ultimo decennio, la percentuale della popolazione a rischio povertà sia cresciuta, indipendentemente dal livello di istruzione. Per quanto riguarda gli individui in possesso di livelli di istruzione bassi (0-2), la percentuale è oscillata tra il 30 e il 37%, mentre per coloro in possesso del diploma, essa si è attestata tra il 18 e il 23 per cento.

Per gli individui con livelli di istruzione più elevati, la percentuale di coloro che sono a rischio povertà - nel periodo considerato - ha avuto un punto più basso nel 2005 (9,5%) e quello più alto nel 2012 (15,1%).

Percentuale della popolazione in età lavorativa con livelli di istruzione (5-6)

Anno	Percentuale Popolazione a rischio povertà livello di istruzione (5-6)	Differenza rispetto all'anno precedente	Differenze rispetto all'anno base (2004)
2004	12,3	-	
2005	9,5	-2,8	-2,8
2006	11,1	1,6	-1,2
2007	10,4	-0,7	-1,9
2008	11,4	1	-0,9
2009	10,9	-0,5	-1,4
2010	11,2	0,3	-1,1
2011	13,0	1,8	0,7
2012	15,1	2,1	2,8
2013	13,2	-1,9	0,9

Tabella 6 - Fonte: Eurostat

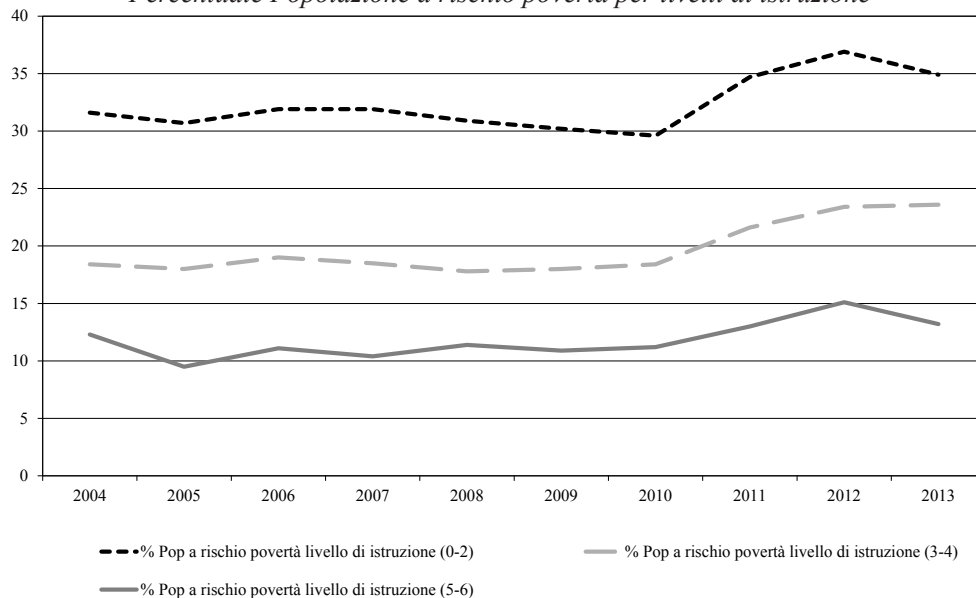
Percentuale Popolazione a rischio povertà per livelli di istruzione

Figura 2 - Fonte: ISTAT

Quindi, in questa prima fase della nostra analisi, possiamo determinare due risultati generali:

1. Avere un livello di istruzione più alto riduce la probabilità di essere povero.
2. Naturalmente, anche per i più istruiti vi è una troppa elevata possibilità di diventare povero. Anzi, la differenza tra il dato del 2013 e quello del 2008 mostra una crescita significativa della percentuale (+1,8%) causata, molto probabilmente, dalla congiuntura economica negativa.

La crisi economico-finanziaria ha colpito indistintamente milioni di persone, e ciò

richiede misure di contrasto adeguate, anche in ragion del fatto che la povertà è un ostacolo, non solo economico, ma anche “sociale” (inteso nel senso più ampio possibile) allo sviluppo dell’individuo nella sua totalità.

Uno degli strumenti che più avrebbe senso mettere in campo per sottrarre le persone dalle sabbie mobili della povertà è rappresentato dai progetti di microcredito. Sulla base delle positive esperienze avviate in alcuni paesi del sud-est asiatico (India, Bangladesh etc.) - seppur in contesti e condizioni economiche completamente diverse dal nostro Paese – lo sviluppo di programmi di microcredito può divenire uno strumento di enorme efficacia per combattere di povertà e inserire le persone nei processi produttivi in modo efficace e permettergli di contribuire allo sviluppo della comunità.

Il problema principale che si pone all’origine dello sviluppo di ogni progetto di microcredito, riguarda l’individuazione di quei soggetti che possono essere definiti “bancabili” o “non bancabili”. Un individuo definito bancabile, molto probabilmente, possiede dei requisiti per i quali non avrà bisogno di ricorrere a finanziamenti di microcredito per iniziare una qualsiasi attività imprenditoriale; viceversa, un individuo “non bancabile” avrà delle caratteristiche in base alle quali lo sviluppo di un progetto di microcredito può essere decisivo per sottrarlo dalla prospettiva di una vita in povertà.

Mentre l’analisi dei dati macro permette di inquadrare il fenomeno della povertà a un livello più generale, per tirar fuori una qualche stima sul numero dei possibili destinatari di un prestito con le caratteristiche del microcredito, l’utilizzo della banca dati micro - che contenga dettagliate informazioni riguardanti i soggetti intervistati - è di fondamentale importanza.

Ecco perché d’ora in poi, utilizzeremo la banca dati ISTAT sugli “aspetti della vita quotidiana”.

3. ANALISI DELLA BANCA DATI “ASPETTI DELLA VITA QUOTIDIANA”

La banca dati “Aspetti della vita quotidiana” è disponibile sul sito ISTAT,⁵ dove è anche riportata la metodologia utilizzata per la raccolta delle informazioni riguardanti gli individui intervistati. L’indagine campionaria “Aspetti della vita quotidiana”, che fa parte di un sistema integrato d’indagini sociali - le Indagini Multiscopo sulle famiglie - rileva le informazioni fondamentali relative alla vita quotidiana degli individui e delle famiglie. A partire dal 1993, l’indagine è svolta ogni anno e le informazioni raccolte consentono di conoscere le abitudini dei cittadini e i problemi che essi affrontano ogni giorno. Aspetti diversi sono presi in esame nei questionari, permettendo di capire come vivono gli individui e se sono soddisfatti del funzionamento di quei servizi di pubblica utilità che devono contribuire al miglioramento della qualità della vita. Scuola, lavoro, vita familiare e di relazione, abitazione e zona in cui si vive, tempo libero, partecipazione politica e sociale, salute, stili di vita e rapporto con i servizi, sono approfonditi attraverso le domande del questionario in un’ottica in cui oggettività dei comportamenti e soggettività delle aspettative, delle motivazioni, dei giudizi contribuiscono a definire l’informazione sociale.

⁵ <http://www.istat.it/it/archivio/129956>

L'indagine rientra tra quelle comprese nel Programma statistico nazionale che raccoglie l'insieme delle rilevazioni statistiche necessarie al Paese. Essa riguarda circa 20000 famiglie.

La popolazione di interesse dell'indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana", ossia l'insieme delle unità statistiche intorno alle quali si intende investigare, è costituita dalle famiglie residenti in Italia e dai membri che le compongono; sono pertanto esclusi i membri permanenti delle convivenze (ad esempio religiosi che vivono in comunità). La famiglia è intesa come "famiglia di fatto", ossia un insieme di persone coabitanti e legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi.

Il periodo di riferimento è prevalentemente costituito dai dodici mesi che precedono l'intervista, anche se per alcuni quesiti il riferimento è al momento dell'intervista.

I domini di studio, ossia gli ambiti rispetto ai quali sono riferiti i parametri di popolazione oggetto di stima, sono:

- l'intero territorio nazionale;
- le cinque ripartizioni geografiche (Italia nord-occidentale, Italia nord-orientale, Italia centrale, Italia meridionale, Italia insulare).

Il dataset permette, inoltre, di effettuare un'analisi approfondita in quanto, al suo interno, contiene un insieme di variabili di interesse attraverso le quali, si possono creare dei sottoinsieme della popolazione.

4. ANALISI DELLE CARATTERISTICHE DEI SOGGETTI NON BANCABILI

La banca dati ISTAT consente di individuare le caratteristiche grazie alle quali è possibile identificare sia la condizione economica di un individuo, sia ipotizzare se si tratti di un soggetto bancabile o non bancabile.

Qui di seguito riportiamo la metodologia impiegata per la creazione dei diversi sottoinsiemi, al fine di stimare l'ammontare di coloro che si trovano in condizione di disagio economico e che, al contempo, potrebbero risultare affidabili per un finanziamento proveniente dal mondo delle istituzioni che fanno microcredito.

Dalla banca dati è possibile prendere in considerazione un insieme di informazioni sui singoli individui, tra le quali:

- Età in anni compiuti: consideriamo gli individui in età compresa tra i 15 e i 64 anni.
- Sesso.
- Stato civile.
- Titolo di studio. Si tratta di una variabile fondamentale per i nostri scopi che permette di valutare il capitale umano acquisito da ogni singolo individuo.
- Condizione professionale. Questa variabile consente di distinguere gli individui in base alla condizione occupazionale.
- Eventuale lavoro precedente.
- Regione di residenza.
- Ripartizione geografica di residenza.
- Fonte principale di reddito. Anche questa variabile è fondamentale nella nostra ricerca, in quanto, ci permette di individuare la condizione economica del singolo

individuo, il potenziale accesso al credito e l'affidabilità riguardante la restituzione dello stesso.

- Tipo di abitazione.

Le variabili che abbiamo deciso di prendere in esame per valutare se un individuo sia in condizione di disagio economico sono:

1. La condizione professionale: ossia se il soggetto è occupato o no.
2. Se ha lavorato nel recente passato.
3. La fonte principale del suo reddito.
4. Il tipo di abitazione.

Le altre variabili (età, titolo di studio etc.), consentono di creare altri sottoinsiemi prendendo in considerazione fattori qualitativi che aiutano a fare previsioni circa la possibile affidabilità (in senso ampio) di un soggetto.

In conformità a ciò che è stato detto, il primo step - relativo all'analisi statistica - è stato quello di individuare l'ammontare di coloro che con alta probabilità si trovano a vivere una condizione di "disagio economico". Abbiamo incluso in questo bacino chi si trova in una delle seguenti condizioni:

- a. in cerca di occupazione;
- b. in cerca di prima occupazione;
- c. inabili al lavoro.

È evidente che non necessariamente tutti coloro che non sono occupati o che sono inabili al lavoro sono in condizioni di disagio economico accentuato, tuttavia è altrettanto evidente che anche tra gli occupati ci potranno essere persone in condizioni di povertà o quasi-povertà. Siamo, perciò, convinti che il sottoinsieme che abbiamo disegnato sulla base della presenza di una delle tre condizioni precedenti non sovrastima il numero di coloro che si trovano in grave disagio economico.

Se isoliamo dal nostro campione gli individui in cerca di occupazione o inabili al lavoro, le osservazioni a nostra disposizione passano da circa 20000 a 2441. Ciò significa che il 12,2% degli individui presenti nel nostro sottoinsieme è - con molta probabilità - in condizione di difficoltà economica. Considerando che il tasso di disoccupazione nel 2013 era intorno al 12%, c'è ragione di credere che il nostro campione sia attendibile.

Il secondo step consiste nell'utilizzo di altre variabili qualitative (tipo di abitazione, fonte di reddito principale e titolo di studio) per creare un altro sottoinsieme che permetta di stimare l'ammontare di coloro che, pur essendo in condizioni di disagio economico grave, sono affidabili dal punto di vista del microcredito. È ovvio che l'attribuzione della caratteristica dell'affidabilità richieda un approfondimento sulle caratteristiche soggettive degli individui che la nostra banca dati non ci consente di portare avanti. Per tale ragione, si è deciso di utilizzare alcune caratteristiche oggettive contenute nel dataset a nostra disposizione che, seppur con forti limitazioni, consentono una prima analisi sull'ammontare degli individui in condizione di difficoltà economica. In particolare, elementi legati all'abitazione e all'istruzione permettono di escludere coloro i quali sono in possesso di alcuni requisiti per i quali sarebbe difficile identificarli come soggetti in condizione di difficoltà economica.

Escludendo chi non ha dato risposta alla domanda sul tipo di abitazione, otteniamo che il sottoinsieme si riduce da 2441 a 2406, il che rappresenta all'incirca il 12% dei 20000 individui oggetto dell'indagine ISTAT.

Distinguendo per tipo di abitazione, si rileva che circa il 4,9% dei 2406 dei selezionati abitano in ciò che il questionario ISTAT definisce "villino". Il 3,7% vive in "palazzine signorili", mentre la stragrande maggioranza (circa il 61,1%) vive in "palazzine". La restante parte dei 2441 è suddivisa nel seguente ordine: il 24,4% vive in "edifici popolari", il 5,1% in "edifici rurali", e infine, circa lo 0,8 % vive in "abitazioni improprie".

Con una certa ragionevolezza, e con sufficiente certezza di non sovrastimare il numero dei non bancabili, possiamo creare un nuovo sottoinsieme, più piccolo del precedente, escludendo coloro i quali che vivono in un "villino" o in "palazzine signorili", in quanto, tali individui potrebbero non avere grandi difficoltà nell'accesso ai canali di credito ordinari. Quindi, escludendo i gruppi di cui sopra, il numero degli individui che all'assenza di lavoro uniscono il fatto di vivere in abitazioni non di lusso ammonta a 2198, ossia circa l'11 % dell'intero campione esaminato.

Dall'altra parte, la variabile "fonte principale di reddito" consente di approfondire ulteriormente l'analisi circa l'ammontare di coloro i quali si trovano in condizione di disagio economico.

Classificando i 2198 individui secondo la fonte principale di reddito ed escludendo chi non ha dato risposta alla domanda del questionario, il numero dei selezionati si riduce a 2174. Dei 2174 individui, il 16% ha nella pensione l'elemento primario del suo sostegno, il 67,3 % vive a carico dei genitori o parenti, il 14,2% di indennità varie, mentre il 2,5% è proprietario di redditi patrimoniali. Escludendo chi è proprietario di redditi patrimoniali, poiché potrebbe ben essere bancabile, abbiamo che il nostro campione su cui concentrare l'analisi si riduce a 2119 individui.

Ora, non avendo dati quantitativi a disposizione sui quali effettuare un'analisi relativa alla capacità del soggetto restituzione del capitale, l'unica possibilità è quella di valutare l'affidabilità sulla base di altre caratteristiche come, ad esempio, il livello di istruzione.

Come si è detto molte volte, qui e in altri dei saggi di questo volume, nell'accesso ai progetti di microcredito il fattore dell'affidabilità è decisivo, e quindi, la questione è: come possiamo valutare l'affidabilità di un individuo che si trova in condizione di disagio e richiede un prestito per avviare un qualsiasi tipo di attività imprenditoriale o per coprire un fabbisogno finanziario immediato dovuto a spese personali impreviste o, comunque, particolari?

Avere informazioni sul titolo di studio permette, secondo noi, di poter avere un quadro non solo riguardo alle capacità acquisite in passato dal singolo individuo, ma anche delle prospettive di crescita futura. La variabile "livello di istruzione" diventa fondamentale per capire la capacità di crescita di un individuo e la sua possibilità guadagnare redditi in futuro. L'ipotesi è che individui con un livello di istruzione più alto abbiano maggiori probabilità di "realizzarsi" e di poter avere successo nel progetto imprenditoriale proposto. Per individuare l'ammontare di coloro i quali vivono in condizione di disagio economico e risultano non bancabili, ma che avrebbero un'alta probabilità di restituire un prestito e che quindi potremmo considerare "affidabili", abbiamo deciso di considerare il titolo di studio. Vediamo, dunque, come i restanti 2119 individui si ripartiscono secondo il livello di istruzione.

Questi 2119 individui rappresentano, come detto, circa il 10,6% dei 20000 individui oggetto dell'intervista.

Distinguendo in base al titolo di studio, risulta che circa l'8,5% (181 individui) dei 2119 individui possiede un titolo di studio che va dalla laurea al dottorato di ricerca, il 36,5% (773) un diploma di scuola superiore, mentre il gruppo più folto (circa il 55% corrispondente a 1165 individui) è rappresentato da chi possiede un livello di istruzione di grado inferiore.

In conformità con ciò che è stato detto, è possibile fare una proiezione sull'ammontare degli individui che possono essere considerati in condizioni di disagio e potenzialmente affidabili per una istituzione che propone microcredito.

Inseriamo nel gruppo degli affidabili coloro in possesso di un titolo di studio che va dalla laurea al dottorato di ricerca; ciò significa che consideriamo potenziali destinatari di un microcredito almeno i 181 individui con tali caratteristiche. Allo stesso tempo, è possibile ritenere che una buona fetta di chi possiede un diploma di scuola superiore possa avere caratteristiche tali da essere affidabile.

In definitiva, il range dei soggetti potenzialmente finanziabili dal microcredito va da un minimo di 181 ad un massimo di 954 (181+773) individui, quindi da un minimo dello 0,9% ad un massimo del 4,77%.

Il nostro esercizio continua partendo dalla natura rappresentativa del campione oggetto dell'indagine Istat, pur sapendo che d'ora in avanti ci muoviamo su un terreno ancora più minato che in precedenza.

L'esercizio che proponiamo è estremamente semplice:

sia α il parametro che consente di trasferire sull'intera popolazione il risultato ottenuto sul campione

$$\alpha = \frac{Pop.}{Campione} = \frac{25.460.000}{20000} = 1273$$

Dove per Pop. è intesa la popolazione in età lavorative, mentre per Campione si intendono i 20000 individui oggetto dell'intervista.

Moltiplicando 2119 per 1273 si ottiene che il numero di individui (con le caratteristiche di cui sopra) che potrebbero trovarsi in condizione di disagio economico: si tratta di 2 milioni e 698 mila persone, mentre il sottoinsieme dei soggetti affidabili risulta in un range compreso tra un minimo di 230.413 individui ad un massimo di 1.214.442.

La figura 3 aiuta a visualizzare il percorso seguito:

- l'ellisse grigio chiaro rappresenta l'insieme del campione ISTAT costituito da 20000 individui;
- il rettangolo è composto dai 2406 individui in cerca di lavoro/inabili distribuiti per tipo di abitazione: Villini/Palaz. signorile, Edifici Popolari, Edifici Rurali, Abitazioni Improprie;
- l'ellisse di colore bianco è il sottoinsieme di 2119 individui che oltre ad essere in possesso delle caratteristiche dei punti a e b, vivono di redditi diversi da quelli patrimoniali
- il triangolo isoscele indica la quota dei 2119 individui in possesso di un titolo di studio compreso tra lauree e dottorato di ricerca.

Sottoinsieme dei potenziali poveri distribuiti per condizione lavorativa, abitativa e fonte reddito

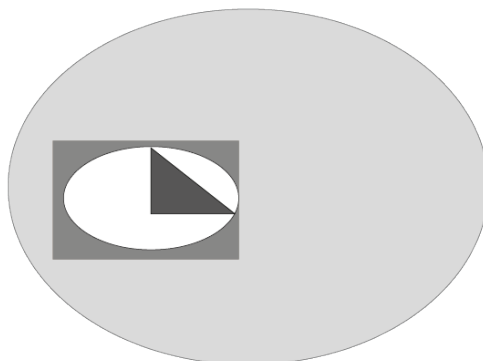


Figura 3 - Fonte: Elaborazione dell'Autore

5. CONCLUSIONI E POSSIBILI SVILUPPI

In questo capitolo si è innanzitutto mostrato come, soprattutto nell'ultimo decennio, il fenomeno della povertà sia diventato una piaga per molte più famiglie italiane rispetto al passato. I dati descrivono una situazione per la quale - sebbene la povertà sia aumentata in tutto il Paese - le famiglie residenti nel Sud sono quelle che hanno sofferto maggiormente. Infatti, al 2013 oltre due milioni di famiglie residenti nel Mezzogiorno sono in condizione di povertà più o meno grave.

La condizione di difficoltà delle famiglie del Mezzogiorno risulta evidente anche esaminando i dati riguardanti la percentuale della popolazione a rischio povertà, cioè la percentuale di coloro che potrebbero diventare presto "futuri poveri". Nelle regioni del Sud Italia, infatti, essa oscilla tra il 40 e il 50%, ossia più del doppio rispetto al centro e al nord.

Le precedenti riflessioni sui dati, poi, sembrano mostrare che conseguire livelli di istruzione più elevati può essere un prerequisito importante per affrontare le difficoltà economiche e trovare vie di uscita dalla povertà; ma, se da un lato avere un titolo di studio elevato riduce la probabilità di diventare povero, dall'altro lato è evidente che c'è necessità di interventi mirati a coloro che, pur avendo delle potenzialità di recupero, se non adeguatamente sostenuti, rischiano di cadere nella "trappola della povertà", cioè in quella situazione di difficoltà economica che si autoalimenta e poi diventa permanente condizione di povertà.

In questo contesto, gli interventi del microcredito potrebbero risultare determinanti e consentire a migliaia di persone di evitare di restare intrappolate in una condizione di disagio economico permanente solo perché non hanno avuto possibilità, dal punto di vista finanziario, di avviare un'attività imprenditoriale o di superare una transitoria difficoltà.

È proprio per questi motivi che abbiamo provato a costruire, con la banca dati ISTAT, una stima del numero di individui potenziali destinatari del microcredito: istruiti ma

senza patrimonio o con scarse risorse economiche per accedere ai canali di credito ordinario, essi sono, con ogni probabilità, potenziali richiedenti microcredito. Mossi da quest'idea, attraverso la banca dati "Aspetti della vita quotidiana" – la quale analizza le condizioni di vita di un campione rappresentativo della popolazione italiana - abbiamo cercato di individuare il gruppo di persone "affidabili", sebbene non bancabili sulla base di caratteristiche oggettive (il titolo di studio). Infatti, su quel campione, si è proceduto ad individuare dapprima il gruppo di individui in condizioni di difficoltà economica, prendendo in considerazioni variabili quali: tipo di abitazione e forma principale di reddito; partendo da questo insieme di potenziali poveri si sono, poi, selezionati gli individui affidabili, utilizzando come variabile di riferimento il titolo di studio posseduto.

Abbiamo così ottenuto una stima, in modo – ci rendiamo conto - approssimativo, della domanda potenziale di microcredito: un numero di individui compreso tra i 230.000 e 1.200.000 (cioè l'insieme di individui con un livello di istruzione dal diploma di scuola secondaria in su) potrebbe beneficiare di una più capillare diffusione dello strumento "microcredito". Come si nota, la forbice dell'intervallo è molto ampia e il modo in cui siamo giunti a determinarla richiederà senz'altro ulteriori affinamenti e approfondimenti, che saranno possibili, però, solo se si avranno a disposizione dati ulteriori.

In conclusione, poi, vale la pena soffermarci su un dato estremamente significativo e preoccupante che sembrerebbe richiedere interventi ad hoc: lo stato di sofferenza dei giovani del Sud. Infatti, la banca dati Istat ci permette anche di analizzare la collocazione geografica degli appartenenti al gruppo di individui in condizione di disagio economico: circa il 60 per cento dei 2119 individui nel gruppo sopra citato è residente o nelle regioni del Sud o nelle Isole.

Questo dato è un'ulteriore conferma di come le situazioni di maggiore criticità siano concentrate nel Mezzogiorno. Di questo 60 per cento, appena il 7,6% possiede un titolo di studio che va dalla laurea fino al dottorato di ricerca, il 35,6% è in possesso del diploma di maturità e il 56,8% della licenza media o elementare.

Per combattere la povertà nel Mezzogiorno sono necessarie politiche articolate che aggrediscano in modo diverso cause e situazioni diverse. Tra queste potrebbe avere un grande spazio per il sostegno al microcredito: non perché esso sia una soluzione universale, ma perché appare una via assai promettente per emancipare dalla povertà quel gruppo di concittadini affidabili, ma non bancabili che potrebbero con poco sforzo trasformarsi da problema della collettività a risorsa per lo sviluppo della comunità.

**L'OFFERTA DI MICROCREDITO.
DA PROGETTI A SOGGETTI: UN'ANALISI DELLA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA¹**

1. PREMESSA

Nella prima parte di questo capitolo si cercherà di delineare le caratteristiche e l'articolazione del lato offerta del sistema "microcredito" così come esso si è andato sviluppando in Italia negli ultimi 10 anni. Vedremo in altri termini come, a partire dal 2005, anno internazionale del microcredito secondo la decisione dell'ONU, nel nostro Paese numerosi enti pubblici ed enti privati, singolarmente o in collaborazione tra di loro, hanno affrontato il problema di offrire credito a soggetti dichiarati non bancabili e cioè ad una quota di cittadini che, per effetto della crisi economica avviata nel 2007-2008 ed oggi non ancora superata, è andata via via crescendo.

Nella seconda parte si analizzerà la distribuzione geografica di questa offerta, mettendo in evidenza, attraverso un'analisi dei dati per macro aree territoriali, le analogie e le differenze registrate.

Nella terza ed ultima parte si approfondiranno caratteristiche, opportunità e limiti collegati alla riforma del TUB e gli effetti che tale riforma potrà avere sul sistema microcredito. Come si vedrà, al centro del problema si pone la questione della sostenibilità dei soggetti che intendono dare crediti di ridotta entità operando nel campo ristretto del microcredito.

Prima di sviluppare le suddette analisi, si ritiene utile sottolineare alcuni aspetti più generali: in primo luogo la differenza tra microfinanza e microcredito; in secondo luogo la straordinaria esperienza del "prestito d'onore"; infine, l'abnorme crescita del credito al consumo in Italia nei primi anni 2000.

1.1. Microcredito e microfinanza

Nel nostro Paese è stata ben considerata la differenza tra microfinanza (per i soggetti poveri) e microcredito (per i soggetti deboli) e di questa distinzione si è scritto e discusso molto, in qualche caso considerando tuttavia intercambiabili i due termini. In realtà entrambi riflettono un fenomeno non recente che riguarda la promozione e la diffusione di forme di intermediazione finanziaria a favore di segmenti di mercato marginali, difficili da servire in modo efficace attraverso canali e modalità tradizionali di contatto con la clientela, per le caratteristiche dimensionali, di struttura reddituale o per carenze di carattere informativo. Ma, se non sono equivalenti, in cosa si differenziano microfinanza e microcredito? Quest'ultimo, inteso come servizio esclusivamente legato alla concessione ed all'erogazione di prestiti, fa parte della microfinanza, che, oltre al credito, offre anche altri servizi finanziari (per es. gestione del risparmio). In effetti i

¹ Il Capitolo è a cura di Nunzio Pagano.

due strumenti hanno in comune la dimensione “micro” e spesso il target di riferimento: una moltitudine di soggetti operanti in attività produttive di piccola entità appartenenti alla cosiddetta “economia popolare” a cui è negato il credito bancario perché considerati soggettivamente non solvibili ovvero, e potrebbe essere questa la motivazione più convincente, perché la dimensione piccolissima delle operazioni proposte comporta per una banca costi di valutazione relativamente molto alti. Ma le loro finalità possono essere distinte. La microfinanza si è diffusa tanto nei paesi in via di sviluppo, dove attualmente è considerato lo strumento di cooperazione più innovativo ed efficace, sia in quelli avanzati economicamente, dove aumentano le sacche di povertà causate da fenomeni di disoccupazione ed emarginazione ed accentuati dalla crisi economica.

Nei Paesi in via di sviluppo (PVS) la microfinanza favorisce lo sviluppo endogeno mediante la promozione di piccole attività autonome. In tal senso, assumendo a riferimento ideale l’esperienza di Muhammad Yunus e della Grameen Bank, in molti paesi sono stati promossi e realizzati progetti analoghi, in qualche caso con la partecipazione di organizzazioni italiane. Ciò ha portato ad una diffusione di modelli che hanno dato una spinta ulteriore al settore della microfinanza, aumentando considerevolmente l’interesse e l’attenzione da parte di soggetti privati di natura bancaria nei confronti di fasce marginali ed emarginate della popolazione, creando le basi per uno sviluppo significativo del settore. La “finanza marginale” in quei paesi assume dimensioni ancor più considerevoli in quanto larga parte della popolazione, specie nelle zone rurali o suburbane, è difficilmente servita dal sistema bancario tradizionale e le modalità di risposta a questo fenomeno di “apartheid finanziario” sono per ora rappresentate da forme di intermediazione a carattere cooperativo ovvero da iniziative di carattere informale o promosse da organismi di cooperazione internazionale.

Nei paesi industrializzati, invece, oltre al sostegno delle fasce marginali cresce l’esigenza di promuovere meccanismi capaci di consentire a soggetti patrimonialmente deboli (non necessariamente “poveri”) di ottenere credito per avviare attività autonome. L’attenzione allo strumento del microcredito trova, in realtà, una motivazione connessa ai profondi cambiamenti intervenuti nel mercato italiano del lavoro, in cui dopo la fine dal modello fordista, centrato su un mercato al quale accedeva un vasto pubblico di lavoratori (in prevalenza uomini) con una dotazione di redditi e di diritti garantiti, si è andati verso “lavori” con forme flessibili ed intermittenti. In questo quadro aumenta la propensione verso le attività autonome, il che rimanda alla necessità di consentire, in via strutturale, l’accesso al credito a soggetti “non bancabili”. Peraltro, dopo i recenti provvedimenti di riforma (JOBS ACT) sono alte le aspettative del Governo italiano rispetto al comportamento delle banche nei confronti dei lavoratori “a tutele crescenti” che chiedono prestiti o anche mutui per acquistare la prima casa.

Tornando al tema del confronto tra microcredito e microfinanza, si può approfondire qualche ulteriore aspetto. Come detto, a differenza del microcredito, la microfinanza riguarda non solo l’erogazione di credito ma anche l’offerta di alcuni servizi finanziari, come la raccolta e la gestione di piccoli risparmi, le rimesse, etc. La microfinanza si è fortemente evoluta negli ultimi trent’anni, a partire dalle sue origini che risalgono ai programmi di sviluppo che intorno al 1950 sperimentavano l’uso di credito sovvenzionato agli agricoltori. Tali programmi di credito miravano ad aumentare la produttività ed il reddito di piccoli agricoltori in aree marginali dell’Indonesia, del Bangladesh o di alcuni

paesi dell'America Latina, ma la maggior parte di essi si rivelarono un insuccesso. I prestiti sovvenzionati esaurivano il capitale delle istituzioni che li erogavano e spesso non venivano restituiti. Negli anni settanta si cominciarono ad adottare in via sperimentale programmi più sostenibili.

A differenza di quanto accadeva con i prestiti sovvenzionati, questa nuova formula insisteva sulla restituzione dei prestiti e prevedeva tassi di interesse adeguati a coprire i costi. Uno di questi programmi è stato quello sperimentato con successo dalla Banca Grameen, che nel 1974 iniziò a concedere piccoli prestiti a gruppi di donne in Bangladesh. In Europa, le radici storiche della microfinanza risalgono alla fine dell'800 e sono legate alle piccole banche di villaggio prussiane, create da Raiffeisen ed alle banche popolari in ambiente urbano ideate da Schulze-Delitzsch, nate come prime forme di sostegno a favore delle fasce sociali più deboli. Sulla scia di queste prime esperienze, nel vecchio continente si assiste all'inizio del secolo scorso alla diffusione di forme istituzionali basate su un modello di tipo cooperativo e mutualistico, che in relazione ai differenti contesti di applicazione assumeva connotazioni differenti.

Ad es. in Italia si ebbero le banche di credito cooperativo, in Inghilterra le lending charities, in Irlanda le Loan Fund Institutions, in Portogallo le Mutuas Montepio Geral. Nel tempo le Organizzazioni non Governative che finanziavano i progetti a favore dei poveri si sono trasformate in Istituzioni formali di Microfinanza (IMF). Ciò ha consentito loro di cominciare ad offrire ai propri clienti servizi di risparmio e deposito e ad usare il capitale per fornire servizi finanziari ad un numero di poveri molto maggiore e per periodi di tempo molto più lunghi. In seguito negli anni ottanta e novanta i programmi sono andati perfezionandosi ed i risultati hanno dimostrato che la microfinanza può essere redditizia e ciò avviene quando i programmi diventano effettivamente autosostenibili, cioè quando non dipendono più dagli interventi di sostegno.

Alcuni dei precursori tra le IMF sono cresciuti tanto da essere ormai capaci di generare un reddito operativo, altri si sono trasformati in banche commerciali, come il Bancosol in Bolivia o la Grameen Bank in Bangladesh. Rimane, tuttavia, una larga fetta di istituzioni di microfinanza "non regolari" e spesso gestite non da professionisti finanziari, ma da operatori sociali. Tra l'altro in molti casi queste istituzioni violerebbero la legge se accettassero di raccogliere i risparmi dei loro "clienti". Negli ultimi anni si è realizzata una seconda radicale evoluzione, che vede un crescente interesse da parte di alcune banche commerciali tradizionali che hanno intravisto nel settore della finanza marginale un mercato accessibile, in via di sviluppo e con buoni margini di guadagno.

Tra le banche europee che si sono affacciate nel settore della microfinanza internazionale, senza considerare gli istituti di finanza etica, si ricordano in Olanda Abn Amro e Rabobank Group, in Germania Deutsche Bank con il progetto Microcredit Development Fund; in Irlanda la Bank of Ireland, partner di First Step fondo d'investimento, con il progetto di microcredito ai disoccupati che creano nuove imprese; in Italia le BCC (Banche di Credito Cooperativo) con il progetto di Microfinanza Campesina avviato in Ecuador. Interessante è anche l'esperienza della Dexia (banca franco-belga) con il progetto Dexia Microcredit Fund, fondo d'investimento per programmi di microcredito, gestito insieme alla svizzera Blue Orchard.

In conclusione, si può condividere quanto sostenuto da alcuni studiosi che hanno osservato come in dieci anni si sia raggiunto, a livello mondiale, un risultato per certi

versi straordinario, soprattutto considerando le condizioni iniziali in cui in alcuni contesti si è avviato lo sviluppo delle attività di microcredito e microfinanza. Naturalmente sbaglia chi concentra su questi due strumenti aspettative elevate e speranze quasi salvifiche, sostenendo di aver individuato la ricetta definitiva per eliminare la povertà dalla faccia del pianeta, a fronte di costi contenuti. Appare più ragionevole considerare il microcredito un importante strumento di promozione del lavoro autonomo, nonché un elemento di supporto nello sviluppo della micro impresa e nel contrasto all'esclusione finanziaria, come vedremo più avanti.

1.2. Il prestito d'onore

Il microcredito nei paesi sviluppati come l'Italia è qualcosa di più complesso della semplice erogazione di un prestito, sia pure concesso a condizioni di favore. Questa affermazione vale soprattutto se si considerano i due diversi ambiti in cui lo strumento è chiamato a dare risposte: da un lato il microcredito sociale e dall'altro quello produttivo.

Su questo secondo filone, può essere utile riassumere l'esperienza del cosiddetto "Prestito d'onore". A questo scopo bisogna fare qualche passo indietro. A partire dai primi anni 90, al fine di promuovere l'occupazione, di favorire l'emersione del lavoro irregolare o per dare attuazione al principio di parità tra uomini e donne, sono stati attivati molti strumenti, sia a livello nazionale che regionale.

Tra tutte queste iniziative spicca una misura denominata in gergo "Prestito d'onore", ma in realtà introdotta da una legge (la n. 608) approvata dal Parlamento sul finire del 1996. Tale misura prevedeva, nella sua formulazione originaria, una serie di agevolazioni finanziarie, consistenti nella concessione, a soggetti inoccupati o disoccupati meridionali ovvero residenti nei territori dell'Obiettivo 1 dei Fondi strutturali dell'UE, di contributi a fondo perduto e di prestiti a tasso agevolato senza garanzia. In particolare la Legge finanziava l'acquisto di beni strumentali, necessari all'avvio di attività produttive autonome e metteva a disposizione dei beneficiari alcuni importanti servizi.

La gestione era affidata alla Società per l'Imprenditorialità Giovanile S.p.A. (IG) che curava la selezione dei progetti ed il finanziamento, garantendo la necessaria assistenza tecnica e formazione ai potenziali beneficiari. Successivamente la Legge 449/97 – Finanziaria per l'anno 1998 – ha esteso queste agevolazioni anche alle regioni del Centro-Nord, in particolare alle aree caratterizzate da un rilevante squilibrio tra domanda e offerta di lavoro individuate dal Ministero del Lavoro. Nel 1999, allo scopo di realizzare un sistema efficace ed organico di strumenti intesi a favorire l'inserimento al lavoro, ovvero la riallocazione di soggetti rimasti privi di occupazione, il Governo ricevette la delega ad emanare uno o più decreti legislativi contenenti norme intese a ridefinire il sistema di incentivi all'occupazione, ivi compresi quelli relativi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, nel rispetto degli indirizzi dell'UE. Lo scopo era quello di razionalizzare le diverse tipologie di intervento, eliminando duplicazioni e sovrapposizioni e tenendo conto delle esperienze e dei risultati conseguiti, in funzione degli specifici obiettivi occupazionali da perseguire, con particolare riguardo alle diverse caratteristiche dei destinatari delle misure (giovani, disoccupati e inoccupati di lungo periodo), al grado dello svantaggio occupazionale nelle diverse aree territoriali del Paese ed alla maggiore intensità della misura degli incentivi per le piccole e medie imprese.

In attuazione dell'art. 45, co.1, della L. 144 del 1999, venne emanato il D.Lgs. 185/2000, che introdusse una serie di incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, con l'obiettivo di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti privi di occupazione, attraverso la creazione di imprese di piccola dimensione (iniziative di lavoro autonomo, imprese in franchising, microimprese) nei settori della produzione, della fornitura di servizi e del commercio, affidando la gestione degli incentivi a Sviluppo Italia S.p.A. (in cui, come è noto, insieme ad altre società confluì anche la IG).

Le procedure prevedevano un meccanismo di selezione dei progetti basato sostanzialmente su una autovalutazione del proponente, il quale, nell'ambito delle attività di formazione che precedevano il momento della valutazione (nella prima fase della durata di tre mesi, poi ridotti a cinque settimane), aveva modo di verificare la fattibilità concreta del proprio progetto d'impresa, confrontandosi con i tutor di aula sugli aspetti tecnici, operativi e finanziari. Con l'erogazione della prima tranche di contributi si avviavano le attività di assistenza tecnica, curate dagli stessi organismi che avevano svolto le attività di formazione in aula.

I dati quantitativi relativi ai primi cinque anni del "prestito d'onore" sono di tutto rilievo. A partire dal dicembre 1996 e fino a tutto il 2001 furono presentate oltre 217.000 domande, con una distribuzione territoriale che vedeva tra le regioni meridionali al primo posto la Campania (con oltre 60.000 domande), seguita dalla Sicilia (oltre 45.000), dalla Puglia (oltre 42.000) e dalla Calabria (oltre 36.000).

La misura, confermando un importante mutamento culturale in quegli anni da parte dei giovani in cerca di prima occupazione, aveva riscosso grande successo anche tra le donne, che avevano presentato quasi 90.000 domande. In altri termini, la percezione di una forte domanda di *self employment* soprattutto nelle aree più deboli si era dimostrata più che fondata. A questo proposito, già nel 1998 la IG pubblicò i risultati di un primo lavoro di analisi delle "tipicità" dei richiedenti il prestito d'onore e degli effetti della legge sulle attese lavorative individuali.

Fu l'occasione per approfondire il tema della identità professionale dei candidati lavoratori autonomi "stanati" dalla legge 608, aspetto rispetto al quale all'epoca il livello di approfondimento era del tutto insufficiente. Furono individuati tre proponenti tipo:

- il detentore del sapere,
- il conoscitore del mestiere,
- il cacciatore di opportunità.

Il primo, disponendo di una competenza "spendibile" sul mercato, intendeva svolgere un'attività di lavoro autonomo caratterizzata per l'elevata dose di professionalità ed infatti di regola proponeva un progetto qualificato da elevato contenuto creativo ed intellettuale.

Il secondo, avendo acquisito sul campo competenze di processo e di prodotto, desiderava intraprendere un'attività autonoma tradizionale (o artigianale) ed in molti casi il progetto presentato diventava uno strumento di emersione, trattandosi di un lavoratore autonomo "di fatto".

Il terzo, che aveva individuato l'esistenza di un bisogno insoddisfatto e quindi di un'opportunità di mercato da sfruttare, si configurava in sostanza come un lavoratore autonomo "per necessità".

La distribuzione delle domande presentate per "tipologia" dei proponenti assegnava

il 18% ai detentori di sapere, il 51% ai conoscitori del mestiere ed il 31% ai cacciatori di opportunità. All'esito delle valutazioni, la distribuzione delle domande ammesse era la seguente: il 31% ai detentori di sapere, il 58% ai conoscitori del mestiere e l'11% ai cacciatori di opportunità.

Va ricordato che nel 2002 tutte le attività della 608 furono sospese ed il riavvio fu reso possibile solo nel 2003 con l'assegnazione di nuove risorse a valere sul fondo per le aree sottoutilizzate. Lo strumento riprese a funzionare, sebbene con un trend di domande sensibilmente ridotto.

In ogni caso, con riferimento all'esperienza complessiva della 608, si può affermare che si è trattato del più grande programma di microcredito realizzato in Europa.

1.3. Il credito al consumo

In tema di consumi i comportamenti delle famiglie italiane negli ultimi 15 anni sono cambiati radicalmente. A partire dai primi anni 2000 e poi con maggior vigore dopo il 2004, crebbe una generale tendenza delle famiglie all'indebitamento ed in questo contesto cominciò a svilupparsi notevolmente il credito al consumo, in quegli anni diffuso in Italia a livelli nettamente inferiori rispetto a quelli medi di altri paesi della UE.

Se prendiamo come riferimento i dati del 2005, lo stock di credito al consumo erogato nell'anno era pari a circa 76,5 miliardi di euro: ebbene, già alla fine del 2006 questi prestiti hanno toccato quota 90 miliardi di euro (+17,6% rispetto al 2005), con un successivo ulteriore incremento che ha portato le famiglie italiane ad un livello di indebitamento, rapportato al PIL, quasi in linea rispetto ai valori medi europei.

In effetti, tutti gli istituti di ricerca registrarono un aumento della propensione a contrarre debiti: la Cgia di Mestre, ad es., calcolò che in media ogni famiglia italiana nel 2006 era indebitata su questo fronte per 15.000 euro, con punte fino a 21.000 euro per Roma e provincia o per Milano (20.141 euro). In questi casi si trattava spesso di nuclei con reddito elevato che si indebitavano per acquistare beni più o meno "non necessari" (un nuovo TV, un nuovo PC, etc.).

Ma nelle città meno ricche il problema non riguardava tanto "i benestanti" quanto coloro che facevano ricorso al debito per tamponare emergenze sempre più frequenti. A ben vedere, ha contribuito senz'altro a questo aumento della propensione delle famiglie ad indebitarsi la possibilità di ricorrere al prestito ipotecando la quinta parte del proprio stipendio (la famosa "cessione del quinto"). Un tempo in Italia questa facoltà era riservata, come è noto, ai soli dipendenti della pubblica amministrazione, ma con la legge finanziaria 2005 (legge 311/2004) tale facoltà fu estesa anche ai dipendenti delle aziende private, agli assunti a tempo determinato e agli autonomi. Persino i pensionati (che, essendo oltre 16 milioni, rappresentavano un target strategico per gli operatori finanziari) ne poterono beneficiare.

Per effetto di questo allargamento della platea degli utilizzatori, la "cessione del quinto" ha occupato le prime posizioni nella classifica delle varie forme di credito al consumo. Quanto alle modalità di restituzione, negli ultimi anni si è progressivamente allungata la durata dei finanziamenti, a cominciare dai prestiti "finalizzati", cioè accesi direttamente al punto vendita al momento dell'acquisto del prodotto (soprattutto automobili e moto). Ciò dimostra da un lato una diffusa e crescente difficoltà economica,

dall'altro una sempre maggiore "maturità" finanziaria dei risparmiatori, confermata anche dalla tendenza a consolidare e semplificare, mediante l'accensione di un nuovo prestito, la posizione debitoria della famiglia.

A partire dal 2010, per effetto della crisi, si è drasticamente ridotta la propensione al consumo delle famiglie, con effetti devastanti sul PIL e la crescita di questi prestiti si è arrestata. La maggior prudenza con cui le famiglie hanno cominciato, a partire dal 2010, a pianificare i propri impegni finanziari ha avuto un effetto contenitivo nei confronti della domanda di credito al consumo. A ciò, si è aggiunta anche una contrazione dell'offerta dovuta ad una maggiore attenzione alla solvibilità finanziaria dei richiedenti, peraltro spesso deteriorata per effetto del ciclo economico negativo.

L'ammontare del credito al consumo concesso negli anni a seguire si è complessivamente ridotto un pò in tutte le regioni. In termini territoriali, l'Umbria è stata la sola regione a tenere il passo, anche se proprio le realtà del Centro-Nord (Lombardia in primis) sono quelle che hanno sperimentato le maggiori difficoltà. Una riduzione del credito al consumo ha effetti negativi sul fronte della sostenibilità della domanda su livelli accettabili, soprattutto alla luce del continuo drenaggio dell'inflazione sui redditi reali della popolazione.

Credito al consumo vuol dire d'altronde anche domanda per le imprese che vedono così ridursi il proprio fatturato e le opportunità di assunzione (e quindi di nuovi salari a sostegno del consumo). Tale circolarità, aggiunta alla necessità che, per le famiglie meno agiate, assume il ricorso al credito per alcune tipologie di consumi non fa altro che sostenere la portata della questione.

Il microcredito, nella sua forma più "ortodossa", assume in tal senso un ruolo cruciale nella coesione sociale, per via della minor rilevanza affidata al livello di garanzie reali del richiedente nella scelta di concessione del fido. È il credito di chi ne ha bisogno (non di chi se lo può permettere) che, se maggiormente utilizzato, potrebbe fornire un utile contributo, poiché fonte di riequilibrio delle distorsioni nei rapporti tra sistema bancario e tessuto socio-economico.

2. I PROGRAMMI DI MICROCREDITO ED I MODELLI OPERATIVI PIÙ DIFFUSI

In un rapporto del 2010 l'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE) sosteneva che, per effetto della crisi, nel 2008 e nel 2009 si era assistito ad un generale deterioramento della qualità del credito, che aveva interessato in modo più intenso i prestiti erogati alle imprese rispetto a quelli delle famiglie; tale fenomeno aveva portato ad un inasprimento delle condizioni di credito e ad un effettivo razionamento del credito per effetto di due decisioni: da un lato un razionamento in senso forte, determinato dal rifiuto del finanziamento da parte della banca e dall'altro in senso debole, dato dal rifiuto del credito da parte del cliente per le condizioni troppo onerose.

Da questo punto di vista, durante il periodo di più intensa crisi finanziaria, il razionamento è stato in genere attribuibile in via principale al rifiuto da parte dell'istituzione finanziaria; gradualmente e diffusi segnali d'allentamento della restrizione creditizia sono emersi negli anni successivi, almeno fino a metà del 2014, in cui sono diminuiti i rifiuti espliciti a concedere finanziamenti.

In generale, la ripresa economica debole e incerta dei livelli di attività non ha consentito un miglioramento sostanziale delle condizioni finanziarie delle imprese italiane che sono rimaste fragili. Le tensioni ancora oggi si riflettono nei frequenti ritardi nei pagamenti tra aziende (ed anche nei pagamenti della PA alle aziende), nelle persistenti difficoltà di rimborso dei finanziamenti e nella crescita elevata dei fallimenti.

In questo contesto, il microcredito – inteso come offerta di credito a soggetti patrimonialmente deboli - si è ritagliato un ruolo non marginale.

Per delineare le caratteristiche e l'articolazione di questa offerta particolare di credito in Italia, analizzeremo quali enti curano le attività di progettazione e di promozione delle iniziative di microcredito (nel seguito anche “promotori”), quali soggetti si fanno carico delle garanzie e quali intermediari finanziari provvedono alla erogazione dei prestiti.

Se a questo sistema “trilaterale” aggiungiamo anche i soggetti target del programma, otteniamo il modello di riferimento utilizzato dalla cborgomeo&co nella elaborazione dei suoi Rapporti annuali sul microcredito in Italia, dall'ultimo dei quali (il 9°) sono tratti tutti i dati di seguito commentati. Vediamo più da vicino chi sono i componenti del modello.

Quando si parla di un soggetto “promotore” di un programma di microcredito si intende il soggetto che promuove l'iniziativa, figura che non necessariamente coincide con il soggetto che la finanzia o la attua. Infatti il promotore spesso si fa carico di alcuni costi (per esempio relativi alla attività promozionale che precede l'avvio operativo del programma o ad altri servizi), ma non impegna di regola propri capitali per i prestiti. Va messo in evidenza che un soggetto promotore (pubblico o privato che sia) quando decide di avviare un'iniziativa di microcredito, si basa – di regola - su un “progetto” che viene impostato a partire da un atto di indirizzo “politico”, che deve orientare ad esempio nella scelta dei partner (banca finanziatrice e soggetto garante). Il progetto, quando è ben costruito, deve definire le caratteristiche principali dell'intervento, ovvero:

- definire quali sono le motivazioni di fondo alla base dell'iniziativa del promotore;
- quantificare gli obiettivi in termini di target group, di offerta di credito e ambito territoriale da raggiungere;
- stabilire in che modo questi obiettivi saranno raggiunti;
- definire come sarà attuata l'attività promozionale per la sensibilizzazione del territorio e per intercettare i potenziali beneficiari;
- strutturare una fase informativa/formativa nella quale il beneficiario viene assistito nella preparazione della domanda (lista dei documenti da presentare, come compilare la domanda, criteri di valutazione, etc.);
- stabilire come saranno finanziate la fase promozionale e la fase informativa/formativa.

Insieme a queste problematiche, il soggetto promotore deve farsi carico di negoziare con il finanziatore le principali condizioni economiche applicate ai prestiti (tempi di restituzione, tassi di interesse applicati), stabilire chi sostiene le spese di valutazione e istruttoria delle domande, quali saranno i meccanismi di garanzia che scatteranno in caso di insolvenza, come avverrà la raccolta delle domande, se saranno offerti servizi di assistenza tecnica ai beneficiari e come saranno finanziati.

Quanto sopra, in linea teorica, vale per programmi di microcredito di qualunque consistenza, da quelli che si realizzano in ambito cittadino fino a quelli che presentano una dimensione regionale o nazionale.

In ogni caso, risulta evidente quanto sostenuto: un progetto di microcredito ben costruito è un'operazione complessa, dentro la quale si affrontano e si devono risolvere, per ottenere i risultati ipotizzati, problemi non irrilevanti e per un dato territorio questa operazione può diventare un'occasione di partenariati nuovi e produttivi di effetti estremamente positivi in campo sociale ed economico.

Vedremo più avanti che la scelta del legislatore di trattare il microcredito nell'ambito del testo unico bancario (TUB) da un lato non ha tenuto conto di questa ricchezza insita nella logica dei "programmi" e dall'altro con il passaggio dai "progetti di microcredito" ai "soggetti operatori di microcredito" si rischia di ridurre fortemente, a parere di chi scrive, la valenza dello strumento. Tra l'altro, molti degli attuali promotori, pur di sottrarsi ai vincoli del nuovo TUB, hanno pubblicamente dichiarato che cambieranno la denominazione dei loro programmi, evitando di utilizzare il sostantivo "microcredito".

Tornando al tema dei promotori, nel panorama italiano operano diverse tipologie di soggetti. In ambito privato (bancario) comprendiamo le fondazioni bancarie, gli istituti di credito a carattere nazionale e soprattutto le banche locali; sempre in ambito privato (ma non bancario) operano le fondazioni di origine non bancaria, le associazioni ed altri enti. Nell'ambito religioso comprendiamo oltre alla Conferenza Episcopale Italiana, le Diocesi e le Caritas. Infine, in ambito pubblico si registrano programmi promossi dallo Stato, dalle Regioni, da altri enti locali (soprattutto dalle amministrazioni provinciali) ed anche da alcune Università.

I soggetti "finanziatori" sono invece i soggetti che impegnano propri capitali per concedere i prestiti. Sono state individuate tre tipologie: soggetti pubblici, istituti di credito ordinari e mutue di autogestione (per i prestiti ai soci).

Considerando infine i soggetti che si fanno carico della garanzia, si deve ricordare che di solito non è richiesta ai percipienti alcuna garanzia personale, tuttavia è ovviamente necessario garantire (in misura totale o parziale) il soggetto finanziatore a fronte del rischio del mancato rimborso di una o più rate. I programmi di microcredito spesso si dotano di un proprio fondo di garanzia ovvero utilizzano anche fondi di garanzia pubblici o privati esistenti ed esterni al programma, ma esistono casi nei quali più fondi concorrono in diversa misura alla copertura del rischio finanziario.

Per quanto riguarda i target dei programmi di microcredito, di solito si considerano, oltre agli studenti universitari, le famiglie ed il target "produttivo". Tuttavia, salvo il caso degli studenti universitari, sia il filone "sociale" sia quello "produttivo" contengono una varietà di opzioni a seconda delle esigenze soddisfatte.

Ad esempio, nel caso del "microcredito sociale" si possono considerare i numerosi programmi dedicati a sostenere finanziariamente le famiglie in difficoltà (per spese impreviste, etc.), ma anche a finanziare lavoratori che hanno subito una riduzione del proprio reddito ovvero a contrastare il fenomeno dell'usura.

Analogamente, nel caso del target "produttivo" si tratta di coloro che intendono avviare una nuova start up (siano essi giovani o meno giovani) ovvero consolidare un'attività produttiva, svolta in forma di lavoro autonomo ovvero di micro impresa.

Alcuni studiosi hanno osservato che il modello trilaterale sopra sinteticamente illustrato si basa quasi sempre su una sorta di "donazione" iniziale del soggetto promotore. Questa donazione può assumere varie forme: il promotore può fornire propri capitali ad un istituto di credito da destinare ai prestiti (ed in questo caso la banca funge puramente

da intermediario) oppure può garantire con un fondo “liquido” i prestiti concessi da una banca (ed anche in questo caso la banca non rischia nulla), oppure può costituire un fondo di garanzia a copertura parziale del rischio della banca ed inoltre concordare un “moltiplicatore” che consenta di amplificare la portata del programma di microcredito.

In effetti, chi critica il modello trilaterale coglie un punto critico: i programmi di microcredito così realizzati sono difficilmente sostenibili nel tempo senza ulteriori “donazioni” del promotore e quindi, quando queste vengono a ridursi o a mancare, l’iniziativa semplicemente si conclude.

Sul piano teorico la critica appare fondata, ma va detto che nell’esperienza italiana esistono numerosissimi casi di programmi realizzati con il modello trilaterale che sono andati avanti per svariati anni con buoni risultati, come vedremo più avanti.

Torneremo più avanti sul tema cruciale della sostenibilità delle iniziative di microcredito, quando analizzeremo le recenti novità introdotte dal legislatore.

2.1. Una formula “elastica”

L’attenzione che il microcredito suscita va considerata certamente positivamente perché segnala la diffusa consapevolezza che l’esclusione finanziaria è un tema importante ed ancora irrisolto: un tema importante dal punto di vista dei singoli, ma anche non irrilevante ai fini dello sviluppo. L’impossibilità per alcuni soggetti, sprovvisti di garanzie, di esercitare il diritto al credito da un lato li condanna ad una situazione di precarietà e dall’altro priva il sistema economico di possibili energie imprenditoriali potenzialmente innovative.

Ed è opportuno evidenziare, a questo punto, la grande varietà di “obiettivi” e di finalità dei programmi di microcredito nell’esperienza italiana, elementi indicativi della grande flessibilità dello strumento ed anche della “fantasia” dei soggetti promotori. Ovviamente, fra le tante iniziative avviate negli ultimi anni, per ragioni di brevità se ne possono citare soltanto alcune.

Partiamo esaminando alcuni programmi di microcredito dedicati ai lavoratori in difficoltà. Tra queste, un posto di rilievo assume il programma di microcredito di Ebitemp (Ente Nazionale Bilaterale Paritetico per il lavoro temporaneo) nato su iniziativa di Assolavoro, Felsa Cisl, UilTemp e Nidil Cgil.

Ebitemp concede prestiti personali senza garanzia a lavoratori in somministrazione a tempo determinato dipendenti dalle APL associate all’ente, che al momento della richiesta abbiano un periodo di missione residua non inferiore a un mese. Sono previste tre fasce di importo dei prestiti cui corrispondono tassi di interesse differenti: fino a 2.500 euro (tasso zero); da 2.501 euro a 4.000 euro (3%); da 4.001 euro a 10.000 euro (4%). La durata dei prestiti è compresa tra 10 e 36 mesi, in funzione dell’importo richiesto. Ebitemp ha costituito un Fondo di garanzia pari a circa 1,5 Meuro depositato presso Monte dei Paschi di Siena. I risultati sono molto interessanti: in 10 anni quasi 8.000 lavoratori hanno ottenuto prestiti per un totale di 16,7 Meuro con una media di poco superiore ai 2.000 euro.

Sempre a beneficio di lavoratori in difficoltà è stato costituito, su iniziativa di Confindustria Rimini, il Fondo di garanzia per i dipendenti delle aziende con sede nella Provincia di Rimini al fine di aumentare le possibilità di accesso al credito. La dimensione

massima del prestito è di 10.000 euro e la durata massima è di 5 anni (con 6 mesi di preammortamento); è inoltre previsto un contributo di massimo 100 euro per le spese di istruttoria. Il Fondo rilascia garanzie fino al 70% per ogni prestito. Hanno partecipato alla costituzione del Fondo la Confindustria Rimini, con un contributo iniziale di 25.000 euro ed una fidejussione di 75.000 euro, e le aziende associate nelle modalità stabilite dal Regolamento. Possono aderire al Fondo le imprese, enti pubblici o privati, ricompresi nell'ambito territoriale della Provincia di Rimini. I risultati sono molto interessanti: in 6 anni 125 lavoratori hanno ottenuto prestiti per un totale di quasi 1 Meuro con una media di poco inferiore agli 8.000 euro.

A Rimini è stato attivato nel 2008 anche il programma "Microcredito nella Provincia di Rimini in collaborazione con l'Associazione Famiglie Insieme-Caritas diocesana". Il programma è nato da una convenzione tra Banca Carim (ex Eticredito) e l'Associazione di volontariato Famiglie Insieme (Caritas Diocesana). I beneficiari sono famiglie in situazioni di particolare disagio economico che non hanno la possibilità di ottenere finanziamenti nell'ambito dei normali canali bancari. L'obiettivo è contrastare l'usura e l'esclusione sociale. I prestiti sono finalizzati a soddisfare esigenze di prima necessità come il pagamento dell'affitto, bollette e spese mediche. Generalmente la durata dei prestiti non supera i 24 mesi e in diversi casi i prestiti non sono arrivati alla scadenza naturale perché estinti anticipatamente contestualmente all'erogazione di un nuovo prestito o per il pagamento anticipato del debito residuo. I risultati sono molto interessanti: in 7 anni quasi 1.700 famiglie del riminese hanno ottenuto prestiti per un totale di oltre 2,3 Meuro con una media di poco inferiore ai 1.400 euro.

Molto importanti sono le iniziative di microcredito per la prevenzione dell'usura, come quella della Fondazione Toscana Antiusura, avviata nel gennaio del 2004 e rivolta a cittadini in temporanea difficoltà economica, che si rivolgono ai volontari qualificati presso i centri d'ascolto delle Misericordie di Siena. Le richieste di prestito (di importo massimo pari a 7.500 euro e durata massima pari a 60 mesi) vengono predisposte con l'assistenza dei 5 centri d'ascolto dislocati nelle province di Siena e Grosseto. Le richieste sono inoltrate a MPS che concede il finanziamento. I risultati sono molto interessanti: in 10 anni 268 famiglie hanno ottenuto prestiti per un totale di circa 1,1 Meuro con una media di poco superiore ai 4.000 euro.

Cambiando completamente target, va ricordato il programma PrestitoBridge - Il prestito ponte per gli universitari. Si tratta di un programma, denominato inizialmente "IntesaBridge" destinato agli studenti universitari iscritti ai corsi di laurea delle Università convenzionate, ai quali è concesso un prestito a condizioni economiche particolarmente vantaggiose. Gli Atenei che hanno aderito al programma sono 21 e sono distribuiti in 11 regioni. I risultati sono molto interessanti: in 10 anni oltre 7.000 studenti hanno ottenuto prestiti per un totale di circa 93 Meuro con una media di poco superiore ai 13.000 euro.

Che grazie al microcredito alcuni soggetti, sprovvisti di garanzie, possano esercitare il diritto al credito offrendo al sistema economico le loro energie imprenditoriali potenzialmente innovative, è dimostrato da numerose iniziative.

A partire dal 2011 è attivo il programma KEYWOMAN per le imprenditrici artigiane, promosso da Artigiancassa (BNP Paribas), Confartigianato Donne Impresa e CNA Impresa Donna, per dare risposte concrete alle principali difficoltà che le donne incontrano quando devono conciliare le attività lavorative con quelle familiari. Il target

è costituito da: ditte individuali, società di persone e società di capitali anche di nuova costituzione, preferibilmente iscritte all'albo delle imprese artigiane, la cui titolare/socia o legale rappresentante sia una donna. Sono previsti finanziamenti a medio e lungo termine (il prestito "Imprenditoria femminile" per l'acquisto di impianti e attrezzature per l'avvio o l'acquisizione di attività artigianali ed il prestito "Maternità" per l'acquisto di postazioni di telelavoro e di sistemi per l'efficientamento dell'attività lavorativa o l'assunzione di baby sitter e il pagamento di asili nido dalla nascita del figlio fino ai sette anni di età) ed a breve termine (il prestito "Gestione gravidanza" in caso di gravidanza della titolare e il prestito "Malattia Grave" in caso di malattia della titolare, del coniuge o dei figli). In questi ultimi casi i prestiti finanziano l'assunzione e la formazione di personale sostitutivo che garantisca la prosecuzione dell'attività d'impresa. I risultati sono molto interessanti: nel triennio 2001-2013 quasi 4.000 donne artigiane hanno ottenuto prestiti per un totale di oltre 71 Meuro con una media di circa 18.000 euro.

Sempre nel 2011 si è avviato il programma "Piano straordinario per l'occupazione" della Regione Piemonte (art. 33 della l.r. 30/2009) che ha previsto la costituzione di un fondo di garanzia che garantisce, fino all'80% ed a costo zero, i finanziamenti concessi dagli istituti di credito convenzionati. Il finanziamento deve essere rimborsato, a rate mensili, nel termine massimo di 48 mesi (di cui 6 di preammortamento) per i finanziamenti fino a 10.000 euro e nel termine massimo di 72 mesi (di cui 12 di preammortamento) per i finanziamenti fino al limite massimo di 25.000 euro.

Le risorse del fondo ammontano a quasi 4 Meuro, grazie a vari contributi (2 Meuro della Regione, 1 Meuro della Compagnia di San Paolo, 300.000 euro della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo e 630.000 euro di Unioncamere Piemonte). Il moltiplicatore è pari a 3. È prevista un'attività di accompagnamento offerta da una rete di istituzioni no profit, coordinata dalla Fondazione don Mario Operti, che si avvale dell'attività di volontari (ex dirigenti d'azienda, ex direttori di banca) sul territorio e anche di alcuni sportelli già attivati da Confcommercio Piemonte insieme alle principali Associazioni datoriali piemontesi (APID Imprenditorialità Donna, CONFARTIGIANATO, CONFCOOPERATIVE, CNA, CONFESERCENTI, LEGACOOP). I risultati sono molto interessanti: nel triennio 2001-2013 quasi 122 beneficiari hanno ottenuto prestiti per un totale di oltre 2 Meuro con una media di oltre 16.000 euro.

Ed ancora, molto rilevante è stata certamente l'iniziativa SMOAT, programma nato da un progetto della Commissione Etica della Regione Toscana, in attuazione del protocollo d'intesa FidiToscana – Banche-Regione Toscana siglato nel 2006, che prevedeva tra l'altro la costituzione di un fondo speciale rischi per la prestazione di garanzie e co-garanzie di 14.300.000 euro. Cuore del progetto è stato lo sportello attivato presso Fiditoscana che, oltre ad offrire finanziamenti a tutti i neoimprenditori senza garanzie, li assisteva con una serie di servizi gratuiti utili allo start-up dell'impresa. SMOAT si propone l'avvio e lo sviluppo di microimprese attraverso: un finanziamento di 15.000 euro per un investimento massimale di 20.000 euro, rimborsabile entro 60 mesi, un servizio di accompagnamento e un'istruzione semplificata della domanda, che si fonda sulla sola valutazione delle caratteristiche dell'investimento e degli sbocchi di mercato.

La misura si è conclusa ad aprile 2012, con risultati importanti: in 6 anni 1.177 nuove imprese hanno ottenuto prestiti per un totale di oltre 15 Meuro con una media di poco inferiore ai 13.000 euro.

Con Delibera della Giunta Regionale n.892 del 9 maggio 2012 la Regione Puglia ha costituito un fondo per il microcredito, al fine di concedere prestiti alle microimprese pugliesi costituite da non più di cinque anni e attive da almeno 6 mesi ovvero alle start-up avviate da persone svantaggiate (donne, giovani, diversamente abili, ex detenuti, ex tossicodipendenti, soggetti a rischio di esclusione sociale, disoccupati di lunga durata). I finanziamenti concessi saranno erogati ai destinatari sotto forma di mutui chirografari e dovranno avere un importo massimo pari a 25.000 euro e una durata massima di 60 mesi (più un preammortamento di 6 mesi). Il tasso di interesse applicato è pari al 70% del tasso di riferimento UE. La restituzione avviene in rate mensili costanti posticipate. Non sono richieste garanzie reali, patrimoniali e finanziarie, fatta eccezione per le società cooperative a responsabilità limitata. Il programma prevede una particolarità: se le imprese si dimostrano virtuose nella restituzione del finanziamento possono vedersi riconosciute delle specifiche premialità di importo non superiore alla somma algebrica degli interessi dell'intero piano di ammortamento. La misura nei due anni di operatività (2013 e 2014) ha ottenuto risultati importanti: 475 beneficiari hanno ottenuto prestiti per un totale di circa 10 Meuro con una media di poco superiore ai 21.000 euro. Per il 2015 la Regione Puglia ha deciso che la misura sarà rifinanziata, tra l'altro con un cambio di denominazione ("micro prestito" invece che "microcredito").

Infine, anche la Regione Campania ha avviato un'importante iniziativa, denominata Fondo Microcredito FSE. Il programma si propone di sostenere l'avvio di nuove attività imprenditoriali, agevolando al contempo l'accesso al credito delle microimprese già esistenti e promuovendo le attività di ricerca e sviluppo tecnologico per favorire lo spin-off delle imprese, oltre che la partecipazione dei soggetti a rischio di esclusione sociale al mercato del lavoro. Per il perseguimento di tali obiettivi sono stati stanziati ben 65 milioni di euro. I prestiti vengono concessi per una durata massima di cinque anni, a tasso zero. Sono previsti, inoltre, servizi di accompagnamento e tutoraggio prima e dopo la domanda di ammissione al prestito. I settori ammessi sono: servizi al turismo, tutela ambientale, servizi sociali, servizi culturali, ICT, manifatturiero, artigianato e promozione prodotti tipici locali, commercio di prossimità, attività professionali in genere. Considerevoli i risultati raggiunti: nel solo 2013 il programma regionale di microcredito in Campania ha favorito il sostegno o l'avvio di 1.145 imprese o attività di lavoro autonomo, attraverso la concessione di prestiti del valore complessivo pari a 27,3 milioni di euro.

Gli esempi sopra richiamati, ma si ripete che molti altri se ne potrebbero ricordare, sono certamente significativi di una grande attenzione, di una sensibilità nuova rispetto al tema dell'esclusione finanziaria di soggetti deboli. Ma la domanda cruciale riguarda un punto preciso: in questi anni si è determinata una accelerazione, una qualificazione nell'offerta di microcredito nel nostro Paese?

La lettura dei dati sul microcredito rimanda a conclusioni complesse. Da una parte, infatti, vi è un incremento quantitativo di indubbio rilievo negli ultimi anni: un incremento del numero dei beneficiari finali (famiglie, lavoratori, studenti, giovani che vogliono mettersi in proprio) ed un incremento netto nel volume dei prestiti concessi.

Dall'altra restano alcuni limiti delle esperienze, in verità negli ultimi anni meno rilevanti, perché si è assistito in passato in molti casi ad improvvisazioni: la generosa "voglia di stare sul tema" ha indotto molte istituzioni a promuovere e/o ad annunciare programmi che non hanno avuto alcun seguito ovvero ha conseguito risultati minimi. In

qualche caso l'impressione è che i promotori avevano sottovalutato spesso le questioni tecniche-operative, immaginando di avviare un intervento benefico sostanzialmente indistinto. Alla prova dei fatti, la mancanza di indirizzi operativi e delle sia pur minime tecnicità necessarie, impedisce in molti casi l'avvio delle iniziative. Come pure va segnalata la persistenza di iniziative che hanno un grande squilibrio (forse anche di costi!) tra i momenti di promozione e di lancio ed il numero di beneficiari raggiunti con i prestiti.

2.2. Cosa fare sul tema servizi non finanziari

La debolezza maggiore della gran parte dei programmi di microcredito avviati in Italia negli ultimi 10 anni riguarda la difficoltà dei promotori nel predisporre ed offrire accurati servizi di tutoraggio. Si tratta di servizi ritenuti da tutti necessari anche perché, nel caso del microcredito produttivo, essi rappresentano una sorta di assicurazione sulla vita dell'iniziativa finanziata e quindi sul rientro del prestito concesso, ma praticamente non offerti se non in pochissimi casi. Infatti nei casi migliori, i promotori dei programmi si impegnano ad offrire servizi di accoglienza, ascolto e accompagnamento dei beneficiari attraverso il lavoro di proprio personale volontario e questi servizi cominciano dal momento in cui il soggetto si presenta agli sportelli attivati per offrire informazioni e proseguono in tutte le fasi successive, dalle richieste per istruire la "pratica", fino all'accompagnamento allo sportello bancario per l'erogazione del finanziamento. Si tratta di servizi utilissimi per la banca, nel senso che la rete messa in campo dal soggetto promotore riesce a valutare la serietà e correttezza della persona e quindi a filtrare soggetti poco affidabili e ad offrire in sostanza una sorta di garanzia "morale".

Tuttavia si tratta di una condizione necessaria ma non sufficiente, soprattutto nel caso del microcredito produttivo. Il buon esito di una iniziativa imprenditoriale è legato alla capacità del neo imprenditore di evitare errori soprattutto quando compie i primi passi (è noto infatti che la mortalità delle start up è altissima nei primi 2 anni di vita) e proprio per questo motivo avrebbe bisogno di una assistenza tecnica (nei rapporti con i fornitori, con i clienti ed anche con il sistema bancario) che soltanto un buon servizio di tutoraggio potrebbe assicurare.

Sono servizi evidentemente costosi, perché non si possono affidare che a soggetti esperti, ma si tratta di costi che andrebbero correttamente contabilizzati come buoni investimenti (nel capitale umano) perché in grado di dare ritorni importanti.

Ma come si possono finanziare i servizi di tutoraggio? Innanzitutto recuperando le molte risorse dei promotori che vengono impegnate per fornire garanzie alle banche: basterebbe rivolgersi a fondi di garanzia preesistenti (per es. quelli gestiti dai consorzi di garanzia o confidi) in grado di offrire alle banche, a fronte di modeste commissioni, garanzie uguali o addirittura più solide. Ma esistono anche soluzioni completamente gratuite per il beneficiario: più avanti si dirà delle possibilità offerte in tema di microcredito dal Fondo centrale di garanzia. Più in generale, se esistesse una politica pubblica in tema di microcredito, si potrebbe mettere a punto un intervento robusto (nazionale?) di tutoraggio a beneficio di tutti i programmi, magari finanziato con risorse comunitarie. Il costo unitario del servizio, in questa ipotesi, si ridurrebbe sensibilmente, grazie alle evidenti economie di scala che si verrebbero a creare.

3. DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELL'OFFERTA DI MICROCREDITO

Di seguito si prenderà in esame la distribuzione geografica dell'offerta di microcredito, mettendo in evidenza analogie e differenze registrate analizzando i dati per macro aree territoriali e nel tempo.

Ai fini dell'obiettivo di questo studio è utile analizzare i risultati in termini di numero di prestiti concessi grazie alle numerose iniziative di microcredito avviate in Italia a partire dal 2005, in funzione delle varie tipologie dei soggetti promotori ed anche della variazione nel tempo delle singole tipologie.

Considerando la totalità delle iniziative di microcredito e quindi comprendendo sia quelle a carattere nazionale che quelle a carattere locale, si tratta di circa 76.000 prestiti concessi in un arco temporale di 9 anni ed è possibile distinguere due momenti nettamente separati: ad una prima fase di stagnazione che va dal 2005 al 2008 in cui il dato annuale è quasi costante (si tratta di circa 5.000 prestiti per anno), segue una seconda fase in cui il numero dei prestiti complessivo cresce decisamente passando dai circa 7.000 prestiti del 2009 agli oltre 15.000 prestiti del 2013: in cinque anni il numero dei prestiti annuali è più che raddoppiato.

Numerosità dei prestiti per tipologia di soggetti promotori – tutti i programmi

Tipologia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ambito pubblico	1.615	1.349	1.324	1.097	2.094	1.939	2.926	2.900	4.261
Enti religiosi	156	230	413	435	1.051	1.768	1.879	2.622	2.455
Mondo bancario	1.234	1.246	999	1.689	1.549	1.462	2.930	3.785	4.419
Soggetti privati	2.212	2.170	2.217	2.034	2.374	3.338	3.249	4.269	4.190
TOTALE	5.217	4.995	4.953	5.255	7.068	8.507	10.984	13.576	15.325

Tabella 1 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

Il contributo a questa crescita è venuto da tutti e quattro i comparti dei promotori (ambito pubblico, enti religiosi, mondo bancario e soggetti privati), con una prevalenza dei programmi promossi da soggetti privati (i cui risultati passano dai 2.000 prestiti del 2005 agli oltre 4.000 nel 2013), da soggetti pubblici (1.800 prestiti nel 2005 e oltre 4000 nel 2013) e dal mondo bancario (1.200 prestiti nel 2005 e oltre 4200 nel 2013), mentre più modesto è il contributo dei programmi promossi da enti religiosi (i cui risultati passano tuttavia dai 150 prestiti del 2005 ai quasi 2.500 del 2013).

Ma, come è ovvio attendersi, nel corso degli anni il microcredito non si è sviluppato in maniera omogenea nel Paese. È necessario, per sviluppare questo approfondimento, distinguere i programmi a carattere nazionale (che in teoria sono rivolti al target più ampio possibile) dai programmi a carattere locale, rivolti invece a target più specifici.

I programmi a carattere nazionale sono cresciuti soprattutto nel periodo 2011 – 2013, passando da 4.600 prestiti a 8.400, mentre negli anni precedenti il valore era quasi costante e pari a circa 2.000 prestiti per anno. A questa crescita hanno contribuito soprattutto due ambiti (sostanzialmente non attivi fino al 2008) e cioè gli enti religiosi ed i soggetti pubblici. Tuttavia i risultati sono da ascrivere soprattutto alla forte crescita dell'ambito bancario (dai circa 1.000 prestiti del 2005 ai quasi 3.800 del 2013) e dei soggetti privati (da poco meno di 1.000 prestiti nel 2005 ai quasi 2.800 del 2013).

Numerosità dei prestiti per tipologia di soggetti promotori – i programmi nazionali

Tipologia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ambito pubblico					2	262	89	323	432
Enti religiosi	1				5	165	673	1.539	1.421
Mondo bancario	1.074	1.002	748	1.332	999	920	2.375	3.160	3.744
Soggetti privati	907	912	762	846	672	1.402	1.458	2.152	2.818
TOTALE	1.982	1.914	1.510	2.178	1.678	2.749	4.595	7.174	8.415

Tabella 2 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

I programmi a carattere locale nel loro complesso hanno vissuto la fase di stagnazione 2005-2008 e poi anche la fase di crescita decisa fino al 2013.

Il maggior contributo a questi risultati è venuto dai programmi in ambito pubblico (dai circa 1.600 prestiti nel 2005 ai quasi 3.900 del 2013), mentre è da considerare quasi trascurabile l'apporto dei programmi promossi dal mondo bancario.

Numerosità dei prestiti per tipologia di soggetti promotori – i programmi locali

Tipologia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ambito pubblico	1.615	1.349	1.324	1.097	2.092	1.677	2.837	2.577	3.829
Enti religiosi	155	230	413	435	1.046	1.603	1.206	1.083	1.034
Mondo bancario	160	244	251	357	550	542	555	625	675
Soggetti privati	1.305	1.258	1.455	1.188	1.702	1.936	1.791	2.117	1.372
TOTALE	3.235	3.081	3.443	3.077	5.390	5.758	6.389	6.402	6.910

Tabella 3 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

Ma queste valutazioni cambiano se si considerano i risultati per macro area territoriale.

Cominciamo l'analisi dalla macro area NORD, che comprende le regioni Valle Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige ed Emilia Romagna. Dopo un rilevante calo fino al 2008 (dai 1.550 prestiti del 2005 ai 1300 del 2008), segue una crescita netta dal 2009 al 2012 (dai 2.480 ai 2.700) e poi un calo netto nel 2013 (2.067 prestiti). Da segnalare il forte contributo dell'ambito religioso e dei soggetti privati, mentre i promotori del mondo bancario hanno contribuito in maniera trascurabile. I programmi dell'ambito pubblico sono stati molto altalenanti: buoni risultati nel 2005 e nel 2006, poi hanno registrato un calo deciso nel 2007 seguito da una risalita fino al picco del 2011, per poi calare di nuovo.

*Numerosità dei prestiti per tipologia di soggetti promotori
I programmi locali nel nord Italia*

Tipologia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ambito pubblico	867	677	192	265	475	594	719	686	483
Enti religiosi	72	168	344	354	928	1043	947	782	837
Mondo bancario	124	218	227	307	441	415	403	468	417
Soggetti privati	489	385	463	401	637	551	554	829	330
TOTALE	1.552	1.448	1.226	1.327	2.481	2.603	2.623	2.765	2.067

Tabella 4 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

Passiamo ad esaminare i dati della macro area CENTRO, cioè le regioni Toscana, Umbria, Marche e Lazio. Qui non ci sono state le due fasi di cui sopra, ma un picco nel 2009 (con 1.900 prestiti) preceduto nel periodo 2005-2008 da un andamento altalenante e seguito da un netto calo dal 2010 al 2013.

Risultati da attribuire all'ambito pubblico, che presenta un andamento parabolico (600 prestiti nel 2005, un picco di quasi 1.200 prestiti nel 2009 ed appena 400 prestiti nel 2013) ed ai soggetti privati, abbastanza continui negli anni.

Trascurabili sia il contributo del mondo bancario che degli enti religiosi.

*Numerosità dei prestiti per tipologia di soggetti promotori
I programmi locali nel centro Italia*

Tipologia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ambito pubblico	643	405	1.085	805	1.164	780	848	429	381
Enti religiosi	73	45	59	71	82	130	134	165	124
Mondo bancario	26	22	22	49	107	95	117	128	176
Soggetti privati	309	334	545	385	549	697	445	447	477
TOTALE	1.051	806	1.711	1.310	1.902	1.702	1.544	1.169	1.158

Tabella 5 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

*Numerosità dei prestiti per tipologia di soggetti promotori
I programmi locali nel sud Italia*

Tipologia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ambito pubblico	105	267	47	27	453	303	1.270	1.462	2.965
Enti religiosi	10	17	10	10	36	430	125	136	73
Mondo bancario	10	4	2	1	2	32	35	29	82
Soggetti privati	507	539	447	402	516	688	792	841	565
TOTALE	632	827	506	440	1.007	1.453	2.222	2.468	3.685

Tabella 6 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

Infine, la macro area SUD, cioè le regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia.

Dopo una fase discontinua ma calante fino al 2008, è seguita una crescita decisa negli anni successivi, fino al boom del 2013 (quasi 3.700 prestiti). Questi buoni risultati sono da attribuire sostanzialmente ai programmi avviati da promotori appartenenti all'ambito pubblico, che presentano un balzo notevole nel periodo 2011-2013, ed in misura inferiore ai programmi dei soggetti privati, abbastanza continui negli anni.

Nelle regioni meridionali sono trascurabili, anche in questo caso, i risultati prodotti dai programmi promossi da enti appartenenti al mondo bancario e dagli enti religiosi (salvo che per il 2010).

Fin qui sono stati considerati i risultati delle iniziative di microcredito nell'arco temporale di 9 anni considerato e si è detto che complessivamente si tratta di circa 76.000 prestiti. Volendo considerare i risultati (sempre in termini di prestiti concessi) di stock al 2013, considerando il periodo 2005-2013 ed escludendo anche in questa analisi i dati del 2004, si possono formulare ulteriori considerazioni, evidenziando i risultati secondo due direttrici:

- da un lato per tipologia di promotore;
- dall'altro per esigenza soddisfatta e quindi per target di beneficiari, considerando due gruppi:
 - il primo che comprende le famiglie;
 - il secondo che riguarda il target "produttivo" e gli studenti.

Questo raggruppamento, come vedremo più avanti, è coerente con le disposizioni in tema di microcredito del nuovo TUB.

Considerando la prima direttrice si esaminano i dati dei programmi per tipologia di promotore (come nella sezione precedente). Analizzando il dato globale dei circa 76.000 beneficiari, al primo posto si collocano i programmi promossi da soggetti privati. Queste iniziative hanno raggiunto infatti oltre 26.000 beneficiari, mentre ambito pubblico ed mondo bancario sono quasi alla pari con circa 19.000 beneficiari a testa ed il minore impatto è dovuto ai programmi promossi da enti religiosi, con poco più di 11.000 beneficiari.

È opportuno, al solito, distinguere per macro area: separando i dati sui programmi a carattere nazionale da quelli a carattere locale, si nota che nel primo caso prevalgono i programmi promossi da enti del mondo bancario (oltre 15.000 beneficiari), seguiti da quelli promossi da soggetti privati, mentre l'ambito pubblico scende all'ultimo posto con circa 1.100 beneficiari.

Le differenze maggiori si notano, tuttavia, confrontando i dati per macro area territoriale. Nelle 3 aree considerate, gli enti religiosi ed i soggetti del mondo bancario sono nettamente più attivi nelle regioni del nord, mentre sia al centro che nel sud sono i soggetti privati o quelli pubblici a realizzare le iniziative più consistenti.

Numerosità dei prestiti per tipologia di soggetti promotori

Tipologia	STOCK	NAZIONALI	NORD	CENTRO	SUD
Ambito pubblico	19.505	1.108	4.958	6.540	6.899
Enti religiosi	11.009	3.804	5.475	883	847
Mondo bancario	19.313	15.354	3.020	742	197
Soggetti privati	26.053	11.929	4.639	4.188	5.297
TOTALE	75.880	32.195	18.092	12.353	13.240

Tabella 7 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

Passando all'esame della seconda direttrice, cioè per target di beneficiari e considerando due gruppi, il primo che comprende le famiglie ed il secondo il target "produttivo", si possono formulare le seguenti osservazioni.

Numerosità dei prestiti per target

Tipologia	STOCK	NAZIONALI	NORD	CENTRO	SUD
Famiglie	38.684	15.273	13.180	4.337	5.894
Imprese e studenti	32.016	16.224	3.769	5.480	6.543
Imprese e famiglie	5.180	698	1.143	2.536	803
TOTALE	75.880	32195	18.092	12.353	13.240

Tabella 8 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

Partiamo anche in questo caso dal dato globale dei circa 76.000 beneficiari: al primo posto si collocano le famiglie, con quasi 39.000 prestiti, mentre le iniziative che hanno raggiunto imprese o studenti (i soggetti che le nuove norme del TUB considerano, come vedremo più avanti, il target del microcredito produttivo) hanno prodotto poco più di 32.000 prestiti.

Trascurabili i risultati dei programmi con target “multiplo” cioè riservati indistintamente a imprese e/o a famiglie.

Considerando i soli programmi a carattere nazionale, prevalgono di poco i prestiti destinati a imprese e studenti rispetto a quelli destinati alle famiglie.

Ma, di nuovo, le differenze maggiori si notano confrontando i dati per macro area territoriale.

Nelle 3 aree considerate, il target famiglie è nettamente al primo posto nelle regioni del nord, mentre sia nel centro che nel sud sono le imprese e gli studenti ad ottenere il maggior numero di prestiti.

È possibile analizzare il dato distinguendo anche in base alla tipologia di soggetto promotore.

Per questa analisi non sono stati considerati i programmi “misti” destinati a imprese o famiglie, ottenendo in totale 39.203 beneficiari.

Come si evince dalla tabella seguente, su un totale di 17.638 prestiti concessi da programmi promossi da soggetti pubblici, nelle regioni del Nord sono state privilegiate largamente le famiglie (microcredito sociale), mentre sia nel sud che nelle regioni centrali il maggior numero di beneficiari appartiene al gruppo “produttivo”, ma con una prevalenza non altrettanto forte.

Numerosità dei prestiti per target e macro area – promotori pubblici

Tipologia	NORD	CENTRO	SUD
Famiglie	4.182	1.061	1.514
Imprese e studenti	523	4.973	5.385
TOTALE	4.705	6.034	6.899

Tabella 9 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

Come si evince dalla tabella seguente, su un totale di 6.686 prestiti concessi da programmi promossi da enti religiosi (si tratta di diocesi o Caritas o anche di iniziative di singoli parrocchie), è netta la prevalenza del target famiglie (microcredito sociale).

Questa prevalenza è fortissima nelle regioni del Nord e si riscontra, sebbene su livelli leggermente minori, anche nelle altre macro aree del Centro e del Sud, dove il maggior numero di beneficiari appartiene al medesimo gruppo.

Numerosità dei prestiti per target e macro area – promotori enti religiosi

Tipologia	NORD	CENTRO	SUD
Famiglie	5.326	691	444
Imprese e studenti	8	61	156
TOTALE	5.334	752	600

Tabella 10 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

La tabella successiva riguarda i promotori appartenenti al mondo bancario (in primis le fondazioni). La tabella mostra la ripartizione dei 3.768 prestiti da loro concessi. Come si vede, è prevalente ancora una volta il Nord, dove tuttavia la divisione tra i due target è più equilibrata. Al Centro si registra una ripartizione analoga, mentre al sud il microcredito sociale è ignorato da questa tipologia di promotori.

Numerosità dei prestiti per target e macro area – promotori mondo bancario

Tipologia	NORD	CENTRO	SUD
Famiglie	1.690	238	1
Imprese e studenti	1.267	389	183
TOTALE	2.957	627	184

Tabella 11 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

La tabella successiva mostra i dati relativi agli oltre 11.000 prestiti concessi da programmi promossi da soggetti privati (fondazioni non bancarie, associazioni, etc.). La ripartizione tra i due target cambia, al solito, in base al territorio: come si vede al Nord sono esattamente alla pari, al centro prevale nettamente il microcredito sociale, come pure al sud, sebbene con una quota di microcredito produttivo non trascurabile.

Numerosità dei prestiti per target e macro area – promotori soggetti privati

Tipologia	NORD	CENTRO	SUD
Famiglie	1.982	2.347	3.935
Imprese e studenti	1.971	57	819
TOTALE	3.953	2.404	4.754

Tabella 12 - Fonte: nostra elaborazione su cborgomeo&co, 2014

Che conclusioni trarre dalla disamina dei dati?

Una prima considerazione, abbastanza scontata, riguarda la rilevanza della tipologia del promotore: essa, incrociata col territorio di riferimento, delimita gli obiettivi dell'offerta, individua il target dei beneficiari e quindi definisce la "formula" del programma. Si pensi ai tanti programmi promossi dalle fondazioni bancarie nelle regioni del nord, dove sono state avviate numerose iniziative a dimensione provinciale (cioè in un territorio corrispondente approssimativamente all'ambito operativo del promotore) con il supporto di un istituto di credito anch'esso locale.

A questo riguardo si possono segnalare alcuni esempi:

- l'iniziativa "Avere Credito", grazie alla quale la Fondazione Cassa di Risparmio di Carpi ha promosso un progetto a sostegno di soggetti deboli, cittadini italiani o stranieri, che risiedono nei territori comunali di Carpi, Novi di Modena e Soliera. I prestiti, erogati dalla Banca Popolare dell'Emilia Romagna, hanno un importo massimo di euro 4.000,00 e sono concessi ad un tasso del 4%. Da settembre 2010 la Fondazione CR Carpi ha coinvolto la Fondazione Casa del Volontariato, proprio ente strumentale, nel ruolo di Segreteria Tecnica del progetto;
- il programma di Microcredito della Fondazione Antiusura CRT di Torino, che ha come finalità la prevenzione dell'usura, si rivolge alle persone singole o alle famiglie ed

opera fornendo garanzie sui prestiti concessi dalle banche convenzionate (Unicredit Banca S.p.A. e Cassa di Risparmio di Savignano);

- il Progetto Fiducia della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, avviato nel 2008 e volto all'erogazione di piccoli prestiti a favore di soggetti non bancabili della Provincia di Cuneo. La Fondazione ha istituito un apposito fondo di garanzia a copertura dei prestiti, concessi da Banca Regionale Europea, che si fa carico degli oneri operativi, senza assumere rischi sul capitale. La Fondazione San Martino gestisce i rapporti con i beneficiari dei prestiti, valutandone le richieste e trasmettendole alla banca, e svolge anche un'attività di accompagnamento, al fine di supportare i beneficiari ed avviare il percorso verso l'autosufficienza economica.

Oppure, consideriamo i programmi promossi dalle amministrazioni regionali nel sud Italia, dove sono state avviate iniziative a dimensione regionale (cioè nel territorio corrispondente all'ambito operativo del promotore) con il supporto di una finanziaria o di una agenzia di sviluppo anch'essa regionale.

Anche in questo caso si possono segnalare alcuni esempi:

- la Regione Siciliana ha promosso un intervento di microcredito rivolto alle famiglie che versano in condizioni di temporaneo disagio, concretamente avviato a partire dal giugno 2012. Per tali finalità è stato costituito un fondo di garanzia denominato Fondo Etico della Regione Siciliana (FERS) dotato di uno stanziamento iniziale di 12 milioni di euro incrementabile attraverso contributi di soggetti pubblici e privati e affidato in gestione, senza oneri per la Regione, a un gestore professionale (banca individuata con procedura di evidenza pubblica). L'ammontare massimo di ogni prestito è di 6.000 euro e ciascuna famiglia beneficiaria può usufruire di più finanziamenti successivi, per un importo complessivo non superiore a 25.000 euro, a condizione che il finanziamento precedente sia stato regolarmente rimborsato;
- la Regione Calabria ha promosso la nascita di nuovi imprenditori individuali e nuove microimprese, offrendo opportunità alle donne, agli immigrati e ai soggetti svantaggiati. È previsto un fondo di garanzia, un contributo in conto interessi e un'attività di tutoraggio da parte della regione. Il fondo di garanzia, con dotazione pari a 20 milioni di euro, assicura una copertura dell'80% del finanziamento concesso. Le risorse finanziarie per il pagamento degli interessi è di 2,5 milioni di euro. Sono previsti ulteriori 2,5 milioni di euro per l'attività di tutoraggio per un accompagnamento di 24 mesi dei progetti ammessi. Le banche convenzionate sono: UBI Carime, Banca Popolare del Mezzogiorno, Banca Popolare delle Province Calabre, BCC di Mediocriati, BCC Centro Calabria, BCC del Lametino, BCC dei Due Mari, BCC di Cittanova e Banca Nuova;
- la Regione Molise ha varato in via sperimentale nel 2009 un provvedimento che prevede la concessione del "prestito sull'onore", finalizzato a promuovere ed avviare interventi di sostegno finanziario ai cittadini e nuclei familiari in situazione di temporanea grave difficoltà economica a seguito di eventi di carattere non ordinario, al fine di prevenirne l'entrata nel circuito assistenziale e scongiurare possibili rischi di usura. Si tratta di un prestito di massimo 5.000 euro, da restituire attraverso rate mensili, entro un periodo massimo di 3 anni. L'aiuto previsto potrà essere utilizzato per l'agevolazione di spese sanitarie, scolastiche, pagamento del canone di locazione

e di bollette, acquisto di mezzi di ausilio per persone diversamente abili e per risolvere debiti precedentemente contratti con terzi. La concessione del prestito è rivolta alle persone con reddito ISEE non superiore a 5.000 euro.

L'altra considerazione riguarda i target raggiunti. L'offerta di microcredito, cioè l'azione promozionale dei soggetti che attivano programmi, è stata abbastanza differenziata nelle tre macro aree considerate. Nelle regioni del nord hanno prevalso nettamente le iniziative di microcredito sociale, di cui hanno beneficiato oltre 13.000 famiglie, contro i circa 5.000 prestiti di tipo produttivo. Al contrario, nelle regioni del centro hanno prevalso nettamente le iniziative di tipo produttivo (con oltre 8.000 prestiti) contro quelle di microcredito sociale, di cui hanno beneficiato circa 4.300 famiglie. Nelle regioni del sud hanno prevalso, ma di poco, le iniziative di tipo produttivo (con oltre 7.300 prestiti) contro quelle di microcredito sociale, di cui hanno beneficiato poco meno di 6.000 famiglie.

4. LA “REGOLAMENTAZIONE” DEL MICROREDITO

Per gli organismi non bancari che intendono occuparsi professionalmente di microcredito si pone il problema della sostenibilità, cioè la capacità di sganciarsi dalle iniziali donazioni per progressivamente reggersi economicamente sui differenziali positivi tra ricavi dell'attività da una parte e spese di gestione dall'altra.

È una questione che merita qualche approfondimento. La variabile chiave è ovviamente il tasso di interesse praticabile, che tendenzialmente può essere abbastanza alto e superare i tassi medi di mercato, anche perché per il percipiente è più importante la rapidità di accesso al prestito rispetto alla sua onerosità.

L'altra condizione è data dalla necessità per l'organismo gestore di selezionare le “migliori” iniziative, cioè quelle che “danno più affidamento, giungendo così a tradire una delle premesse iniziali: il sostegno ai più poveri tra i poveri”. Ovvero, in altri termini, “c'è il rischio che, anche per dare una risposta al tema della sostenibilità, le istituzioni di microfinanza possano tendere a dedicare una attenzione privilegiata ai soggetti solvibili, trascurando la maggioranza dei poveri”.

Sempre intorno al problema della sostenibilità, non si può dimenticare la questione dei servizi (di assistenza, etc.) ai percipienti, servizi che sono considerati imprescindibili per il buon successo dei programmi.

Tanto premesso, vediamo come il legislatore ha regolamentato, con un disegno avviato nell'agosto del 2010 e completato all'inizio di giugno del 2015, il settore del microcredito.

4.1. Le modifiche al TUB

Fino a cinque anni fa non esisteva in Italia alcuna disciplina della materia microcredito. Ovviamente per tutte le banche concedere prestiti di entità modesta era un'attività ordinaria, ma queste operazioni venivano classificate soltanto in base alla ridotta dimensione. Tutte le iniziative di microcredito di cui si è detto nei paragrafi precedenti (i “programmi di microcredito”) venivano realizzate e sono tuttora realizzate – per la

parte relativa alla concessione dei prestiti – nell'ambito delle disposizioni di cui all'art. 106 del testo unico bancario, cioè rientravano nelle competenze universali delle banche.

Nell'agosto 2010 con il decreto legislativo n.141 il TUB viene modificato con l'inserimento di due articoli (il 111 ed il 113). Due anni dopo il Consiglio dei ministri approva lo schema di un nuovo decreto legislativo (o "secondo correttivo") concernente ulteriori modifiche ed integrazioni al citato decreto n. 141/2010, che si traducono nel d.lgs. 19 settembre 2012, n. 169.

Il legislatore, che introduce la nuova disciplina del microcredito come una deroga al citato art. 106, con l'art. 111 individua da un lato i soggetti abilitati (comma 1) alla concessione dei finanziamenti, prevedendo la loro iscrizione ad un apposito elenco e dall'altro gli operatori senza fini di lucro (comma 3) che possono offrire prestiti a persone fisiche in condizione di particolare vulnerabilità economica o sociale. Il comma 2 fissa le condizioni per essere iscritti all'elenco, mentre il comma 5 rinvia ad un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per l'emanazione di disposizioni attuative necessarie per disciplinare alcuni aspetti specifici: i requisiti dei beneficiari e le forme tecniche dei finanziamenti; i limiti oggettivi riferiti al volume delle attività, alle condizioni economiche applicate ed all'ammontare massimo dei finanziamenti (anche modificando quanto stabilito dai commi 1 lettera a) e dal comma 3 dell'art.111; le caratteristiche dei soggetti richiamati dal comma 4 ed infine le informazioni da fornire alla clientela.

Infine il comma 5bis "blinda" l'utilizzo del sostantivo "microcredito", nel senso che esso può essere utilizzato solo con riferimento a quanto stabilito dai commi 1 e 3.

Con l'art.113 il legislatore affida (comma 1) alla Banca d'Italia sia la tenuta dell'elenco suddetto sia la vigilanza sull'operato (commi 2 e 3) dei soggetti iscritti. Con il successivo comma 4 si stabilisce che la Banca d'Italia sarà liberata dai suddetti compiti di vigilanza e controllo, una volta che sarà costituito un apposito Organismo a cui sono attribuiti i poteri di cui ai commi 1, 2 e 3. Detto Organismo sarà costituito con un decreto del MEF una volta raggiunto un numero sufficiente di iscritti all'elenco. Gli iscritti saranno tenuti a versare al suddetto Organismo specifici contributi ed altre somme non meglio specificate.

Questo è in estrema sintesi il quadro normativo dopo l'intervento del legislatore nel 2010 e nel 2012. È bene tener presente che dal 3 giugno 2015, con la pubblicazione delle disposizioni della Banca d'Italia per l'iscrizione e la gestione dell'elenco, la nuova disciplina del microcredito può essere pienamente attuata. Peraltro alcune disposizioni dell'art.111, in particolare il vincolo di cui al comma 5bis, sono da tempo pienamente efficaci, essendo in vigore dal 17 ottobre 2012. Ma sia numerosi studiosi della materia sia molti dei soggetti che hanno avviato esperienze concrete di microcredito hanno avanzato dubbi e perplessità sull'impianto sopra sommariamente descritto.

Intanto, perché impostare la nuova disciplina come deroga all'art.106? Perché non è stata data una definizione "esplicita" di microcredito o comunque perché non è stata adottata la semplice formula della UE (microcredito significa prestiti sotto i 25.000 euro)? Qual è la portata del comma 5bis? Ed infine, perché non è stata prevista una fase di transizione?

4.2. *Il DM del MEF*

Basterebbero le suddette domande per evidenziare i limiti e le criticità derivanti dai nuovi articoli 111 e 113 del TUB. Ma purtroppo il quadro, già abbastanza oscuro, si è ulteriormente complicato con l’emanazione del decreto previsto dall’art.111, comma 5 sopra richiamato, con il quale il legislatore chiedeva al MEF di disciplinare alcune questioni specifiche. Quanto richiesto dal legislatore poteva essere tradotto in un articolato che poteva seguire pedissequamente la lettera del comma 5. Invece per il decreto 17 ottobre 2014 n.176 il MEF ha adottato tutt’altra struttura.

Il decreto prevede ben 5 titoli ed addirittura 16 articoli: il Titolo I, rubricato “Microcredito per l’avvio o lo sviluppo di iniziative imprenditoriali e per l’inserimento nel mercato del lavoro” e composto da 4 articoli; il Titolo II, rubricato “Requisiti dei finanziamenti destinati a promuovere progetti di inclusione sociale e finanziaria”, un solo articolo; il Titolo III, rubricato “Attuazione dell’articolo 111, comma 2” e composto da 5 articoli; il Titolo IV, rubricato “Attuazione dell’art. 111, comma 4” con un solo articolo ed il Titolo V, rubricato “Disposizioni finali” e composto da 5 articoli.

In buona sostanza, con questo decreto ministeriale si risponde, ovviamente, alle richieste del legislatore di cui al comma 5, ma si aggiungono nuove definizioni, specificazioni o estensioni che sembrerebbero non sollecitate dall’art.111.

Andando in ordine, con l’art.1 (Beneficiari e caratteristiche dell’attività) si stabilisce che il finanziamento è finalizzato a sostenere l’avvio o lo sviluppo di un’attività di lavoro autonomo o di micro impresa ovvero a promuovere l’inserimento di persone fisiche nel mercato del lavoro, escludendo i finanziamenti a lavoratori autonomi o a imprese titolari di partita IVA da più di 5 anni ovvero a lavoratori autonomi o imprese individuali con più di 5 dipendenti o ancora a società con più di 10 dipendenti non soci.

Con l’art. 2 (Finalità dei finanziamenti) si stabilisce che sono ammissibili le spese per l’acquisto di beni, pagamenti di canoni di leasing o polizze assicurative. Sono inoltre ammissibili i costi di micro leasing finanziario, quelli legati alla retribuzione di nuovi dipendenti o di soci lavoratori o al pagamento di corsi di formazione professionale (a cui partecipano il lavoratore autonomo, l’imprenditore o suoi dipendenti ovvero i soci della società) ed anche il pagamento di corsi di formazione universitaria o post universitaria delle persone fisiche beneficiarie del finanziamento.

L’art. 3 (Servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio) definisce i servizi a cui ha diritto gratuitamente il beneficiario del prestito. Si tratta di servizi di supporto alla definizione della strategia di sviluppo del progetto finanziato e all’analisi di soluzioni per il miglioramento dello svolgimento dell’attività; di formazione sulle tecniche di amministrazione dell’impresa, sotto il profilo della gestione contabile, della gestione finanziaria, della gestione del personale; di formazione sull’uso delle tecnologie più avanzate per innalzare la produttività dell’attività; di supporto alla definizione dei prezzi e delle strategie di vendita, con l’effettuazione di studi di mercato; di supporto per la soluzione di problemi legali, fiscali ed amministrativi e informazioni circa i relativi servizi disponibili sul mercato; di supporto agli studenti universitari alla definizione del percorso per l’inserimento nel mercato del lavoro o di supporto all’individuazione e diagnosi di eventuali criticità dell’implementazione del progetto finanziato.

L’art. 4 (Ammontare massimo, caratteristiche dei finanziamenti e canali distributivi)

definisce il prodotto finanziario, a cominciare dall'entità del prestito (25.000 euro per ciascun beneficiario ovvero 35.000 euro se l'erogazione è frazionata e se le ultime sei rate sono state pagate puntualmente o se è stato verificato il raggiungimento dei risultati intermedi del progetto finanziato), dal piano di ammortamento (rate al massimo trimestrali, con durata massima di 7 anni ovvero 10 per la formazione universitaria o post universitaria). Si stabilisce infine che per la promozione dei contratti di finanziamento gli operatori possono avvalersi esclusivamente di determinati soggetti.

Fin qui il cosiddetto Titolo I, rubricato "Microcredito per l'avvio o lo sviluppo di iniziative imprenditoriali e per l'inserimento nel mercato del lavoro".

Passando al Titolo II, rubricato "Requisiti dei finanziamenti destinati a promuovere progetti di inclusione sociale e finanziaria", l'unico articolo è l'Art. 5 (Beneficiari e finalità dei finanziamenti), con il quale si stabilisce che il finanziamento è finalizzato a promuovere progetti di inclusione sociale e finanziaria di persone fisiche in stato di disoccupazione, con sospensione o riduzione dell'orario di lavoro non volontaria, con condizioni di non autosufficienza propria o di un familiare o con una significativa contrazione del reddito o con un aumento delle spese non derogabili per il nucleo familiare.

Si stabilisce inoltre che sono ammissibili le spese destinate all'acquisto di beni o servizi (spese mediche, canoni di locazione, spese per messa a norma di impianti, tariffe per accesso a servizi pubblici essenziali o spese scolastiche). Viene richiesto all'operatore di verificare la sussistenza delle condizioni soggettive e l'effettivo utilizzo del finanziamento, di importo massimo pari a 10.000 euro, con durata massima di 5 anni. Si specifica che il contratto di finanziamento deve stabilire forma e modalità dei servizi ausiliari di assistenza nella gestione del bilancio familiare e che il tasso effettivo globale non può superare l'80% del tasso effettivo globale medio risultante dall'ultima rilevazione trimestrale ex legge 108/1996. Infine, l'ammontare complessivo dei finanziamenti per l'inclusione sociale non può superare il 49% dell'ammontare di tutti i finanziamenti concessi dall'operatore.

Con le disposizioni di cui al Titolo III, rubricato "Attuazione dell'articolo 111, comma 2" e composto da 5 articoli, si stabilisce che i soggetti iscritti all'elenco di cui all'art. 111 svolgono esclusivamente l'attività di concessione dei finanziamenti disciplinati dal presente regolamento ed erogano i servizi ausiliari e che l'iscrizione è subordinata ad una serie di condizioni (oggetto sociale, forma societaria, capitale sociale minimo, requisiti di onorabilità dei soci, requisiti di onorabilità e professionalità degli amministratori, sindaci e direttori generali, presentazione di un programma di attività articolato).

Il Titolo IV, rubricato "Attuazione dell'art. 111, comma 4" contiene un solo articolo, che stabilisce come l'attività disciplinata dal titolo II possa essere esercitata, senza iscrizione nell'elenco ex art.111, da una moltitudine di soggetti (associazioni o fondazioni con personalità giuridica, società di mutuo soccorso, aziende pubbliche di servizi alla persona, cooperative riconosciute come non lucrative di utilità sociale, cooperative sociali). Detti soggetti sono ammessi a svolgere l'attività di cui al titolo II a condizione che il responsabile della gestione abbia i requisiti di onorabilità, che lo statuto preveda l'esercizio dell'attività di microcredito esclusivo o congiuntamente ad altra attività che abbia obiettivi di inclusione sociale e finanziaria, che lo statuto preveda un organo composto da tre membri con requisiti di onorabilità. Viene stabilito infine che

il tasso effettivo globale deve essere non remunerativo ed adeguato a consentire il mero recupero delle spese sostenute e comunque non può superare il 40% del tasso effettivo globale medio risultante dall'ultima rilevazione trimestrale ex legge 108/1996.

Daultimo, il Titolo V, rubricato "Disposizioni finali" e composto da 5 articoli, disciplina gli obblighi informativi verso la clientela (circa il tasso annuo globale, la durata e le altre condizioni del finanziamento, e circa le conseguenze in caso di mancato pagamento delle rate) e stabilisce che il contratto di finanziamento ha forma scritta. Si fissano altre disposizioni relative al microcredito (escludendo ad esempio le attività di concessione di crediti di firma o la concessione di finanziamenti a fronte della cessione del quinto dello stipendio) e si preclude agli operatori di microcredito la possibilità di ottenere una copertura del rischio di credito superiore all'80%. Si fissa un limite all'indebitamento degli operatori iscritti all'elenco ex art.111, che possono acquisire risorse a titolo di finanziamento al massimo fino a 16 volte il proprio patrimonio netto. L'art. 15 affida la gestione dell'elenco alla Banca d'Italia, che disciplina modalità, termini e procedure per l'iscrizione all'elenco ex art.111 ed impegna la stessa Banca d'Italia a raccogliere dati e notizie dagli operatori di microcredito con riferimento, tra l'altro, ai finanziamenti concessi e alla tipologia di servizi ausiliari prestati.

Con l'ultimo articolo delle disposizioni finali si aggiunge una nuova tipologia di operatori, denominati "operatori di finanza mutualistica e solidale". Si tratta di soggetti iscritti all'elenco ex art.111 costituiti in forma di cooperativa a mutualità prevalente il cui statuto preveda che i dipendenti, i collaboratori e chi partecipa al capitale siano esclusivamente soci; che sia l'assemblea dei soci a deliberare in ordine alle scelte strategiche; che siano resi pubblici i nominativi dei partecipanti al capitale, l'ammontare dei finanziamenti concessi e la natura dei beneficiari; che la società non abbia scopo di lucro; che per ogni finanziamento sia condotta una istruttoria socio ambientale. Detti operatori possono concedere ai propri soci finanziamenti di cui al titolo I fino a 75.000 euro, con una durata fino a 10 anni e con un tasso effettivo globale non superiore alla somma dei costi di gestione della struttura e del costo di remunerazione del capitale in misura non superiore al tasso di inflazione e possono concedere, nel rispetto di tutte le disposizioni del presente regolamento, altri finanziamenti previsti dai titoli I e II.

4.3. *Il DM del MISE*

Si è detto che la nuova disciplina del microcredito dal 3 giugno 2015 può essere pienamente attuata, essendo state pubblicate le disposizioni che disciplinano l'iscrizione all'elenco dei soggetti abilitati. Tuttavia, intervenendo d'anticipo rispetto alla Banca d'Italia, con un decreto del 24 dicembre 2014 il MISE ha esteso l'operatività del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese agli operatori di microcredito.

Intanto è interessante notare che, nel citato decreto, il MISE definisce da un lato il "microcredito" come l'attività di concessione di finanziamenti aventi le caratteristiche fissate dall'art.111 del TUB, di cui al Titolo I del decreto attuativo (vedi sopra) e dall'altro intende come soggetti finanziatori i soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di microcredito iscritti nell'elenco più volte citato. La garanzia diretta del fondo riguarda i finanziamenti concessi dai suddetti soggetti ed è limitata all'80% dell'importo concesso, così come la contro garanzia del fondo è concessa nel limite dell'80% dell'importo

garantito dai confidi o da altro fondo di garanzia, purché dette garanzie dirette non superino l'80% dell'importo concesso. Con queste limitazioni, l'accesso alla garanzia del fondo, oltre ad essere gratuito, avviene senza la valutazione economico finanziaria del soggetto beneficiario finale da parte del gestore del fondo.

L'intervento gode di una dote finanziaria annuale massima di 30 milioni di euro, a cui si aggiungono le eventuali somme affluite al fondo rivenienti dai versamenti di enti, associazioni, società o singoli cittadini. Ad oggi va segnalato come il Movimento 5 Stelle abbia contribuito con circa 10 milioni di euro, che si sono aggiunti ai 30 citati.

Non essendo ancora iscritto alcun soggetto all'elenco (come detto mancavano a dicembre 2014 le disposizioni della Banca d'Italia) l'utilizzazione della garanzia del fondo nei termini sopra descritti sarebbe risultata impossibile. Forse è per questa ragione che, con un successivo decreto del marzo 2015, il MISE ha aggiunto tra i soggetti beneficiari della garanzia anche le banche.

Il 26 maggio 2015 il MISE ha pubblicato la circolare attuativa n. 8/2015 del Gestore del Fondo che stabilisce la procedura di accesso alla garanzia attraverso un meccanismo via web di "prenotazione" automatica. Nei primissimi giorni di apertura di questo sportello telematico sono state presentate moltissime richieste di prenotazione (oltre 8.000 nel solo primo giorno, secondo un comunicato dei Consulenti del Lavoro), ciò dimostrando l'esistenza di una "domanda di credito" non intercettata dal sistema bancario tradizionale.

Per valutare la portata dello strumento, occorrerà conoscere la percentuale delle prenotazioni che saranno confermate dalle banche nel brevissimo arco temporale concesso (entro 5 giorni dalla registrazione della prenotazione). Tale percentuale, secondo un comunicato stampa dei Consulenti del lavoro del 25 luglio 2015), non ha superato il 20%, dato senza dubbio preoccupante.

In ogni caso, si può affermare che il MISE ha sostanzialmente contraddetto l'impostazione del TUB 111, quando ha deciso di estendere alle banche "universali" un beneficio che in origine doveva essere riservato ai soli operatori di microcredito.

5. CONCLUSIONI

L'assetto del quadro normativo in tema di microcredito, così come si è composto con le modifiche introdotte al TUB e con i DM del MEF e del MISE, presenta luci ed ombre.

Appare senz'altro condivisibile la scelta di escludere i finanziamenti rivolti a lavoratori autonomi o a imprese titolari di partita IVA da più di 5 anni ovvero a lavoratori autonomi o imprese individuali con più di 5 dipendenti o ancora a società con più di 10 dipendenti non soci, volendo privilegiare attraverso l'accesso al microcredito i soggetti "esordienti" o comunque quelli che probabilmente non sono bancabili, anche se questo termine non compare in nessuno degli atti normativi esaminati.

Come pure si condivide la norma che stabilisce che i soggetti iscritti all'elenco di cui all'art. 111 possono svolgere esclusivamente l'attività di concessione dei finanziamenti "di microcredito", vincolo che dovrebbe consentire la nascita e lo sviluppo di soggetti specializzati, e quindi più competenti, nella materia.

È altresì condivisibile la scelta di escludere dall'ambito microcredito le attività di

concessione di crediti di firma o la concessione di finanziamenti a fronte della cessione del quinto dello stipendio, tipologie più vicine alla formula del credito al consumo.

Ma gli aspetti critici sono numerosi. Si è già detto che non appare comprensibile la scelta di impostare la nuova disciplina come deroga all'art.106, senza prevedere alcuna forma di incentivo finalizzata alla promozione del settore. Come pure, a proposito di definizioni, sarebbe stato molto più semplice adottare la richiamata formula della UE (microcredito significa prestiti sotto i 25.000 euro), soluzione che avrebbe consentito di evitare confusione o possibili conflitti, come quelli che potrebbero sorgere rispetto ad una interpretazione rigorosa ed assoluta del vincolo di cui al comma 5bis.

Peraltro, se sono stati necessari 5 anni per definire la nuova norma (come detto, il primo atto risale al 2010, poi ci sono state le modifiche nel 2012 ed il decreto del MEF nel 2014, infine le disposizioni di Banca d'Italia del 2015), ciò significa che probabilmente vari aspetti non sono stati ben analizzati prima di legiferare e, comunque, sarebbe stato preferibile prevedere una fase di transizione e di assestamento delle norme in corso d'opera.

Anche su alcuni aspetti specifici le scelte del legislatore sembrano dubbie. Non si comprende, ad esempio, perché considerare ammissibili i costi legati alla retribuzione di nuovi dipendenti o di soci lavoratori, nel senso che si tratta di costi correnti che è tecnicamente errato coprire col debito.

L'operatore di microcredito deve offrire (non solo nel periodo di rimborso, ma anche nella fase di istruttoria della domanda ...) almeno 2 dei 7 servizi ausiliari elencati all'art. 3. Il "match" tra finalità dei finanziamenti ex Titolo I (art. 2) e la lista dei servizi ausiliari è, a volte, problematico (ad esempio nel caso della retribuzione di nuovi dipendenti o soci lavoratori). Nel caso degli studenti, pare pertinente il solo servizio indicato alla lettera f).

Con riguardo a detti servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio, non si comprende perché la lista sia chiusa e soprattutto perché essa contenga servizi così specifici (di supporto alla definizione della strategia di sviluppo del progetto finanziato e all'analisi di soluzioni per il miglioramento dello svolgimento dell'attività; di supporto alla definizione dei prezzi e delle strategie di vendita, con l'effettuazione di studi di mercato; di supporto per la soluzione di problemi legali, fiscali ed amministrativi e informazioni circa i relativi servizi disponibili sul mercato) e probabilmente anche relativamente costosi, se l'operatore li deve offrire garantendo un livello sia pure minimo di qualità e comunque di soddisfazione del cliente.

Inoltre, nel caso di acquisto di beni o di finanziamento di un corso di formazione, non si comprende quali possano essere i risultati intermedi del "progetto finanziato", raggiunti i quali il finanziamento può passare da 25.000 a 35.000 euro.

In tema di sostenibilità degli operatori di microcredito, a fronte di servizi ausiliari obbligatori e gratuiti, viene previsto un tetto al tasso effettivo globale, che non può superare l'80% del tasso effettivo globale medio (ovvero il 40% nel caso del microcredito sociale) e si tratta di una limitazione sicuramente pesante, anche perché a parità di altre condizioni l'incidenza dei costi di istruttoria di una domanda di credito è inversamente proporzionale all'entità della somma richiesta.

Appare anche contraddittorio regolare l'attività disciplinata dal titolo II (microcredito di inclusione sociale) prevedendo che essa possa essere esercitata, senza iscrizione

nell'elenco ex art.111, da una moltitudine di soggetti (associazioni o fondazioni con personalità giuridica, società di mutuo soccorso, aziende pubbliche di servizi alla persona, cooperative riconosciute come non lucrative di utilità sociale, cooperative sociali).

Il sedicesimo ed ultimo articolo delle disposizioni finali del DM aggiunge una nuova tipologia di operatori, denominati “operatori di finanza mutualistica e solidale”, ma si tratta di soggetti non previsti dall'art. 111.

Da ultimo, la sorprendente modifica al proprio decreto del 24 dicembre 2014 introdotta nel marzo 2015 dal MISE, che apre alle banche universali, potrebbe essere un segnale che non è ancora alle porte il momento in cui si affacceranno sul “mercato del microcredito” i nuovi operatori voluti dal nuovo TUB.

LE POLITICHE EUROPEE PER IL MICROCREDITO¹

1. PREMESSA E SCOPI

Il microcredito nasce da una lunga storia, anche di elaborazione teorica, oltre che di pratica, che, contrariamente a quanto si pensa comunemente, non è tutta quanta interna a determinati Paesi in via di sviluppo, o alle logiche della finanza islamica. Idee e prime pratiche sperimentali del microcredito si possono rinvenire anche nei Paesi occidentali. Idee relative al microcredito possono essere trovate in vari momenti della storia moderna. Jonathan Swift ha ispirato il prestito dei fondi irlandesi nel XVIII e XIX secolo. A metà del 19° secolo, l'anarchico individualista Lysander Spooner ha scritto a proposito dei numerosi piccoli prestiti utilizzati per le attività imprenditoriali delle persone meno agiate come un modo per alleviare la povertà. Un altro anarchico, Proudhon, aveva sviluppato una idea mutualistica del credito, avanzando la proposta di una Banca del popolo, banca di credito senza interessi, creata dagli stessi lavoratori, che in tal modo eliminerebbe lo Stato, e diretta a finanziare mutui a finalità produttiva per piccole imprese ed artigiani. Allo stesso tempo, ma in modo indipendente da Spooner, Friedrich Wilhelm Raiffeisen fondò le prime banche di credito cooperativo per sostenere gli agricoltori della Germania rurale.

Evidentemente, poi, in epoca moderna, è stata soprattutto la finanza islamica di Paesi in via di sviluppo a dare una applicazione di massa, e di grande successo, al microcredito stesso. Già Nel 1950, Akhtar Hameed Khan ha iniziato a distribuire credito per piccole comunità rurali a basso sviluppo nel Pakistan orientale. Khan ha utilizzato il modello di Comilla, in cui il credito viene distribuito attraverso iniziative su base comunitaria. Il progetto fallì a causa del coinvolgimento eccessivo del governo pakistano, e delle gerarchie create all'interno delle comunità, per cui alcuni membri cominciarono ad esercitare un maggiore controllo sui prestiti di altri. Ma il seme era stato gettato, e germogliò in modo particolarmente proficuo nella filosofia della finanza islamica, fortemente compenetrata da concetti come la funzione sociale del credito, l'ostilità ad ogni forma di reddito derivante dalla circolazione di moneta, ed ovviamente trovò terreno fertile in Paesi nei quali l'accumulazione originaria capitalistica era appena agli inizi, estendendosi quindi oltre il mondo islamico, ad esempio nei Paesi dell'America Latina.

Il successo dello strumento ha poi richiamato l'attenzione dei Paesi sviluppati, già dagli ultimi anni del 20° secolo, sia per il successo riscontrato, che per l'accento particolare, da sempre, dato dall'Unione europea su politiche industriali a favore delle PMI, viste come il grimaldello per costruire un modello di economia sociale di mercato, il più possibile libera da condizionamenti alla concorrenza dati dalla formazione di grandi cartelli oligopolistici o monopolistici. Infatti, sin dal Trattato di Roma del 1957, nel preambolo che descrive i principi con i quali si costruisce la Comunità Economica Europea, si

¹ Il Capitolo è a cura di SRM e Riccardo Achilli.

impegna i partecipanti a “riconoscere che l’eliminazione degli ostacoli esistenti impone un’azione concertata intesa a garantire la stabilità nell’espansione, l’equilibrio negli scambi e la lealtà nella concorrenza”. Attraverso gli anni, con il Trattato di Lisbona che costituisce il punto di arrivo provvisorio della costruzione dell’Unione europea, si ribadisce che l’Unione europea “si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su (...) un’economia sociale di mercato fortemente competitiva”. Come è noto, nel pensiero dell’economista tedesco Roepke, l’economia sociale di mercato è la ricerca di una “terza via”, tra un liberalismo nella versione del *laissez faire* e il collettivismo socialista. La “terza via” di Röpke condurrebbe ad un’economia imprenditoriale basata sul “libero mercato” e non sul “mero capitalismo”, che, per il nostro autore, si distingue dal libero mercato per la sua tendenza – non necessità – a risolversi in meccanismi anticoncorrenziali, favorendo la nascita di monopoli, di cartelli e l’abuso di posizione dominante.

Nei punti programmatici di tale modello, quindi, Roepke include anche un sistema di credito che impedisca la formazione di cartelli, e che, anzi, amplifichi la concorrenza, consentendo al maggior numero possibile di imprenditori potenziali di entrare dentro il mercato. Secondo tale approccio, quindi, l’Unione europea ha tradizionalmente promosso una politica molto attenta soprattutto alle PMI (come si evince, peraltro, anche dai differenziali dei massimali di aiuto, che tendono a ridursi al crescere della dimensione d’impresa). Ed era quindi inevitabile che il microcredito entrasse, prepotentemente, dentro le politiche europee per il credito alle imprese, sin da quando l’ONU ha promosso, nel 2005, l’anno internazionale del microcredito, dando quindi una forte spallata in avanti verso l’adozione di tale strumento anche nelle economie più sviluppate.

Adozione che ovviamente non dipende solo dalla promozione fatta dalle Nazioni Unite, ma che si fa strada grazie alle sue caratteristiche, pienamente compatibili, oltre che con il modello di economia sociale di mercato che fonda le politiche industriali e creditizie europee, come detto sopra, anche con determinati fattori strutturali emergenti nei nostri Paesi, che possono così riassumersi:

- l’ampliamento di un’area di “working poverty”, cioè di soggetti che, pur lavorando e guadagnando un reddito, sono in condizioni di povertà, o vivono ai bordi di tale condizione, essendo quindi privi degli strumenti patrimoniali per poter avviare un’attività di autoimpiego potenzialmente in grado di migliorarne le condizioni di vita. Detto fenomeno si andava creando già negli anni precedenti all’attuale crisi economica, che non ha fatto altro che accelerare ed intensificare il processo;
- provocando un enorme ampliamento della disoccupazione di lungo periodo, che di fatto impedisce al soggetto di rientrare nel mercato del lavoro, anche quando il ciclo economico è più favorevole, perché il perdurante stato di disoccupazione comporta una erosione di competenze, la crisi economica richiama in modo sempre più evidente la necessità di creare strumenti di autoimpiego per persone non più reinseribili con lavori alle dipendenze;
- d’altro canto, il credito bancario si fa sempre più selettivo, già negli anni pre-crisi, adottando modelli di determinazione del merito di credito sempre più rigidi, che escludono in misura crescente micro e piccole imprese dal credito ordinario, richiedendo quindi canali alternativi e meno tradizionali;

- infine, la stessa globalizzazione economica e finanziaria comporta, come ben sottolinea M. Porter, l'effetto solo apparentemente contraddittorio di aumentare i legami interni alle comunità locali, sostituendo quindi una logica creditizia, per certi versi "disumanizzata", o comunque burocratizzata, con i legami comunitari di fiducia reciproca fra prestatario e prestante, che costituiscono la base del microcredito stesso.

Per tutto questo, quindi, il microcredito diviene uno strumento sempre più importante nelle politiche europee ed anche in quelle italiane, oltre che in una sperimentazione fatta da soggetti pubblici e privati sui territori, spesso anche anticipatrice di processi formali di codificazione di policy. In base alle premesse fatte, nel presente capitolo della ricerca ci si focalizzerà sull'obiettivo di descrivere, e possibilmente, ove disponibili, fornire elementi di monitoraggio, le politiche europee di sostegno allo sviluppo del microcredito (quindi sia le policy che mettono in piedi concreti strumenti di microcredito, che quelle che agiscono sull'ambiente, e sui meccanismi di regolazione del mercato, con la finalità di agevolare lo sviluppo di strumenti di micro finanza) nel ciclo 2007-2013 dei fondi strutturali europei, e, ove disponibili, le prime indicazioni per il ciclo 2014-2020.

Contemporaneamente, il capitolo dovrà descrivere le più importanti esperienze di microcredito, o perlomeno quelle più consolidate, nelle Regioni italiane dell'obiettivo-convergenza, nell'ambito del quadro nazionale esistente per tale segmento del mercato creditizio, quadro che in parte normativo (se non per la regolamentazione del terzo settore, spesso protagonista di iniziative di microcredito) ma soprattutto "di campo", cioè basato su specifiche esperienze locali, spesso appoggiate al finanziamento dei fondi strutturali, o ad iniziative comunitarie.

Il capitolo si dividerà quindi in due blocchi:

1) Le politiche europee per il settore del microcredito

Un inquadramento dell'importanza (quantitativa e di indirizzo strategico) del microcredito nella più ampia visione europea di sostegno all'auto imprenditorialità e dell'inclusione sociale (anche in accordo con il ruolo centrale che hanno PMI nel modello small business act). Si evidenzia, inoltre, il ruolo "istituzionale" e propositivo dell'European Microfinance Network da un lato e della BEI (FEI) dall'altro (nel ruolo di finanziatore).

A) I più importanti strumenti finanziari del 2007-2013:

A.1 – Jeremie: descrizione e stato di attuazione

A.2 - European Progress Microfinance Facility: descrizione e stato di attuazione

B) La discussione per il 2014-2020

C) Le policy di contesto

C.1 – L'attività del network Copie

C.2 – Il Codice Europeo di Buona Condotta

C.3 – Alcune lobby europee focalizzate sul microcredito.

2) L'esperienza nazionale e del Mezzogiorno nel periodo 2007-2013

Nel valutare i risultati della programmazione nazionale e di quelle delle regionali meridionali è importante valutare il nesso sia con la normativa relativa al terzo settore

(che in gran parte ha guidato le linee operative dei programmi di microcredito passati) ma anche con quella che si sta definendo (normativa e regolamentazione da parte della Banca d'Italia), in una visione prospettica per la programmazione 2014-2020.

- a. **Alcuni principi generali della normativa italiana** sul terzo settore e descrizione di alcune **best practices di microfinanza** condotte da istituzioni no profit (ad es., le Mag – Mutua Autogestione)
- b. **Gli strumenti di microcredito messi in campo dal FSE nel 2007-2013 nelle Regioni del Mezzogiorno:** descrizione e stato di attuazione, problemi e prospettive.

In conclusione, quindi, si proporranno alcuni spunti generali per un rilancio del microcredito nel 2014-2020: gli errori da evitare, i vuoti normativi ed organizzativi ancora da colmare, ed un possibile modello operativo unitario per tutte le Regioni del Mezzogiorno, se non addirittura nazionale. Si cercherà in questa sede di tirare le somme delle principali lezioni apprese dall'attuazione di strumenti di microcredito in Italia, e di delineare un possibile modello operativo unitario (tendenzialmente, ad esempio un Fondo di microcredito unico per tutte le Regioni).

2. LE POLITICHE EUROPEE PER IL MICROCREDITO

2.1. *Il quadro generale*

Le PMI rappresentano il 99,7% del totale delle imprese della Unione europea. Le micro imprese, con meno di 10 addetti, il 92,7%. Se le PMI generano “solo” il 57,6% del valore aggiunto dell'intero comparto dell'industria e dei servizi europeo (il 21,2% le micro imprese), assorbono però il 67,5% degli addetti (29,9% le più piccole) svolgendo, quindi, anche un ruolo sociale assolutamente primario nella tenuta del modello di sviluppo europeo.

Eppure, nel mercato del credito “tradizionale”, le PMI europee a carattere padronale o familiare hanno difficoltà specifiche nell'accesso ai prestiti bancari: i prestiti bancari destinati a tale categoria sono infatti una quota minoritaria: si oscilla fra il 30% dell'Italia (ed il 28% della Germania) a quote inferiori all'1% del totale dei prestiti per Paesi come la Svezia, Cipro, o le Repubbliche baltiche.

È quindi evidente che le specifiche difficoltà di accesso al mercato creditizio tradizionale per le piccole imprese, derivanti evidentemente da bassi livelli di capitalizzazione e modesti valori di garanzie reali che possono essere offerte, e che comportano problemi di sviluppo del segmento sociale loro assegnato in un modello di economia sociale di mercato, contrastano fortemente con il forte orientamento delle politiche industriali europee a favore delle PMI, come sopra descritto, ed anche con il ruolo economico e sociale che esse rivestono nell'Unione.

Tanto più che, con la crisi economica, ma anche negli anni immediatamente precedenti, quando già si avvertivano i crescenti squilibri di crescita e di assetti finanziari fra gli Stati membri, le politiche europee hanno subito un profondo riesame, in direzione di un modello più attivo e flessibile di sostegno al mercato del lavoro ed alla problematica dell'occupazione giovanile e dei disoccupati di lungo periodo, oltre che della crescita di

nuove forme di povertà, un modello, peraltro, allineato a criteri utilizzati in diversi Stati membri dell'Europa del Nord, e che rientra nella più generale definizione di *flexsecurity*. Si è quindi mirato all'obiettivo dell'attivazione del lavoratore disoccupato o, comunque, a determinate fasce strutturalmente svantaggiate sul mercato del lavoro (disoccupati di lunga durata, giovani, disabili, donne, persone immigrate, ma anche lavoratori con bassi livelli di qualifica professionale). La filosofia delle politiche sociali e delle politiche attive del lavoro comunitarie è passata dal tradizionale welfarismo keynesiano che garantiva sussidi sociali "protettivi" o compensativi, di tipo passivo, erogati nell'ottica meramente assistenziale di conservazione del reddito, all'obiettivo di evitare, o ridurre temporalmente, la permanenza nello stato di disoccupazione, e ad incoraggiare, anche nella logica di un accesso sempre più difficile alla prima occupazione alle dipendenze per i giovani, una maggiore responsabilizzazione individuale, attraverso la formazione e la riqualificazione professionale, anche finalizzate all'avvio di un'attività autonoma di impresa o di autoimpiego.

Tale cambiamento di strategia è stato progressivo, ed è frutto di una lunga elaborazione concettuale, politica e programmatica, nell'ambito comunitario. Una prima traccia di tale strategia, anche sulla scia di esperimenti sociali condotti in alcuni Paesi membri, come la Gran Bretagna di Blair, può rinvenirsi nella Strategia europea per l'occupazione, che risale al 1997, concepita nel cosiddetto "processo di Lussemburgo". I problemi strutturali e le difficoltà macroeconomiche degli anni '90 hanno fatto emergere l'esigenza di una risposta coordinata a livello europeo. Il "Libro bianco Delors" del 1993 sulla crescita, la concorrenzialità e l'occupazione ha costituito il primo passo. Sulla base di tale Libro bianco, il Consiglio europeo di Essen identifica cinque obiettivi chiave che gli Stati membri si impegnano a perseguire, fra i quali i più rilevanti ai fini del tema che stiamo trattando sono i seguenti: "miglioramento dell'efficacia delle istituzioni del mercato del lavoro" ed "individuazione di nuove risorse di occupazione attraverso iniziative locali e promozione dell'accesso al mercato del lavoro per alcune categorie specifiche come i giovani, i disoccupati di lunga durata e le donne". In tale contesto il trattato di Amsterdam nel 1997 prevede un nuovo capitolo relativo all'occupazione che, pur preservando la competenza degli Stati membri nel settore della politica dell'occupazione, rafforza l'approccio comunitario in maniera globale per tutti gli Stati membri e si concretizza con una strategia coordinata per l'occupazione.

Il vertice sull'occupazione di Lussemburgo nel novembre 1997 anticipa l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam lanciando la Strategia Europea per l'Occupazione volta essenzialmente ad impegnare gli Stati membri in una serie di obiettivi comuni incentrati su quattro pilastri, ossia l'idoneità al lavoro, l'imprenditorialità, l'adattabilità e le pari opportunità. Per le nostre finalità, il pilastro dell'imprenditorialità è particolarmente rilevante, ed è così sintetizzabile: l'applicazione di regole chiare, stabili e affidabili volte alla creazione e alla gestione di imprese e la semplificazione degli obblighi amministrativi per le piccole e medie imprese (PMI). La strategia propone una significativa riduzione del costo derivante dall'assunzione di personale aggiuntivo, una semplificazione del passaggio al lavoro indipendente e della creazione di micro-imprese, lo sviluppo di mercati del capitale di rischio per facilitare il finanziamento delle PMI e la riduzione degli oneri fiscali che gravano sul lavoro entro il 2000. Successivamente, nella Strategia di Lisbona (2000), l'imprenditorialità ha rappresentato uno dei pilastri

delle politiche europee dell'occupazione. Viene infatti dichiarato che la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità. Ulteriori sforzi sono necessari per diminuire i costi relativi al "doing business" e rimuovere l'onere burocratico inutile. Un'azione specifica si impone anche per incoraggiare le interfacce tra le imprese e i mercati finanziari. Ci si impegna, entro giugno 2000, a redigere una "Carta Europea per le PMI", evidenziando nuovamente quindi in modo plastico la priorità da sempre assegnata a tale categoria di imprese.

Dentro tale Carta si riafferma, infatti, che "le piccole imprese sono la spina dorsale dell'economia europea. Esse sono una fonte primaria di posti di lavoro e un settore in cui fioriscono le idee commerciali. Gli sforzi compiuti in Europa per introdurre la nuova economia saranno coronati dal successo solo se alle piccole imprese sarà attribuita la massima priorità". In tal senso, si iniziano a delineare alcuni concetti fondamentali del microcredito, pur non nominandolo ancora in modo esplicito. Infatti, si dichiara che le politiche di sostegno alle PMI devono:

- ridurre il costo di avvio delle nove iniziative imprenditoriali;
- occorre dotarsi di un sistema di finanza "amico" delle PMI, ovvero "migliorare il rapporto tra sistema bancario e piccole imprese creando adeguate condizioni di accesso al credito".

Nel frattempo, con Raccomandazione numero 361 del 6 Maggio 2003, la Commissione Europea, nel definire le piccole, medie e grandi imprese ai fini dei regimi di aiuto e dei relativi massimali di intervento pubblico, fornisce anche una definizione di micro-impresa, che sarà poi ripresa dai programmi di intervento comunitari di microcredito, considerando la microimpresa così definita il "micro-prestatario" cui destinare i fondi².

Il terreno è pronto per una iniziativa diretta della UE nel campo del microcredito. Infatti, la comunicazione della Commissione del 13 novembre 2007 dal titolo «Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione» ha identificato quattro aree d'azione prioritarie: migliorare l'ambiente giuridico e istituzionale negli Stati membri, cambiare il clima in modo che risulti più favorevole all'occupazione e all'imprenditorialità, promuovere le migliori prassi e aumentare il capitale delle istituzioni di microfinanza.

Le condizioni per creare strumenti finanziari specifici per le PMI si stanno quindi costruendo, e la crisi economica, con il drammatico calo del credito bancario ordinario, che colpisce soprattutto le PMI, accelera i processi. Lo Small Business Act del 2008, nel ribadire il ruolo centrale delle imprese nell'economia europea, disegna un nuovo quadro per la politica europea in materia di micro, piccole e medie imprese, al fine di costruire un ambiente più favorevole allo sviluppo e al consolidamento della piccola impresa. Particolare attenzione è rivolta alla finanza per le PMI, sia in materia agevolativa (stabilendo le regole fondamentali per l'esenzione della notifica dei regimi di aiuto alle micro imprese), sia in materia di strumenti di finanza, iniziando esplicitamente a parlare dell'Iniziativa Jeremie, di cui si parlerà più diffusamente nel prosieguo, sia, per la prima volta, introducendo il microcredito, richiamando l'iniziativa della BEI (di cui anche

² In particolare, la microimpresa non supera i 10 dipendenti, ed i 2 Meuro di fatturato annuo.

si parlerà) di istituire un fondo europeo di microcredito, con 40 Meuro di dotazione iniziale, per sostenere istituzioni non bancarie di microfinanziamento nel quadro della nuova iniziativa sul microcredito della Commissione.

Il ruolo del lavoro autonomo e dell'imprenditorialità quali realtà in grado di creare nuova occupazione è richiamato, inoltre, nella Strategia Europa 2020. Tale strategia, varata nel 2010, come base anche della programmazione dei fondi strutturali europei (ivi compreso il ciclo 2014-2020) disegna una visione generale di politiche industriali attente anche al versante sociale (influenzata anche dalla crisi economica in atto) poiché uno dei suoi obiettivi è quello di ridurre di 20 milioni le persone a rischio di povertà nella UE, innalzando fino al 75% il tasso di occupazione, anche tramite politiche attive di autoimpiego e sostegno di una maggiore diffusione dell'imprenditorialità.

Nel Piano di azione imprenditorialità 2020 del gennaio 2013, che discende da Europa 2020, si dichiara l'obiettivo di creare una maggior numero di imprese piccole e medie. Le nuove imprese, infatti, rappresentano la fonte più importante di nuova occupazione con gli oltre quattro milioni di nuovi posti di lavoro creati nell'Unione tra il 2008 e il 2013.

Si ribadisce l'importanza di un migliore accesso ai finanziamenti, soprattutto nelle prime fasi della vita dell'impresa, quelle cioè in cui tipicamente agisce il microcredito. Si prende quindi formalmente l'impegno per il quale la Commissione europea finanzia programmi volti a sviluppare un mercato della microfinanza in Europa mediante iniziative come lo strumento di microfinanza Progress e l'Azione comune a sostegno degli istituti di microfinanza in Europa (JASMINE) e metterà a disposizione degli Stati membri e delle regioni risorse di microfinanziamento attraverso il Fondo sociale europeo o il Fondo europeo di sviluppo regionale, che le Regioni potranno tradurre in fondi regionali di microcredito inseriti nei loro programmi operativi, in tal modo accentuando l'attenzione sulle regioni più deboli dell'Unione, in ritardo di sviluppo o in riconversione.

Al tempo stesso, si spingono gli Stati membri a rivedere la loro legislazione nazionale, al fine di agevolare nuove forme alternative di finanziamento per le start-up e le PMI in generale, in particolare per quanto concerne le piattaforme di microfinanziamento diffuso (*crowd funding*).

Tale rilevante sforzo programmatico è poi sostenuto, finanziariamente ed operativamente, cioè nella gestione concreta di strumenti di microfinanza, dalla BEI, che è già stata richiamata in precedenza, e di cui si analizzeranno più in dettaglio gli strumenti. E, sotto il profilo istituzionale e propositivo/progettuale, un contributo fondamentale proviene dall'European Microfinance Network (EMN). L'EMN è una organizzazione non governativa, fondata nel 2003 da alcuni soggetti nazionali operanti nel microcredito (ovvero la francese Adie, la britannica Nef e la tedesca Evers & Jung) e svolge le seguenti attività:

- il potenziamento delle capacità dei suoi membri, tutti attivi a livello nazionale nel microcredito (fra i membri figura anche Banca Etica), attraverso dibattiti, seminari e corsi di formazione;
- lo scambio di informazioni e l'organizzazione di eventi di networking e scambio d'informazioni in occasione della Conferenza Annuale e attraverso le visite tra membri e i gruppi di lavoro;
- la proposta di strumenti e politiche per il microcredito a livello europeo;

- la partecipazione a progetti europei di durata limitata;
- l'edizione e la diffusione di diverse pubblicazioni (studi, ricerche, inchieste, newsletter).

2.2. I principali strumenti: European Progress Microfinance Facility. Descrizione e stato di attuazione

Il background dello European Progress Microfinance Facility deriva dalla cosiddetta "Azione comune di sostegno agli istituti di microfinanza in Europa", decisa nel 2008, e che istituisce Jasmine, una iniziativa comune fra Commissione Europea, BEI e Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) avente un connotato di assistenza tecnica e di sostegno finanziario ad operatori privati nazionali, che viene creata con una dotazione iniziale di 20 Meuro, poi ampliata di ulteriori 2 Meuro, per:

1. migliorare la capacità dei fornitori di microcredito e degli istituti di microfinanza in diversi settori come il buon governo, i sistemi di informazione, la gestione del rischio e la programmazione strategica;
2. aiutarli a diventare operatori sostenibili e redditizi nel mercato del microcredito.

La prima fase dell'iniziativa consiste nell'offrire, mediante attività di valutazione e formazione, assistenza tecnica a 14 fornitori non bancari di microcredito, selezionati tramite un invito a manifestare interesse pubblicato dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI) nel 2009 (fra questi, un solo operatore italiano, ovvero Permico, mentre abbondano operatori dell'Europa dell'Est, soprattutto bulgari e rumeni, il che è un indicatore di un certo ritardo culturale del nostro Paese nel partecipare ad opportunità in grado di ampliare il mercato creditizio e alimentare nuove imprenditorialità). I fornitori di microcredito e gli istituti di microfinanza selezionati dal FEI potranno beneficiare di una gamma di servizi gratuiti. Tali servizi comprendono, in particolare:

- a) valutazione / diagnosi della struttura, organizzazione e modalità operativa dell'istituto selezionato o il suo rating realizzato da agenzie specializzate;
- b) formazione su misura per il personale e gruppo dirigente dell'istituto selezionato ad opera di esperti a seguito dell'esercizio di valutazione / rating.

Vengono inoltre attivati servizi di sostegno alle imprese come una banca dati online, una consulenza sulle buone pratiche e un servizio informazioni su JASMINE e sul microcredito. Tali servizi saranno accessibili a tutti gli istituti di microfinanza. JASMINE prevede anche di elaborare un codice di condotta volontario destinato a tali istituti.

Un nuovo bando Jasmine è pubblicato nell'ottobre 2010 per individuare un massimo di 30 ulteriori fornitori non bancari di microcredito a cui destinare l'assistenza tecnica di JASMINE.

Tale azione comune ha esplicitamente una funzione di "preparazione del campo", cioè di creazione di condizioni di contesto favorevoli per lo sviluppo del microcredito in Europa, più che di sviluppo diretto del microcredito stesso. Infatti, gli interventi di finanziamento agli operatori privati tramite il fondo BEI sono molto limitati, mentre l'assistenza tecnica è a 360 gradi, e l'avvio di un codice di buona condotta è il chiaro tentativo di omogeneizzare su scala europea l'azione di microcredito, creando procedure e comportamenti standard. L'azione comune, infatti, parte dal presupposto che vi sia

una enorme domanda potenziale di credito, da parte delle microimprese, allora stimata in circa 700.000 prestiti potenziali, per un valore di 6,3 milioni di euro, insoddisfatta dal credito ordinario, per via dell'assenza di garanzie patrimoniali da parte di queste micro imprese, mentre risultano carenti, sia sotto il profilo numerico che qualitativo, gli operatori nazionali specializzati in microcredito. La UE ritiene quindi indispensabile un'azione di sistema, mirata a potenziare il settore e creare un contesto favorevole, prima di impegnarsi finanziariamente in modo diretto e consistente (Jasmine comunque ha una linea finanziaria dedicata per gli operatori selezionati).

Quando Jasmine ha già avviato la prima fase, la UE ritiene quindi che il terreno sia maturo per un intervento diretto più consistente. Con decisione n.283 del 25 Marzo 2010, quindi con uno strumento giuridico particolarmente cogente e di diretta applicazione (indicando quindi quanto il tema sia effettivamente importante per la UE) la Commissione europea istituisce uno strumento europeo di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale denominato "Progress", affidandolo alla gestione del FEI.

Peraltro, la decisione è importante anche sotto il profilo strettamente giuridico, poiché fornisce una definizione completa del concetto di microfinanza. Al punto 14 delle premesse, infatti, si dice che "il termine «microfinanza» dovrebbe includere le garanzie, il microcredito, il capitale azionario e quasi azionario concessi a persone e microimprese, laddove per «microcredito» si intendono prestiti inferiori a 25 000 EUR". Abbiamo quindi una concezione di largo spettro della microfinanza, che va oltre il prestito tradizionale, così come concepito nei primi strumenti di microcredito sorti in Paesi del Terzo Mondo, per abbracciare anche modalità di ingegneria finanziaria più sofisticate, come la concessione di garanzie pubbliche, ed anche strumenti di partecipazione al capitale di rischio (dal venture capital ai prestiti mezzanini e partecipativi) che sono, tipicamente, rivolti a start-up ad alto contenuto tecnologico (perché la loro funzione è quella di ripartire il rischio d'impresa connesso al lancio di prodotti/servizi altamente innovativi o comunque nuovi).

Di conseguenza, la microfinanza, nell'accezione comunitaria, se mantiene il suo ruolo sociale (perché tipicamente rivolta, oltre che alle imprese, anche agli individui singoli, quindi utilizzabile per promuovere autoimpiego nelle fasce sociali e di mercato del lavoro fragili) assume anche un ruolo potenziale nelle politiche UE per la diffusione dell'innovazione tecnologica nel tessuto produttivo, ed ha quindi uno spettro operativo potenziale che, dalle politiche sociali e per il lavoro, si estende anche a quelle industriali (il che, a ben vedere, è la principale innovazione concettuale che l'Europa apporta a tale strumento) e, di conseguenza, richiede operatori di alto livello, molto vicini alle competenze e capacità degli istituti di credito ordinari.

Il limite posto dalla definizione comunitaria di microfinanza non è quindi operativo né tematico, quanto piuttosto soggettivo (richiamando la microimprese, oltre che gli individui, come unici soggetti beneficiari) e oggettivo: qualsiasi sia la forma tecnica di microfinanza, essa non può superare un valore pari a 25.000 euro.

Fatto questo inquadramento definitorio, la Decisione in esame colloca lo strumento Progress dentro un quadro fortemente legato alle politiche sociali, quindi al background tradizionale della microfinanza, riconoscendo che, con la crisi economica in atto, occorre una accelerazione mirata a rispondere a 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.

Il target è quindi pienamente coerente con l'approccio dell'economia sociale di mercato e della *flexsecurity* sopra menzionati, per cui il sostegno pubblico deve essere esclusivamente mirato ad allargare il mercato, immettendovi un maggior quantitativo di micro imprese che, con il credito ordinario, non potrebbero nascere. Il tutto al fine di costruire un welfare per il lavoro, come nei dettami della *flexsecurity*, ed un mercato più concorrenziale grazie alla riduzione delle barriere all'ingresso, come nell'economia sociale di mercato. L'approccio per ottenere risultati in tal senso è, però, complesso, nella misura in cui la UE riconosce che lo sviluppo della microimpresa non dipende soltanto da difficoltà di accesso al credito, ma dalla condizione di esclusione sociale e dalle insicurezze legate alla transizione dallo stato di disoccupazione o dalla percezione di sussidi sociali a quello dell'avviamento di un'attività autonoma. Pertanto, l'intervento di sostegno non può limitarsi alla sola fase di erogazione del credito, ma deve contenere misure di accompagnamento e formazione imprenditoriale, ed anche interventi, per così dire, "motivazionali".

Lo strumento Progress è basato non tanto su una sostituzione dell'intervento pubblico, ma piuttosto su un "fostering" di quello privato, in linea, quindi, con Jasmine, che come visto è indirizzata al sostegno del miglioramento del contesto entro il quale sviluppare un mercato del microcredito. Infatti, Progress può contribuire a sostenere le organizzazioni dell'economia sociale che assistono e accompagnano le persone escluse nel processo di reintegrazione sociale aiutandole a sviluppare le competenze minime necessarie per impegnarsi in un progetto imprenditoriale duraturo. Anche qui, è in linea con la filosofia del "nuovo welfare", che è implicita nella *flexsecurity*, e che guarda più alla sussidiarietà orizzontale garantita dal terzo settore, che al tradizionale intervento pubblico compensativo.

In tal quadro, nell'obiettivo di raggiungere un effetto-leva pari ad almeno 500 Meuro con il cofinanziamento dei soggetti privati e con il reinvestimento di fondi che vengono rimborsati dai destinatari, viene messo in campo un contributo finanziariamente non indifferente dal bilancio europeo, pari a 100 Meuro dal 2010 al 2013, cui vanno aggiunti altri 100 Meuro messi a disposizione dalla BEI, che evidenzia quindi come la microfinanza sia divenuta una priorità delle politiche europee. Tale contributo finanziario è quindi rivolto ad attivare le seguenti azioni:

- a) garanzie e strumenti di condivisione del rischio;
- b) strumenti rappresentativi di capitale;
- c) titoli di debito;
- d) misure di sostegno, quali attività di comunicazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione.

Lo strumento è diretto a soggetti privati e pubblici che operano nei mercati del microcredito nazionali, in stretto raccordo con le misure del FSE che forniscono tutoraggio, accompagnamento e formazione ai destinatari finali, al fine di rispondere a quella complessità nel fare microimpresa negli strati socialmente esclusi del mercato del

lavoro cui si accennava dianzi. La gestione è invece affidata alla FEI, Fondo Europeo per gli Investimenti, istituito nel 1994 per sostenere le piccole e medie imprese. Il suo azionista di maggioranza è la Banca europea per gli investimenti, con la quale il Fondo forma il “Gruppo BEI”.

Per sviluppare tali strumenti sono state create due strutture separate:

- uno strumento di garanzia;
- un veicolo di investimento strutturato, sotto forma di *fonds commun de placement – fonds d’investissement spécialisé* (FCP-FIS) a norma del diritto lussemburghese, che offre strumenti finanziari (debito, partecipazioni di capitale e condivisione del rischio).

Lo sportello-garanzia, ovvero la prima struttura, funziona come segue: gli intermediari, ovvero le strutture pubbliche e private nazionali che operano nel microcredito, possono richiedere le garanzie rispondendo ad un invito pubblico a manifestare interesse pubblicato sul sito del FEI. Il FEI esamina le domande e, successivamente alla loro approvazione da parte del suo consiglio d’amministrazione e della Commissione, negozia i contratti con gli intermediari e li firma.

Il FEI emette garanzie dirette agli erogatori di microcrediti, per coprire i loro portafogli di microprestiti, o controgaranzie alle istituzioni che, a loro volta, emettono garanzie a copertura dei portafogli di microprestiti delle istituzioni di microfinanza. In entrambi i casi, il tasso massimo di garanzia copre il 75% del microcredito sottostante o del portafoglio garanzie, mentre l’intermediario si fa carico di almeno il 20%. La garanzia emessa dal FEI copre le prime perdite, ma si concorda anche un massimale per ciascun portafoglio garantito, in base alle relative perdite cumulative previste. Lo strumento europeo Progress di microfinanza copre al massimo il 20% di ciascun portafoglio garantito. Le garanzie hanno una durata massima di tre anni. In teoria esse sono prestate gratuitamente, ma gli intermediari devono pagare una commissione d’impegno se non raggiungono il 90% del volume concordato di portafoglio, vale a dire se erogano meno del 90% del volume concordato di microcrediti. Ciò costituisce un incentivo a raggiungere i beneficiari finali e a realizzare il volume concordato di portafoglio. Le garanzie sono addizionali, non vanno cioè a sommarsi ad altri aiuti sotto forma di garanzia ottenuti dagli stessi intermediari con altri strumenti finanziari della UE, e devono rispettare un criterio, tendenziale, di armoniosa distribuzione geografica su tutti i Paesi UE, anche tramite soglie di concentrazione territoriale da non superare.

Il secondo settore di intervento si è avviato subito dopo, a novembre 2010, sotto forma di fondo comune di investimento di diritto lussemburghese, ed offre quattro tipi di strumenti finanziari:

- prestiti privilegiati, in caso di fallimento del debitore;
- prestiti subordinati (finanziamenti subordinati ai creditori privilegiati);
- prestiti con ripartizione del rischio (prestiti privilegiati combinati a partecipazione al rischio nel portafoglio microcrediti);
- partecipazioni di capitale dirette o indirette sotto forma di investimenti in azioni ordinarie o privilegiate.

Al 31.12.2013, questo complesso programma ha raggiunto uno stato di attuazione molto rilevante, come risultato della crisi economica, che ha indebolito gli altri canali di

finanziamento ordinario, e la spinta a ricollocare lavoratori disoccupati, o che hanno perso il lavoro a causa della crisi, tramite strumenti attivi. I soggetti pubblici e privati nazionali che gestiscono gli interventi tramite il programma in esame sono arrivati a 54, dai 40 del 2012, con un mix geografico equilibrato (per l'Italia, partecipano Sefea, Finmolise, in questo caso un soggetto a controllo pubblico, essendo la Finanziaria regionale molisana, e tre banche di credito cooperativo, Emilbanca, Bellegra e Mediocrati, oltre che la Popolare di Milano) ed un mix equilibrato fra soggetti bancari e soggetti non bancari del terzo settore. Come si vede dall'immagine sotto riportata, numerosi Paesi della UE vi partecipano, anche se con alcune rilevanti eccezioni (Germania, Svezia, Finlandia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia, alcune Repubbliche baltiche).

Più nello specifico, l'intervento sulle garanzie viene molto apprezzato, per il suo connotato sussidiario, che consente di attivare più facilmente, e con minori rischi, gli interventi dei soggetti attuatori nazionali, tanto che la UE prevede di esaurire completamente i fondi assegnati su tale intervento entro fine 2014.

Viceversa, nel secondo "volet" di intervento, mentre i prestiti privilegiati hanno un buon tiraggio, si lamenta lo scarso rendimento dei prestiti partecipativi e dei meccanismi di partecipazione al rischio di impresa. La UE attribuisce tale scarso tiraggio a modeste capacità tecniche e manageriali di molti soggetti non bancari del terzo settore attivi, a livello nazionale, nella microfinanza, anche se probabilmente, a giudizio di chi scrive, il problema è più complesso, e richiama la natura settoriale spesso tradizionale delle iniziative imprenditoriali attivate con il microcredito, che non consentono di avere un rendimento del capitale investito di livello sufficiente a giustificare una partecipazione al rischio (infatti, il 52% dei destinatari hanno attivato iniziative nel settore del piccolo commercio al dettaglio ed in quello dell'agricoltura, un altro 7% ha attivato iniziative nella ristorazione e nei locali pubblici), così come anche normative nazionali che possono, in qualche modo, frenare tale modalità.

Nell'insieme, a dicembre 2013 Progress ha impegnato 134,7 Meuro, dei 200 all'incirca disponibili, ed ha materialmente erogato 60,2 Meuro. Circa 5.900 imprenditori hanno ricevuto il finanziamento tramite i prestiti privilegiati, ed altri 6.700 hanno beneficiato di finanziamenti attivati a fronte della garanzia prevista dal primo volet, per un totale di 12.600 soggetti. 2.000 istanze sono state rigettate, per cui i destinatari effettivi sono circa 10.600.

Il dato più aggiornato disponibile, al terzo trimestre 2014, parla di 30.500 beneficiari finali, che occupano 47.000 addetti.

L'impatto sociale di tale programma è stato senz'altro sensibile, anche in considerazione dell'entità dei fondi allocati e spesi. Circa il 60% dei soggetti che hanno avviato iniziative, quindi più di 6.000 persone, erano disoccupati al momento della domanda e, poiché l'84% delle istanze proviene da soggetti nella fascia di età 25-55 anni, spesso erano giovani disoccupati. Ed è quindi un vero peccato che, come spesso avviene, l'Europa si sia spaccata in due nel tiraggio dei fondi, con quella mediterranea, Italia inclusa, in grave ritardo, rispetto al Benelux ed all'Europa dell'Est, in particolare Romania e Bulgaria, che ha fatto ricorso in modo molto intenso al programma. Nonostante, quindi, la partecipazione di diversi soggetti attuatori, l'Italia non ha totalizzato un impatto particolarmente importante dalle opportunità di Progress, ed evidentemente si intrecciano numerosi fattori, a spiegare tale relativo insuccesso, nonostante un bacino

potenziale di domanda enorme, dato l'allargamento della disoccupazione nel nostro Paese negli ultimi anni, soprattutto di quella giovanile.

Copertura geografica di Progress al 31.12.2013



Figura 1 - Fonte: FEI

A tale debole tiraggio concorrono diversi fattori, alcuni dei quali endogeni, ad esempio una propensione all'imprenditorialità che da noi è ancora poco sviluppata rispetto ad altri Paesi nordici della UE, una scarsa informazione istituzionale circa le opportunità esistenti, che è spesso correlata a quelle offerte dalla UE, l'assenza, sul territorio, specie nel Mezzogiorno, di sportelli che facciano assistenza agli aspiranti imprenditori per ottenere assistenza all'avvio della loro iniziativa. Ma anche, e forse soprattutto, il banale fatto che nei Paesi del Sud dell'Europa la crisi della domanda interna, e dei mercati domestici, ha colpito in modo molto più duro rispetto a quelli del Nord, assottigliando quindi gli spazi per creare una nuova micro impresa che, per le sue dimensioni e le sue caratteristiche, almeno nella fase iniziale deve fare affidamento esclusivamente sul mercato domestico³.

In questo senso, dunque, una iniziativa di sostegno all'imprenditorialità ha senso, e successo, in un Paese nelle condizioni macroeconomiche italiane, solo se integrata dentro un pacchetto di politiche più generali, mirato, da un lato, ad allargare i mercati, stimolando la domanda, e dall'altro a liberalizzare mercati "bloccati", dove le barriere

³ Complessivamente, in Italia sono stati erogati 19,6 Meuro.

all'accesso non sono soltanto di tipo finanziario (si pensi a numerosi servizi, come quelli notarili, legali, o in alcuni settori merceologici del commercio) ma anche tarato su un aumento della propensione all'imprenditorialità, che ha anche un connotato culturale e formativo. Senza un pacchetto di politiche (e per questo, i fondi di microcredito inseriti in programmi operativi europei pluriobiettivo come quelli finanziati dal FSE hanno un senso specifico) la sola microfinanza si scontra con una domanda insufficiente.

Numero di operazioni per Paese e regione

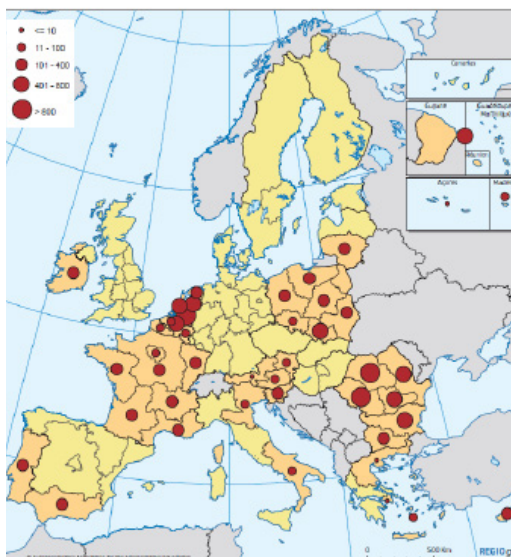


Figura 2 - Fonte: FEI

2.3. I principali strumenti: Jeremie. Descrizione e stato di attuazione

Nonostante il buon successo di Progress, aiutato anche da Jasmine (benché, come detto un successo non omogeneo per strumenti e copertura geografica) la UE stima che, a conclusione di Progress, rimanga ancora una rilevante domanda potenziale di microcredito inevasa, stimata in circa 2,7 miliardi a Ottobre 2014.

Progress non è stato il solo strumento di microfinanza messo in campo nel periodo 2007-2013 direttamente dalla UE, in aggiunta a quelli inseriti nei programmi operativi nazionali e regionali dei fondi strutturali (specie del FSE). Anche l'iniziativa Jeremie (il cui acronimo è molto significativo, perché significa "Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) ha caratteristiche che la accomunano alla microfinanza.

Nel contesto del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, nel 2005 la Commissione Europea pubblica una comunicazione sulla "politica di coesione in supporto alla crescita ed all'occupazione". Si tratta delle linee-guida del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013, che mette l'accento, in modo particolarmente intenso, sullo sviluppo delle PMI come volano di una nuova fase di crescita europea, in linea con le tendenze teoriche di fondo della Commissione, di cui si è parlato in premessa. In questo contesto, la Commissione fa rilevare l'importanza di potenziare gli strumenti di

sostegno allo start up di micro e piccole imprese, attraverso un mix di assistenza tecnica ed incentivi (a loro volta composti da un'ampia gamma: garanzie, prestiti agevolati, partecipazione al capitale di rischio).

Nasce quindi l'idea, ancora generale, di una iniziativa congiunta per creare uno strumento, a livello comunitario, che si occupi sia di finanza specializzata per le PMI, che di microfinanza per le nuove iniziative. Viene dato avvio ad un processo di collaborazione fra la DG Regio e la Bei, che porta, a fine 2005, alla definizione e presentazione dell'iniziativa Jeremie. Il 30 Maggio 2006, dopo il "road tour" di presentazione dell'iniziativa agli Stati membri, la Commissione e il FEI, come parte del gruppo BEI, stipulano il Memorandum of Understanding che determina le principali caratteristiche gestionali e procedurali dello strumento. Viene stabilito, da quel momento a tutto il 2007, un percorso valutativo nei diversi stati membri volto a determinare accuratamente la domanda di credito e microcredito inesausta dagli strumenti ordinari di mercato, al fine di tarare in modo ottimale Jeremie ai fabbisogni effettivi, mettendo subito a disposizione 3,5 Meuro per le sole attività valutative dell'ultimo scorcio del 2006.

Alcuni principi generali vengono però fissati sin da subito. Si decide di selezionare subito un "holding fund" appropriato, al fine di stipulare un accordo di finanziamento da parte degli Stati membri titolari dei programmi operativi del 2007-2013, finalizzato a determinare, fra l'altro, i termini e le condizioni con cui i programmi operativi nazionali e regionali finanzieranno questo holding fund per gestire Jeremie.

In termini gestionali, si stabilisce che lo holding fund, che dovrà garantire una presenza significativa in tutti gli Stati membri, pubblicherà un avviso per la individuazione e l'accreditamento di intermediari finanziari nazionali che vogliano partecipare all'iniziativa. Si mette quindi in campo la tradizionale operazione sussidiaria, già vista con Progress, nella quale ci si appoggia a soggetti nazionali per implementare concretamente l'intervento.

La finalità di tale intervento non è, in verità, solo quella del microcredito, non è cioè uno strumento specializzato, come lo era Progress, poiché prevede credito alle PMI anche oltre la microfinanza, con priorità per il trasferimento tecnologico e le start up innovative (che generalmente abbisognano di un credito superiore ai 25.000 euro erogati dal micro credito).

Si stabilisce inoltre che la governance dello strumento sia affidata ad uno Steering Committee, composto da tre componenti della Commissione, tre del FEI, ed uno della BEI in qualità di osservatore.

La fase valutativa si conclude nel 2008, con 53 analisi nazionali e regionali, con l'obiettivo di realizzare un approccio "taylor-made" di Jeremie, in funzione di specificità nazionali e locali. Nello specifico, il microcredito viene richiesto dalla Bulgaria (sotto forma di garanzie agli enti prestanti per 80 Meuro), Cipro (5 Meuro di prestiti diretti erogati da un nuovo organismo, per far partire la cultura del microcredito in tale Paese), Danimarca (22,5 Meuro di garanzie per enti di microcredito), Estonia (15 Meuro per uno strumento di microfinanza), Francia (un fondo di 5 Meuro per la Bassa Normandia, di 3,75 Meuro per la Champagne-Ardenne, di 1,5 Meuro per la Guyana, di 6,25 Meuro per il Languedoc, e così via per altre regioni), Grecia (un fondo di ben 100 Meuro), Ungheria (garanzie per il microcredito per 77 Meuro), Italia (cofinanziamento di 15-20 Meuro per fondi di garanzia a favore di enti di microcredito a livello regionale), Lettonia e Lituania

(1 Meuro per un fondo-pilota destinato alle fasce socialmente escluse), Malta (un fondo fra i 2 ed i 5 Meuro da offrire a soggetti bancari e non per il finanziamento di micro-prestiti), Polonia (6 Meuro di micro-prestiti, più 8 Meuro di garanzie per enti eroganti microcredito), Romania (fondo di 40 Meuro per investire o erogare garanzie, a enti che operano nella microfinanza), Slovacchia (ben 180 Meuro per uno schema di garanzie), Slovenia (19 Meuro di garanzie), Spagna (5 Meuro di garanzie per microcredito a microimprese esistenti, più altri 10-15 Meuro di garanzie per start-up), Svezia (25 Meuro di garanzie), Inghilterra (30 Meuro da erogare ad enti che operano nel microcredito), Galles (uno schema analogo, per 5 Meuro).

Lo stato attuativo dello strumento, con riferimento specifico al microcredito, che è solo uno dei tanti strumenti offerti da Jeremie (che, come detto, non è specializzato nel microcredito, a differenza di Progress) non è semplice. Gli ultimi dati di monitoraggio sono disponibili solo al 2010, e sono aggregati in un modo tale da non far risultare agevole l'operazione di scomposizione, dai diversi strumenti, per isolare la parte specificamente dedicata al microcredito. In effetti, la modalità altamente decentrata con cui Jeremie ha operato, rientrando cioè fra le specifiche decisioni che ogni singolo Stato membro poteva prendere rispetto alla sua dotazione FESR da allocare allo strumento in questione, fa sì che non siano disponibili valutazioni centralizzate. Ad ogni modo, nell'insieme, al 31.12.2010, Jeremie ha mobilitato 7,4 miliardi, allocati in 297 fondi specifici (di prestito, di garanzia o di equity) di cui solo una parte opera, ovviamente, con il microcredito. Dei 7,4 miliardi, a fine 2010 3,4 risultano erogati, generando un effetto leva per altri 3,5 miliardi di imprese private, andando a finanziare 20.858 PMI. Nello specifico, per l'Italia, risultano erogati 898 Meuro, per 1.780 PMI finanziate.

Si tratta dunque di una storia di successo, in termini di attuazione finanziaria e fisica, che però, dai dati disponibili, che per ammissione stessa della Commissione sono incompleti, non sembrano essersi tradotti in un parallelo successo della componente del microcredito. I dati, parziali, a fine 2010, dicono infatti che solo quattro Paesi (Estonia, Ungheria, Polonia, Regno Unito) hanno attivato effettivamente il microcredito, con numeri piuttosto modesti, se si eccettua la sola Ungheria. Ancora una volta, è da notare come l'Europa dell'Est abbia una particolare propensione ad attivare tale strumento (una cosa già notata con Progress) il che, probabilmente, deriva da esigenze di riconversione dell'apparato produttivo proveniente dall'epoca comunista, fornendo sbocco ad una domanda imprenditoriale vivace da parte di società solo di recente entrate nel capitalismo.

Dati attuativi (parziali) della componente di microcredito di Jeremie, anno 2010

	Risorse (Meuro)	Numero investimenti attivati	Risorse impegnate (Meuro)
Estonia	6,0	125	2,3
Ungheria	201,9	2.943	55,7
Polonia	6,0	58	1,3
Regno Unito	7,7	85	1,9

Tabella 1 - Fonte: Commissione Europea

Va anche tenuto conto del fatto che, a differenza dell'Europa occidentale, che spesso riconducono il microcredito a normative di sorveglianza bancaria molto rigide che, se da un lato tutelano la stabilità degli intermediari, dall'altro riducono il potenziale di

espansione del settore, i Paesi dell'Est hanno normative sul microcredito molto leggere, se non inesistenti, il che ovviamente riduce le barriere all'ingresso nel settore.

2.4. I principali strumenti: Smeg. Descrizione e stato di attuazione

Nell'ambito del Programma-quadro per la competitività e l'innovazione 2007-2013, mirato a sostenere le attività innovative (ivi compresa l'eco-innovazione) delle PMI, offrire un accesso migliore ai finanziamenti ed erogare servizi di supporto alle aziende nelle regioni europee, varato dalla Commissione Europea con un budget di 3,6 miliardi per l'intero ciclo di programmazione precedente, viene attivato un sottoprogramma, denominato "programma per la competitività e per l'innovazione", finanziato con un miliardo, e specificamente tarato sull'esigenza delle PMI di accedere più facilmente ai finanziamenti. In questo contesto, il programma EIP si divide in due "volets". Uno, denominato GIF, fornisce capitale di rischio per PMI ad alto tasso innovativo nelle fasi di nascita e di espansione. Il secondo, denominato SMEG (SMEs Guarantees Facility) che è quello che ci interessa, eroga invece garanzie mirate alle banche, per innalzarne la propensione ad erogare credito alle PMI, sotto varie forme, ivi compreso il microcredito.

Il rapporto di valutazione finale, datato Aprile 2011, ribadisce l'ampio spazio di domanda e fabbisogno per strumenti di microcredito, specificando che 15 Stati membri hanno partecipato al "violet" SMEG (che però prevede anche strumenti che non sono di microfinanza, per cui di fatto solo 6 Paesi hanno attivato il microcredito, ovvero Francia, Irlanda, Spagna, Polonia, e due Stati non-UE, ma comunque beneficiari dell'intervento, ovvero Norvegia e Turchia), rilevando come le micro imprese abbiano problemi di razionamento del credito, e di maggiore costo dello stesso.

Come è possibile constatare, la componente di microcredito di Smeg è tenuta in piedi essenzialmente dalla Spagna e, in seconda battuta, dalla Turchia. La Francia, dal canto suo, non ha attivato ancora nessun prestito, pur avendo individuato l'intermediario. Queste grandi disparità attuative a livello nazionale dipendono, a giudizio del valutatore, dalla presenza o meno di soggetti nazionali che già praticano il microcredito, dal successo a livello di singolo Paese di altri strumenti, anche europei, da problemi di comunicazione/informazione circa l'esistenza dell'opportunità, con una comunicazione che non è stata omogenea per i diversi Paesi membri.

Dati attuativi della componente di microcredito di Smeg, marzo 2011

	Numero prestiti	Valore medio prestiti	Numero micro imprese destinatarie
Francia	0	0	0
Irlanda	52	16.643	52
Spagna	11.338	11.209	10.959
<i>Area UE</i>	<i>11.390</i>		<i>11.011</i>
Turchia	4.698	13.330	4.629
Norvegia	9	11.885	8

Tabella 2 - Fonte: CESS/EIM

Secondo la valutazione finale, 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, 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.

Il rapporto di valutazione suggerisce, peraltro, di replicare Smeg per il prossimo ciclo di programmazione, e di far evolvere tale strumento verso un maggiore supporto alle fasi di sviluppo delle micro-imprese, con riferimento a tematiche come l'internazionalizzazione, o l'innovazione, migliorando e semplificando, al contempo, le procedure di accesso allo strumento da parte degli intermediari nazionali, ed omogeneizzandone la comunicazione e la promozione.

2.5. La discussione per il 2014-2020

L'attuazione dei diversi strumenti sopra analizzati nel periodo 2007-2013 non esaurisce affatto il tema del microcredito. Un rapporto pubblicato dall'EIF nel 2014⁴, riconosce che il microcredito è divenuto una istituzione fondante delle politiche sociali europee. Nel solo 2013, dagli istituti contattati dalla ricerca in questione ed ubicati nella UE, sono stati erogati quasi 207.000 microprestiti (ovviamente in tale cifra sono compresi anche quelli erogati al di fuori delle politiche europee sopra evidenziate, da istituti privati in modo autonomo) per un valore di 1,26 miliardi di euro, a fronte dei 122.000 prestiti, per 872 Meuro, registrati nel 2011, mettendo quindi a segno una significativa crescita sia della domanda che dell'offerta di strumenti di microfinanza. Il microcredito può essere erogato anche per motivi personali (ad es., pagamento di debiti) oltre che per motivi di business. Questi secondi motivi, però, stanno diventando sempre più importanti nella domanda di microprestiti, rappresentando il 79% del totale. Il microcredito, quindi, partendo dalle sue valenze sociali e solidaristiche tradizionali, diventa sempre più anche uno strumento di politica industriale. Infatti, secondo gli istituti intervistati, la finalità di creazione di microimprese prevale, in più del 66% dei casi, seguita dalla creazione di lavoro (58%), e dall'inclusione sociale (56%).

È quindi in una logica di politiche industriali e del lavoro che va inquadrata la crescita della domanda di microcredito, e di conseguenza anche lo sviluppo di competenze tecniche e professionali da parte degli operatori. E, focalizzandosi sull'aspetto della "job creation", il rapporto stima un minimo di 250.000 nuovi posti di lavoro creati dal microcredito in Europa nel 2013, una cifra estremamente significativa, tanto più se inserita in una fase di crisi economica ed occupazionale come quella attuale. In sostanza, il microcredito ha una elevata capacità "anticiclica", di assorbire lo shock occupazionale generato da crisi economiche anche molto gravi e durature.

Il rapporto stesso identifica, poi, le sfide che il periodo di programmazione 2014-2020 dovrà affrontare per irrobustire ulteriormente il settore, iniziando da una eccessiva dipendenza di molti istituti di microcredito dalle finanze pubbliche, che rivela una difficoltà di raccogliere fondi sul mercato. Il rapporto prevede che i fondi pubblici di sostegno al settore, nel futuro, saranno meno consistenti, con l'ovvia conseguenza che

⁴ Overview of the Microcredit Sector in The European Union, Settembre 2014.

gli istituti dovranno fare sforzi aggiuntivi per massimizzare la loro efficienza e tagliare i costi operativi.

Così come viene data enfasi alla richiesta di una maggiore trasparenza nei dati di bilancio e patrimoniali di molti istituti, spesso molto piccoli, e relativamente opachi, un passaggio fondamentale per creare un mercato europeo del microcredito dotato anche di strumenti di supervisione e vigilanza, come in quello bancario ordinario.

Fra le minacce, il rapporto evidenzia la crescita di forme alternative di finanziamento degli stessi gruppi target del microcredito, come le piattaforme di crowdfunding, ed altre forme innovative (ad esempio, fornitori di scoring del merito creditizio di singoli individui che operano su social media, fornitori “alternativi” di determinati servizi a gruppi sociali svantaggiati, etc.). Dette minacce, però, costituiscono anche opportunità di ingresso in nuovi mercati, da parte degli istituti di microfinanza. Tali nuovi mercati, essendo costituiti dagli stessi consumatori di servizi di microcredito, consentirebbero quindi agli istituti di offrire ai loro clienti pacchetti integrati di servizi e soluzioni, che oltre ai microprestiti, includano anche attività di “social scoring” del merito creditizio, consulenza per il ripiano di debiti e per lo sviluppo competitivo dell’impresa.

Detto rapporto, quindi, pone le basi per una discussione approfondita circa il rilancio di politiche europee per il microcredito nei prossimi anni. Che, per come stanno evolvendo, dovrebbero, oltre che basarsi, come già avvenuto nel precedente ciclo di programmazione, su fondi realizzati tramite programmi operativi, nazionali o regionali, cofinanziati dal FSE, anche su nuovi strumenti comunitari, che dovrebbero focalizzarsi soprattutto sull’Easi.

In linea di massima, prima di illustrare tali strumenti, va compresa la filosofia nuova con la quale a livello europeo ci si avvicina al tema per la nuova programmazione. Infatti, si passa dal concetto di “microcredito” a quello di “finanza inclusiva”, intendendo in questo modo, passare da una definizione tecnica ad una politica, nella quale la microfinanza, alla luce dei danni sociali creati dalla crisi economica, deve rafforzare la sua tradizionale finalità di strumento di inclusione sociale di gruppi svantaggiati. Ciò può sembrare, apparentemente, una contraddizione rispetto a quanto riportato dal rapporto di valutazione sopra analizzato, per il quale il focus è sempre più spostato dall’aspetto sociale a quello imprenditoriale, ma si tratta, evidentemente, di una falsa contraddizione, nella logica della filosofia di economia sociale di mercato che, come si è visto, guida le politiche europee. Entrambi gli aspetti, ovvero ispessimento del tessuto produttivo e riduzione delle disparità sociali, vanno infatti di pari passo. Evidentemente, però, la crisi richiede un supplemento di attenzione a specifiche fasce di disagio sociale da essa create o allargate, per cui le priorità sui gruppi target si rafforzano e si definiscono meglio, rispetto al passato.

Il programma Easi (programma europeo per l’occupazione e l’innovazione sociale), diretto successore di Progress, varato con Regolamento 1296/2013, ha infatti un taglio, in termini di obiettivi strategici, molto più sociale rispetto al passato. Mira infatti a promuovere occupazione di alta qualità e sostenibile, garantire livelli adeguati di protezione sociale e combattere l’esclusione sociale. Il focus quindi è meno spostato sull’imprenditoria in quanto tale, cioè obiettivi di politica per l’impresa sono meno stressati. Raccoglie infatti, oltre a Progress, anche vecchi programmi come Eures, ed è più ampio del solo microcredito, essendo suddiviso in tre Assi:

- la modernizzazione delle politiche sociali e per l'impiego (61% del budget);
- la mobilità transfrontaliera del lavoro (riprendendo il vecchio Eures, con il 18% del budget);
- l'accesso alla microfinanza ed all'imprenditoria sociale (21% del budget).

Evidentemente, è questo terzo Asse ad interessare direttamente il presente lavoro. Finanziato con circa 193 Meuro, si focalizza sulle micro imprese del settore "profit" dell'economia, sia con garanzie che con microprestiti, prevedendo anche un asse di assistenza tecnica e capacity building per il fondo di microcredito nazionale, proseguendo quindi nella stessa logica di assistenza sperimentata con Jasmine (supportando l'acquisto i sistemi IT o l'assunzione e formazione di personale da parte del fondo di microcredito). Un secondo volet di intervento, invece, non è qualificabile come microfinanza, perché è specializzato sulla piccola e media impresa sociale, fino a 30 milioni di fatturato annuo (laddove la micro impresa non supera i 2 milioni). Il secondo volet prevede garanzie, mentre il plafond di prestiti erogabili supera il tetto tipico della microfinanza (25.000 euro) per arrivare fino a 500.000 euro. Il target geografico è vasto, perché oltre alla UE a 28 Paesi, Easi può intervenire su certi Paesi che sono nelle fasi di negoziato o di preadesione alla UE, come l'Islanda e, potenzialmente, l'Albania, la Macedonia, il Montenegro e la Turchia.

La quota del terzo Asse che andrà direttamente al microcredito non è inferiore a 83,7 Meuro, considerando anche che i progetti "cross cutting" fra il volet di microfinanza e quello dell'imprenditoria sociale valgono altri 19 Meuro. Potenzialmente, inoltre, la BEI potrebbe partecipare al programma con altri 100 Meuro, e, infine, accanto alla partenza di Easi, il vecchio programma Progress continuerà a funzionare fino al 2016. Si tratta quindi di una massa finanziaria non piccola, comunque complessivamente non inferiore a quella del vecchio Progress, e testimonia del fatto che la UE continua a "credere" nel microcredito anche per la prossima programmazione. Nel rapporto di attività per il 2014, al netto del contributo aggiuntivo che potrebbe arrivare dalla BEI, si prevede il seguente piano finanziario, per le azioni di microcredito, e per quelle "cross cutting".

*Previsione di spesa per Easi, sezione microcredito e azioni cross-cutting
(migliaia di euro)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Microcredito	10.892	11.228	11.529	11.895	12.239	12.629	13.338	83.750
Cross-cutting	2.420	2.495	2.562	2.643	2.720	2.807	2.964	18.611

Tabella 3 - Fonte: Commissione Europea

Le garanzie a favore di enti nazionali di microcredito sono lo strumento principale di intervento, in linea con le risultanze valutative dei programmi precedenti, per cui detto strumento ha funzionato particolarmente bene (cfr. *supra*, la discussione sui risultati di Progress) e coprono fino all'80% del prestito.

La finalità eminentemente sociale, che "vira" rispetto ad una visione più incentrata sull'ispessimento del tessuto produttivo, spesso utilizzata in passato, si traduce in una priorità di intervento della microfinanza di Easi a favore di persone vulnerabili che hanno perso o rischiano di perdere il lavoro, incontrano difficoltà a entrare o a rientrare nel

mercato del lavoro oppure rischiano l'esclusione sociale o sono socialmente escluse e che si trovano in una posizione svantaggiata per l'accesso al mercato del credito convenzionale e che desiderano avviare o sviluppare una microimpresa in proprio. La priorità riferita genericamente alla creazione di nuove microimprese, non direttamente collegate con situazioni di disagio occupazionale o sociale, significativamente, viene per seconda.

È anche importante notare che i fondi nazionali (pubblici o privati) di microcredito beneficiari dell'intervento debbono, a norma di regolamento istitutivo del programma, offrire ai destinatari finali programmi di tutoraggio e di formazione. Infatti, le analisi valutative riferite ai precedenti programmi hanno messo in luce come, specie se ci si rivolge alle fasce più fragili della popolazione, le competenze imprenditoriali siano generalmente poco sviluppate, richiedendo quindi un'intensa attività di accompagnamento alla creazione della microimpresa, finalizzata a non disperdere il contributo erogato per un'attività che poi non riuscirà a svilupparsi. In questo senso, dunque, pur rimandando agli organismi nazionali e locali tale onere, il programma prevede esplicitamente un'attività di accompagnamento, che necessariamente presuppone fondi di microcredito attrezzati e "professionalizzati". Infatti, il Regolamento stesso impone che "gli organismi pubblici e privati si attengano a standard elevati in materia di governance, gestione e tutela dei consumatori, secondo i principi del codice europeo di buona condotta per l'erogazione di microcrediti e si adoperano per prevenire l'indebitamento eccessivo di persone e imprese derivante, ad esempio, dalla concessione di credito a tassi elevati o a condizioni che possono determinare la loro insolvenza". Di conseguenza, l'attribuzione della garanzia prevista dal programma non prescinde da una valutazione preventiva circa la robustezza e l'affidabilità professionale del fondo richiedente.

Per finire, la gestione del programma viene affidata all'EIF dalla Commissione, mediante accordi che contengono disposizioni dettagliate per l'attuazione dei compiti affidati a tali entità, comprese disposizioni che specificano la necessità di garantire l'addizionalità e il coordinamento rispetto agli esistenti strumenti finanziari dell'Unione e nazionali e di ripartire le risorse in modo equilibrato tra gli Stati membri e gli altri paesi partecipanti.

A livello territoriale, poi, i nuovi regolamenti per le politiche di coesione del ciclo 2014-2020, esattamente come per il passato, contemplano la possibilità, per gli Stati membri e le regioni dell'obiettivo convergenza (regioni in ritardo di sviluppo), competitività (regioni in riconversione economica ed industriale) ed in phasing out e phasing in da detti obiettivi, di utilizzare strumenti nazionali e regionali di microcredito, finanziati dal FSE (articolo 15 del Regolamento UE 1304/2013) richiamando alla disciplina degli strumenti finanziari dentro le politiche di coesione, contenuta nell'articolo 37 del Regolamento UE 1303/2013 (cosiddetto regolamento generale dei fondi strutturali). Di conseguenza, l'attivazione di un fondo nazionale o regionale di microcredito cofinanziato dal FSE richiederà una valutazione *ex ante* che evidenzii i fallimenti del mercato creditizio nel finanziare progetti sostenibili di investimento, che evidenzii l'eventuale effetto leva di finanziamenti privati aggiuntivi a quello pubblico, e che metta in luce gli impatti potenziali sul sistema socio economico del fondo stesso. Si tratta di una analisi piuttosto pesante in termini tecnici, di non immediata realizzabilità, che quindi costringe le Autorità di Gestione di programmi FSE che intendano attivare fondi di microcredito a

mettere in campo fin da subito le procedure per l'affidamento a valutatori indipendenti, e che, pur se necessaria per tarare al meglio lo strumento e massimizzarne l'impatto futuro, comporteranno sicuramente un allungamento dei tempi tecnici necessari per l'avvio di detti fondi nella nuova programmazione. Al fine di ridurre tale onere burocratico, il Regolamento prevede la possibilità di effettuare la valutazione ex-ante per blocchi, ed a tappe, però è chiaro che l'allungamento dei tempi ci sarà inevitabilmente. D'altra parte, vi sarà, come nel passato, un margine di libertà rispetto alle modalità organizzative con cui le singole Autorità di gestione intenderanno attivare tali strumenti, che potranno essere sia fondi diretti, che "fondi di fondi", ovvero fondi istituiti con l'obiettivo di fornire sostegno mediante un programma o programmi a diversi strumenti finanziari, al fine di consentire ai gestori di fondi di microcredito pubblici o privati di fruire dell'assistenza finanziaria del programma Easi, sopra riportato.

2.6. Le policy di contesto

Accanto ai programmi mirati a finanziare direttamente strumenti di microcredito (in una logica di sussidiarietà con gli intermediari nazionali, come si è visto) la UE mette in campo anche politiche di sostegno "ambientale" allo sviluppo del microcredito, volte cioè a creare un contesto favorevole allo stesso. Una di queste, rivolta direttamente a fornire assistenza tecnica e capacity building agli intermediari nazionali, ovvero Jasmine (poi inglobata dentro gli Assi di Easi per il 2014-2020) è stata già analizzata sopra.

Un altro intervento rilevante in tal senso è costituito dal Codice Europeo di Buona Condotta sul Microcredito. Emanato una prima volta nel 2011, e poi aggiornato nel 2013, detto codice mira a creare una omogeneità di comportamenti, fra istituzioni di microcredito di diversi Paesi europei, che eviti trattamenti discriminatori o comportamenti erranei o inefficienti.

Il punto di partenza è che, fra gli Stati membri, le legislazioni bancarie e finanziarie, e gli intermediari che erogano microcredito (istituti finanziari, quali banche commerciali, casse di risparmio, banche cooperative e banche pubbliche, ma anche una serie di soggetti non bancari, come istituti microfinanziari, fondazioni, cooperative di credito, enti di beneficenza, organizzazioni non governative e altri) sono molto diversi, e ne consegue che i comportamenti e le pratiche di concessione del microcredito variano notevolmente, sia a livello territoriale, che di tipologia di ente erogante.

Stanti così le cose, con la Comunicazione 708 del 13.11.2007, già citata in precedenza, la Commissione prevede, come detto, diversi filoni per lo sviluppo di un mercato europeo del microcredito, fra i quali il terzo, denominato "Promuovere la diffusione delle migliori pratiche", prevede un codice di buona condotta per gli intermediari, mirato soprattutto a diffondere buone pratiche fra gli intermediari dei diversi Paesi, da costruire in modo partenariale, coinvolgendo le parti interessate e che, nelle intenzioni iniziali della Commissione, dovrebbe essere obbligatorio per gli intermediari stessi.

Il primo requisito, ovvero l'approccio partenariale, è stato in effetti rispettato, poiché il Codice è stato costruito in stretta consultazione con molte parti e soggetti interessati del settore della microfinanza, come finanziatori, investitori, clienti, proprietari, autorità di regolamentazione e organizzazioni partner, e si è avvalso di molti operatori del settore della microfinanza nell'UE, in particolare delle associazioni commerciali European

Microfinance Network (EMN), Microfinance Centre (MFC) e Community Development Finance Association (CDFA). Per il secondo requisito, ovvero la obbligatorietà delle prescrizioni, il codice non intende, né può intendere, una mera sostituzione di normative nazionali già esistenti, quanto piuttosto l'indicazione di regole comuni per le attività operative e di rendicontazione degli intermediari, quindi una sorta di “codice professionale” di regole e comportamenti cui attenersi nel lavoro quotidiano, al di là degli specifici obblighi delle leggi e dei sistemi di vigilanza. L'ampio coinvolgimento transnazionale degli intermediari (per l'Italia, hanno partecipato Banca Etica e Microfinanza Rating) garantisce, di fatto, un ampio rispetto delle prescrizioni del codice.

In linea di massima, il codice si rivolge agli intermediari di microcredito che non hanno natura bancaria, in quanto le banche hanno già i loro meccanismi di vigilanza, però, in considerazione delle grandi differenze normative, ma anche strutturali (in materia di operatività, dimensioni, diversificazione del portafoglio) esistenti fra gli intermediari, si prevede anche un margine di flessibilità, volto a stabilire a quali specifici intermediari una regola del codice si applichi, qualora essi siano già coperti da una norma nazionale.

Lo spazio che il codice intende riempire è ampio, e non si limita quindi soltanto ai dirigenti ed ai funzionari dei fondi di microcredito, dettando loro norme operative, ma anche agli altri stakeholders, che sono stati ascoltati nel processo di costruzione del codice stesso, ovvero i clienti, cui il codice assicura un trattamento equo ed eticamente corretto, gli investitori ed i finanziatori, ai quali garantisce che il settore opera nel rispetto di norme di rendicontazione trasparenti e valide in tutta l'UE; infine, le autorità di regolamentazione, cui offre una certa garanzia sul fatto che il settore opera secondo pratiche aziendali e principi solidi e che è ben governato.

Il codice regola i seguenti aspetti del funzionamento di un intermediario europeo di microcredito:

- rapporti con clienti ed investitori;
- governance della struttura;
- gestione del rischio di credito;
- regole di rendicontazione;
- sistemi informativi e gestionali.

Il livello di prescrizioni è talvolta piuttosto dettagliato, ad esempio arrivando a chiedere la massima trasparenza nei rapporti con i clienti, suggerendo nel dettaglio il prospetto informativo da presentare, o, ancora, nel capitolo sulla governance, arrivando a disegnare articolazione e compiti delle strutture dirigenziali, di controllo ed audit. Il codice quindi si configura come un vero e proprio manuale operativo e gestionale standard per qualsiasi operatore del microcredito che sia attivo in un Paese della UE, e suscita qualche dubbio, proprio per il livello di dettaglio delle prescrizioni, non solo rispetto alle eventuali normative di vigilanza nazionali già esistenti (il che potrebbe essere un problema secondario, atteso che il codice stesso si pone in una logica sussidiaria, andando a disciplinare primariamente gli intermediari non bancari) ma soprattutto rispetto all'evoluzione futura della normativa, anche a livello europeo, con il processo di unione bancaria. Da questo punto di vista, sarebbe preferibile, a giudizio di chi scrive, che i sistemi comunitari e nazionali di vigilanza assumessero “motu proprio” iniziative normative e regolamentari volte a coprire il settore non bancario della microfinanza,

modellando tali interventi proprio sulla scorta delle prescrizioni contenute nel codice, dando quindi al codice stesso una veste ufficiale ancor più forte di quella attuale.

Il lavoro di contesto necessario per promuovere un mercato europeo del microcredito non si basa, però, soltanto sul codice di buona condotta, ma anche su relazioni transnazionali necessarie per diffondere buone pratiche, scambiarsi opinioni ed esperienze, fare squadra nel proporre alla Commissione Europea modifiche o innovazioni normative e regolamentari. Un sistema relazionale specializzato proprio sul tema della promozione di maggiore imprenditorialità, facendo leva sulle risorse del FSE, è costituito dal network Copie (Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship) costituito da Autorità di gestione del FSE di regioni di diversi Stati membri (Belgio, Spagna, Repubblica Ceca, Germania, Lituania, Gran Bretagna, Italia). L'importanza di tale network fra Autorità di gestione risiede proprio nella tematica fondamentale, ovvero come promuovere inclusione sociale tramite una maggiore diffusione dell'imprenditorialità, che è esattamente il tema di fondo del microcredito, e nella qualità professionale degli interlocutori, che sono tutti addetti ai lavori di specifiche regioni beneficiarie del FSE. Detta tematica generale viene affrontata con tavoli settoriali di confronto, organizzati attorno alle seguenti questioni:

1. Pianificazione e progettazione di interventi;
2. Educazione all'imprenditorialità;
3. Management della qualità;
4. Supporto integrato alle imprese;
5. Accesso alla finanza, che poi è il tema specifico del microcredito, poiché il suo obiettivo fondamentale è quello di esaminare gli interventi del FSE a supporto del microcredito nelle varie regioni affiliate al network, al fine di produrre proposte normative, progettuali e di diffondere buone pratiche. Nel gruppo core di tale tavolo tematico, però, l'Italia non è rappresentata, e ciò costituisce un handicap per il nostro Paese, tagliato fuori dalle elaborazioni che vengono fatte su tale importante tavolo di lavoro. Un handicap che andrebbe colmato, al fine di fruire degli spunti propositivi che da detto tavolo possono provenire.

Il network sopra illustrato è uno strumento "ufficiale" di analisi e proposizione di politiche per l'imprenditorialità, ivi compreso il microcredito. Ma accanto ai network ufficiali, esistono anche network di lobby che svolgono attività propositive e di pressione per incrementare l'utilizzo della microfinanza a livello comunitario. In particolare, l'European Microfinance Network (EMN), è attiva nella promozione della microimpresa e dell'autoimpiego grazie al supporto costante dei suoi Soci, e alle attività di lobbying e sensibilizzazione per la costruzione di quadri normativi favorevoli allo sviluppo della microfinanza in Europa. EMN è stata fondata da alcuni importanti operatori europei del microcredito, ovvero ADIE (Francia), NEF (Regno Unito) e Evers&Jung (Germania), con il prezioso sostegno della Commissione Europea e della Caisse des Dépôts et Consignations francese. Creata a Parigi il 23 maggio 2003, EMN è stata registrata ufficialmente come Organizzazione Non Governativa. Dal dicembre 2012, il Segretariato di EMN si è trasferito dalla Francia al Belgio (Bruxelles) e EMN è stata ricostituita come Associazione no-profit di diritto belga avendo, al momento 85 membri, fra i quali, per l'Italia, Banca Etica, Fondazione Dell'Amore, Fondazione Operti, Fondazione Pangea Onlus, Fondazione Risorsa Donna, Microfinanza srl, PerMicro, ACAF, Microcredito per l'Italia. I membri provengono da 22 Paesi, non tutti appartenenti alla UE (sono presenti,

infatti, anche Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia, Russia, Norvegia, ad esempio) in modo da incorporare dentro lo scambio di pratiche anche soggetti che non ricadono dentro la normativa bancaria e finanziaria comunitaria.

Le attività principali riguardano:

- a) il potenziamento delle capacità dei membri attraverso dibattiti, seminari e corsi di formazione;
- b) lo scambio di informazioni e l'organizzazione di eventi di networking e scambio d'informazioni in occasione della Conferenza Annuale e attraverso le visite tra membri (peer to peer visits, gemellaggi) e i gruppi di lavoro (Think Tanks e Idea-labs);
- c) la lobby a livello europeo per promuovere il microcredito, operando a stretto contatto con le istituzioni politiche comunitarie;
- d) la partecipazione a progetti europei di durata limitata;
- e) l'edizione e la diffusione di diverse pubblicazioni (studi, ricerche, inchieste, newsletter).

Peraltro, già nel 2010 l'EMN è stata pioniera, per così dire, del Codice Europeo di Buona condotta, poiché ha emanato un codice di condotta, valido per i suoi membri che, sebbene molto più generico e sintetico del Codice Europeo, esprime alcuni concetti (trasparenza, politiche responsabili di pricing, comportamento etico del personale, politiche di rientro dalle esposizioni, protezione degli asset, etc.) che saranno poi ripresi da quest'ultimo.

L'ESPERIENZA NAZIONALE E DEL MEZZOGIORNO NEL PERIODO 2007-2013¹

1. IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE, IN PROSPETTIVA PER IL 2014-2020

Il quadro normativo nazionale sul microcredito, al netto dei soggetti bancari che sono sottoposti alla vigilanza, è stato, tradizionalmente, legato alla normativa sul Terzo Settore, attualmente peraltro in fase di profonda revisione. Tuttavia, già a partire dal 2010, la normativa bancaria è cambiata, per accogliere in modo esplicito l'attività di microcredito, trovando poi, con il decreto del Ministero dell'economia e delle Finanze nr. 176/2014, una sistematizzazione completa.

La normativa sul Terzo Settore, con riferimento alla possibilità di attuare attività di microcredito, risale addirittura ad una vecchissima legge, la legge 3.818 del 15 Aprile 1886, che regolamentava le cosiddette società di mutuo soccorso, che possono essere considerate antesignane del welfare, in una fase storica in cui il concetto di welfare pubblico non era ancora stato elaborato, ed anche del concetto di terzo settore e di sussidiarietà orizzontale. Tale legge prevedeva infatti la possibilità di riconoscimento della personalità giuridica per le Società operaie di Mutuo Soccorso che si proponevano tutti od alcuni dei fini seguenti:

- a) assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia;
- b) venire in aiuto alle famiglie dei soci defunti.

Dette società potevano anche dare aiuto ai soci per l'acquisto degli attrezzi del loro mestiere, prefigurando quindi un'attività creditizia finalizzata a sostenere progetti di lavoro autonomo, artigianale o imprenditoriale, quindi prefigurando un sistema di microcredito "in nuce". Tale legge fu poi disapplicata con l'avvento del fascismo, ma formalmente rimase in vigore, per cui, negli anni '70, essa diede vita alle cosiddette "mutue di autogestione", o MAG. Con lo slogan "il denaro non è una merce, ma un bene comune", la finanza etica fa la sua prima comparsa in Italia sotto forma di Mag. Comparsa tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 per promuovere l'economia di solidarietà, queste prime esperienze affondano le proprie radici in una storia che parte dal basso, dalle fabbriche in crisi e dalle terre occupate dai contadini. Costituitesi in cooperative finanziarie a sostegno di un'economia responsabile, le Mag si posero da subito l'obiettivo di far circolare denaro, servizi e beni immateriali come la fiducia e il senso di sicurezza.

Costituite come società cooperative finanziarie, le Mag chiamano quindi in causa la normativa sul settore cooperativo. In particolare, esse assumono i requisiti civilistici di società cooperative a mutualità prevalente, ovvero società a capitale variabile con scopo mutualistico che:

¹ Il Capitolo è a cura di SRM e Riccardo Achilli.

- 1) svolgono la loro attività prevalentemente in favore dei soci, consumatori o utenti di beni o servizi;
- 2) si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, delle prestazioni lavorative dei soci;
- 3) si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, degli apporti di beni o servizi da parte dei soci.

Le cooperative operanti in ambito finanziario, come le Mag, risentono quindi dei cambiamenti normativi apportati con legge 197/1991, che prevede un capitale sociale minimo pari a un miliardo di lire e obbliga tutti gli intermediari finanziari a iscriversi a un albo tenuto presso l'Ufficio Italiano Cambi. Il decreto legislativo 385/1993, che vara il testo unico in materia bancaria, comporta altresì numerose modifiche. Intanto, riserva l'attività di credito cooperativo ordinario alle sole banche popolari e banche di credito cooperativo (art. 28). Le prime vengono definite come società cooperative per azioni a responsabilità limitata, aventi particolari requisiti in termini di diritto di voto degli azionisti, mentre le seconde, oltre ad analoghi requisiti, sono caratterizzate anche da un numero minimo di soci, cui vengono destinate in prevalenza le attività operative di credito.

Per i soggetti non bancari della cooperazione finanziaria, poi, viene imposto il divieto di raccogliere, tramite depositi, il risparmio, di fatto cancellando i depositi sociali dai quali le Mag traevano le loro risorse, ed imponendo loro di trasformare in capitale sociale i depositi detenuti. Ciò ha condotto ad un cambiamento, e per molti versi ad una limitazione, della sfera di operatività delle Mag, che, non potendo raccogliere risparmio tramite depositi, devono raccogliarlo tramite partecipazione di nuovi soci al capitale sociale, e possono dunque finanziare solo i propri soci, e non soggetti terzi. Ed infine, in virtù del testo unico, hanno un oggetto sociale limitato alle sole attività finanziarie, non potendo quindi erogare servizi di assistenza, tutoraggio, etc., a favore dei propri clienti.

Il restringimento obiettivo del margine di manovra della cooperazione nel settore del credito lascia quindi aperto uno spazio non normato sul microcredito, che diventa, con il tempo, sempre meno giustificabile, atteso che, come visto in precedenza, la UE assegna una importanza crescente a tale strumento. C'è quindi una crescente esigenza di colmare questo vuoto normativo, anche in considerazione del fatto che, al di là delle Mag, la finanza etica prende sempre più piede nel Paese, con la nascita di una realtà come Banca Etica, che assume la veste di banca popolare, e vara una innovativa politica del credito, nella quale si finanziano solo determinati settori (welfare, ambiente ed energie rinnovabili, biologico, commercio equo e solidale, etc.) che vengono ritenuti socialmente meritevoli, con una valutazione del merito di credito che, accanto ai tradizionali strumenti di *scoring*, affianca una valutazione dell'impatto sociale ed ambientale del progetto posto a base dell'istruttoria.

L'esigenza di allineare la normativa bancaria a tali novità, ma anche l'incipiente crisi economica che genera una mole crescente di disoccupati, portano, sin dal 2010, ad inserire direttamente nella normativa nazionale il riferimento al microcredito, ed una sua prima disciplina. Infatti, con d.lgs. 141 del 13 agosto 2010, il governo Berlusconi inserisce il nuovo articolo 111 al testo unico in materia bancaria, il quale prevede che speciali soggetti, iscritti in un apposito elenco in deroga all'albo degli intermediari finanziari, possano concedere finanziamenti a persone fisiche o società di persone o società

cooperative, per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa, a condizione che i finanziamenti concessi abbiano le seguenti caratteristiche:

- a) siano di ammontare non superiore a euro 25.000,00 e non siano assistiti da garanzie reali;
- b) siano finalizzati all'avvio o allo sviluppo di iniziative imprenditoriali o all'inserimento nel mercato del lavoro;
- c) siano accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziati.

La norma riprende quindi, fondamentalmente, il concetto comunitario di microcredito, aggiungendovi però, accanto alla microimpresa, anche le attività di lavoro autonomo che rientrano, ad esempio, negli studi professionali, quindi ampliando l'ambito soggettivo di operatività (e creando, almeno potenzialmente, qualche problema connesso all'eventuale utilizzo di fondi europei, da parte di tali soggetti, per finanziare attività di lavoro autonomo non organizzate sotto forma di microimpresa).

D'altro canto, una delle possibili finalità tradizionali del microcredito, ovvero la possibilità di finanziare individui non per aprire un'attività lavorativa, ma solo per fare fronte a pagamenti in situazioni di difficoltà finanziaria individuale o familiare, viene indebolita, concentrandosi quindi sulla finalità "imprenditoriale" o lavoristica del microcredito, rafforzata, peraltro, dalla previsione di dover obbligatoriamente affiancare al credito anche attività di assistenza ed accompagnamento al percorso imprenditoriale o di autoimpiego.

Emerge quindi una visione meno solidaristica e sociale e più di politica industriale. Infatti, sebbene sia possibile erogare finanziamenti anche a favore di persone fisiche in condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale, tale possibilità non deve essere "prevalente" nell'attività operativa del fondo di microcredito (e deve quindi essere secondaria ed accessoria, rispetto a quella di sostegno alla creazione di nuove imprese) ed inoltre i finanziamenti concessi a persone in difficoltà economica non possono superare l'importo massimo di euro 10.000, e devono essere accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di bilancio familiare con lo scopo di consentire l'inclusione sociale e finanziaria del beneficiario. Quindi, la concessione di microprestiti di sopravvivenza è comunque legata all'esistenza di un progetto di inclusione del beneficiario, che rende meno immediato fruire di tale beneficio.

Anche perché non è nemmeno chiarito in modo forte l'orientamento prioritario verso soggetti provenienti da fasce di esclusione sociale. Benché il microcredito possa, infatti, essere destinato all'inserimento nel mercato del lavoro, tale destinazione non è l'unica, potendo altresì finanziare soggetti già "inclusi", che vogliano semplicemente aprire un'attività imprenditoriale o professionale. Si sente quindi, nella definizione del microcredito, l'orientamento tipico di un governo di centrodestra, con una impostazione politica liberista.

La norma prosegue, determinando i requisiti che debbono avere i soggetti che vogliano operare nel microcredito. Essi, infatti, debbono avere:

- a) forma di società di capitali;
- b) capitale versato di ammontare non inferiore a quello stabilito dalle successive norme attuative del Ministro dell'Economia e delle Finanze;

- c) ben specificati requisiti di onorabilità dei soci di controllo o rilevanti, nonché di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali;
- d) oggetto sociale limitato alle sole attività di microcredito, nonché alle attività accessorie e strumentali;
- e) presentazione di un programma di attività.

Al fine, però, di non escludere il vivace settore no-profit, delle Mag e della finanza etica, cresciuto attorno al mondo del microcredito, si consente anche a soggetti senza finalità di lucro di esercitare tale attività, con requisiti meno stringenti (di fatto, essi debbono rispettare solo i requisiti di onorabilità e professionalità, oltre che l'obbligo della presentazione del programma di attività).

Per finire, con il successivo articolo 113, si stabilisce che la tenuta dell'elenco speciale cui debbono iscriversi coloro che esercitano il microcredito sia fatta da un apposito organismo, avente personalità giuridica di diritto privato ed ordinato in forma di associazione, con autonomia organizzativa, statutaria e finanziaria, i cui membri sono nominati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia.

Detto organismo vigila sulla permanenza dei requisiti per l'iscrizione all'elenco, sul rispetto delle norme di legge da parte degli affiliati, sul pagamento dei diritti di iscrizione, sull'effettiva operatività degli affiliati, ed è a sua volta vigilato dalla Banca d'Italia.

Con decreto legislativo 169/2012 sono apportate, da parte del Governo Monti, solo alcune modifiche marginali a detta disciplina, prevedendo fra i beneficiari anche le Srl semplificate introdotte proprio dal Governo Monti per facilitare e rendere meno onerosa l'apertura di una nuova impresa, mentre, fra i requisiti che devono possedere i soggetti che operano nel microcredito, la dizione generica "società di capitali" viene sostituita con una specificazione più dettagliata ma sostanzialmente coincidente (società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata e cooperativa). Inoltre, si prevede che l'attività di erogazione di microprestiti entro i 10.000 euro a soggetti in difficoltà debba essere esercitata congiuntamente a quella di microcredito per l'apertura di una nuova attività imprenditoriale o di autoimpiego, al fine di rafforzare ulteriormente il concetto di microcredito orientato prevalentemente verso l'imprenditorialità.

Una importante modifica interviene, invece, per il terzo settore. La concessione di microprestiti per l'avvio di nuove attività di microimpresa o lavoro autonomo viene permessa solo se il soggetto, non avente fini di lucro, ha la forma di società cooperativa, escludendo associazioni o fondazioni, evidentemente per la natura più vicina al mercato dei microprestiti erogati a fronte di progetti di microimpresa, che può dare luogo, nello spirito del legislatore italiano, anche ad una attività "profit" basata su tassi di interesse di mercato, o vicini al mercato (la definizione sopra rammentata di microprestito, per il segmento destinato all'avvio di progetti di autoimpiego, non prevede infatti alcuna limitazione all'entità del tasso di interesse applicabile). Viene invece lasciata libera a qualsiasi soggetto non avente scopo di lucro la concessione del microprestito personale a soggetti in difficoltà finanziaria, entro il tetto dei 10.000 euro, e, per tale tipologia più "solidale", quindi più vicina all'attività caratteristica di una Onlus, viene eliminato il requisito della presentazione di un programma di attività, al fine di agevolarne e semplificarne ulteriormente l'accesso e, per rafforzare la natura no-profit di questi soggetti, viene specificato che, per loro, l'attività di microprestiti entro i 10.000 euro a

soggetti in difficoltà deve essere fatta a tassi idonei a recuperare meramente le spese (di istruttoria e concessione e recupero del prestito) sostenute.

In sostanza, il d.lgs. 169/2012 rafforza ulteriormente la dicotomia fra microcredito erogato per l'avvio di una microimpresa (che può avere anche scopo di lucro, e dal quale, al netto delle sole cooperative, il terzo settore viene allontanato) e che ha natura prevalente, e l'attività, i tipo secondario, di microprestito ad individui in difficoltà, che invece è aperta in modo sempre più ampio al terzo settore, ma che viene chiaramente delimitata dall'assenza di un profitto sull'attività creditizia stessa.

Il passo successivo, che ha evidenti riflessi anche per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, e che va quindi tenuto in considerazione per la costituzione di fondi di microcredito pubblici, o per politiche pubbliche di sostegno al settore, è rappresentato da un regolamento complessivo del settore del microcredito, ed è quello che ha fatto il Governo Renzi, con il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze numero 176 del 17.10.2014. Si tratta in sostanza del regolamento già richiamato dalle norme del 2010 e del 2012, che deve disciplinare in modo più stringente alcuni aspetti citati dalle norme stesse (come le soglie dimensionali dei soggetti esercenti il microcredito, o i requisiti di onorabilità e professionalità degli amministratori). In realtà, detto regolamento, pur muovendosi dentro la normativa del 2010, così come modificata nel 2012, apporta una serie di dettagli che hanno un peso notevole, anche in qualche modo allontanando ulteriormente il microcredito "all'italiana" dalle definizioni specificate in sede comunitaria.

Muovendosi dentro la dicotomia, già scavata dalle norme del 2010 e del 2012, fra microcredito orientato alla creazione di nuova impresa e quello "solidaristico", erogato a individui in difficoltà, sotto il primo aspetto il regolamento apporta sin da subito una modifica, non certo solo lessicale, alla dizione normativa, prevedendo cioè che il microcredito del primo tipo possa essere erogato per l'avvio e lo sviluppo di un'attività di lavoro autonomo o microimpresa, e non per "l'avvio e l'esercizio", come stabilisce il d.lgs. 169. La differenza fra "sviluppo" ed "esercizio" sta nel fatto che il regolamento restringe l'erogazione di microcredito ad attività di sviluppo aziendale, impedendo che esso sia destinato alla gestione ordinaria dell'attività. Peraltro, il regolamento stesso esclude dal microcredito lavoratori autonomi o imprese individuali titolari di partite IVA da più di cinque anni. Si tratta dunque di una novazione rispetto allo spirito delle norme precedenti.

Detta innovazione, a giudizio di chi scrive, non solo è di dubbia sostenibilità giuridica (con un decreto ministeriale che modifica lo spirito di un atto avente forza di legge) ma è anche di discutibile utilità economica, nella misura in cui esclude dal microcredito soggetti non bancabili (perché microimprese non aventi i requisiti patrimoniali per accedere al credito bancario) che però possono avere progetti di investimento di grande interesse e potenziale redditività.

Altro limite all'accesso è quello individuale: le imprese individuali o i lavoratori autonomi non devono avere più di 5 addetti, mentre le società non devono superare i 10. Inoltre, i beneficiari non possono aver avuto, nei tre esercizi antecedenti la richiesta di microcredito, un attivo patrimoniale superiore a 300.000 euro, e ricavi lordi superiori a 200.000 euro.

Non si può non rilevare come la definizione di beneficiari del microcredito all'italiana

sia completamente diversa da quella comunitaria, basata sul concetto di microimpresa (non avente più di 10 addetti e 2 Meuro di fatturato annuo). Si tratta, per certi versi, di una definizione più restrittiva rispetto a quella comunitaria, perché la soglia di fatturato scende a 200.000 euro, e perché si introduce un criterio in più, ovvero l'attivo patrimoniale. A giudizio di chi scrive, questa difformità rispetto al diritto comunitario (che si amplia con il fatto che, in linea con le norme del 2010 e del 2012, si riprendono anche, fra i beneficiari, il lavoro autonomo, che non ha forma di impresa) è inopportuna, perché crea difficoltà di coordinamento fra norma comunitaria e nazionale nel caso in cui vi siano fondi italiani di microcredito che utilizzano anche risorse comunitarie, e perché esclude dall'applicabilità del microcredito imprese piccole, ma comunque più strutturate di quelle previste dal DM in esame, che potrebbero quindi avere maggiori probabilità di sviluppo futuro.

Nelle finalità dei finanziamenti, rientrano gli acquisti di beni, ivi comprese le materie prime, i pagamenti dei dipendenti o dei soci, nonché i servizi di formazione. Suscita un certo stupore l'esclusione dell'acquisto di altri servizi immateriali (servizi reali, di marketing, di R&S, etc.) utili per aumentare la competitività aziendale. Alcuni, ma non tutti, di questi servizi rientrano nell'elenco di quelli che devono essere forniti dall'operatore di microcredito sotto forma di assistenza e monitoraggio al soggetto finanziato, ma anche qualora prestati effettivamente, il beneficiario deve fruire obbligatoriamente del servizio dell'operatore, e non scegliere sul mercato il fornitore per lui più opportuno.

Il limite, derivante anche dalla normativa comunitaria, dei 25.000 euro, può essere derogato, introducendo una ulteriore difformità rispetto ai meccanismi legati a fondi europei, che non può che creare situazioni di potenziale difficoltà nel gestire gli stessi insieme a fondi nazionali. È infatti possibile aumentare di 10.000 euro il limite dei 25.000, in particolari condizioni legate alla natura del progetto ed al pagamento delle rate.

Da notare anche come il D.M. in esame introduca la possibilità di accedere a programmi di *microleasing*.

Il tasso effettivo globale, per questa tipologia di microcredito effettuato per le imprese, deve essere inferiore o uguale al tasso effettivo globale medio rilevato per la categoria di operazioni risultante dall'ultima rilevazione trimestrale, moltiplicato per un coefficiente di 0,8. Si tratta di una definizione per certi versi bizzarra, per altri piuttosto rigida, ma che comunque evidenzia come il microcredito per il sostegno ad attività di autoimpiego e di microimpresa abbia natura lucrativa, sebbene meno rilevante rispetto al credito ordinario (per via del coefficiente moltiplicativo di 0,8) in linea con lo spirito delle leggi del 2010 e del 2012.

La seconda gamba, ovvero il microcredito destinato a progetti di inclusione sociale o finanziaria, mantiene la sua natura accessoria e per certi versi secondaria (tale tipologia non può infatti superare il 49% dell'ammontare di tutti i finanziamenti concessi dall'operatore di microcredito), con il limite dei 10.000 euro di finanziamento, come da norme del 2010 e del 2012. Il regolamento si limita a specificare meglio i soggetti beneficiari, abbracciando in maniera ampia la platea del disagio sociale (essi debbono essere disoccupati, in condizioni di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per cause indipendenti dalla propria volontà, in sopraggiunte condizioni di non autosufficienza propria o di un componente del nucleo familiare, o di significativa contrazione del

reddito o aumento delle spese non derogabili per il nucleo familiare) e la destinazione dei finanziamenti (che deve essere diretta all'acquisto di beni e servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni primari del soggetto o del proprio nucleo familiare).

Il D.M. specifica altresì la natura dei cosiddetti “servizi ausiliari di bilancio familiare con lo scopo di consentire l'inclusione sociale e finanziaria del beneficiario”. Tali servizi, che vanno specificati nel contratto di finanziamento, hanno infatti l'obiettivo di 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. Si tratta peraltro di una definizione molto restrittiva, che esclude dal novero dei servizi erogabili quelli più direttamente connessi all'inclusione sociale dei beneficiari (ad es., progetti di tipo lavorativo).

I soggetti “senza scopo di lucro” che possono agire nel contesto della seconda gamba del microcredito, possono essere associazioni o fondazioni con personalità giuridica, società di mutuo soccorso di cui alla legge 3818/1886, aziende pubbliche di servizi alla persona derivanti dalla trasformazione di enti pubblici di assistenza e beneficenza (prevedendo quindi una aziendalizzazione di tale comparto), cooperative di utilità sociale e cooperative sociali. Sostanzialmente, quindi, l'intero terzo settore può agire nel settore del microcredito ma, per tutelare evidenti esigenze di specializzazione professionale in un'attività non facile, l'atto costitutivo o lo statuto debbono prevedere che il microcredito sia esercitato a titolo esclusivo, o congiuntamente ad un'attività di inclusione sociale o finanziaria.

Il terzo titolo del D.M., poi, disciplina i requisiti per l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 111 del testo unico, riprendendo i requisiti già normati, e specificando che, per l'entità del capitale sociale, esso non sia inferiore a cinque volte il capitale minimo previsto per la costituzione delle società per azioni (ovvero sia pari ad almeno 250.000 euro), creando quindi un “recinto” entro il quale possono agire soltanto operatori di stazza finanziaria medio-grande, il che è condivisibile, perché consente soltanto a soggetti adeguatamente capitalizzati di svolgere un'attività che ha comunque risvolti creditizi.

Infine, si specifica meglio il requisito, richiamato dalla norma del 2012, secondo cui i tassi di interesse devono essere idonei a recuperare meramente le spese. Il tasso effettivo globale applicato in questa seconda gamba del microcredito, infatti, deve consentire solo il recupero delle spese sostenute, e non può in nessun caso superare il tasso effettivo medio globale rilevato per la categoria di operazioni derivante dall'ultima rilevazione trimestrale, moltiplicato per un coefficiente di 0,4. Il limite quindi è doppio: il tasso non può superare le spese sostenute, e nemmeno il TAEG di operazioni analoghe moltiplicato per 0,4.

Da segnalare, infine, che, con una chiara ripresa di criteri previsti nel già analizzato codice europeo di buona condotta, il DM prevede specifici obblighi informativi a carico dell'operatore, ed anche regole di tutela della robustezza degli operatori (come ad esempio il limite di indebitamento massimo, pari a 16 volte il patrimonio netto).

A titolo meramente informativo, perché si è al di fuori dell'ambito del microcredito in senso stretto, all'articolo 16, il DM disciplina una forma di finanza sociale, denominata “finanza mutualistica e solidale”, i cui operatori, iscritti nel medesimo elenco speciale degli operatori di microcredito, abbiano natura giuridica di cooperative a mutualità prevalente, prive di scopo di lucro, i cui dipendenti e collaboratori siano esclusivamente

soci, e che eroghino finanziamenti in base ad una istruttoria socio ambientale avente lo stesso valore di quella economica. In deroga alla disciplina sul microcredito, detti operatori possono concedere finanziamenti, esclusivamente ai propri soci, di ammontare massimo pari a 75.000 euro e per una durata fino a 10 anni (a fronte dei sette anni, nel caso della prima gamba del microcredito, e dei cinque anni per la seconda gamba). Il tasso di interesse deve però essere inferiore o uguale alla somma dei costi di gestione e del tasso di inflazione, escludendo quindi ogni possibilità di lucro. Di fatto, detta categoria è stata inserita per consentire un maggiore ambito di operatività alle Mag, consentendo loro di avere un riconoscimento normativo, al pari degli altri operatori del microcredito.

Per finire, va ricordato come l'approccio normativo nazionale privilegi l'aspetto del microcredito come politica industriale, piuttosto che quello solidaristico/sociale, posto in una posizione secondaria, o comunque meno rilevante rispetto all'obiettivo primario di creazione di nuove imprese.

2. IL MICROCREDITO IN UNA PROSPETTIVA FUTURA, PER IL 2014-2020

Quale prospettiva assume la normativa nazionale sopra descritta per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali, e quindi per le politiche pubbliche, o i gestori pubblici e privati di microcredito sostenuti da interventi pubblici? Alcuni principi di fondo vanno rilevati, perché sono strettamente connessi con le prospettive future del settore. In particolare, accanto ai già rammentati dubbi (la difficile sovrapponibilità con le norme comunitarie per via di beneficiari non perfettamente collimanti, prevedendo in sede italiana anche i lavoratori autonomi non venti forma di microimpresa, nonché la possibilità di superare i limite dei 25.000 euro di prestiti in determinate situazioni, la rigidità della definizione del TAEG massimo, l'assenza di alcuni servizi reali dal novero della finanziabilità o dei servizi di assistenza da erogare, e l'impossibilità, in questo caso, per l'impresa finanziata, di scegliersi il suo operatore, l'esclusione di microimprese relativamente più strutturate e di finanziamenti di mero esercizio oltre l'*early stage*, l'esclusione di servizi direttamente legati all'inclusione sociale nella seconda gamba del microcredito) sorgono anche interrogativi più generali:

- a) Il microcredito nasce, ed ha una sua ratio, per i soggetti non bancabili. Tuttavia, né la legge né il D.M. fanno esplicito riferimento alla questione della non bancabilità. Ciò lascerebbe aperta la possibilità di finanziare anche soggetti bancabili, purché rientranti nelle soglie definite dal D.M, snaturando la funzione del microcredito;
- b) La possibilità, contemplata già dal d lgs. del 2012, di avere un'attività di microcredito lucrativa nella prima gamba dello stesso, con un TAEG che può arrivare fino all'80% del TAEG rilevato per operazioni analoghe, appare anch'essa poco coerente con la natura sociale del microcredito.

Si inizia, da parte del legislatore italiano, ad abbozzare una normativa di vigilanza degli enti di microcredito, con gli obblighi relativi ai requisiti patrimoniali e di forma giuridica, di limitazione all'indebitamento, di onorabilità e professionalità di dirigenti ed amministratori, e di trasparenza nei confronti della clientela, anche in parte riprendendo gli spunti del codice europeo di buona condotta, ma si rimane ancora ad un livello

generico e non approfondito di tale vigilanza (ad esempio, a differenza di ciò che prevede il codice europeo di buona condotta, ben poco è detto circa la governance degli enti, così come non vi è una regolamentazione del management del rischio di credito, che invece il codice europeo esamina in grande dettaglio, assegnandovi, giustamente, una attenzione rilevante). Sostanzialmente, quindi, si può dire che la normativa italiana sia ancora in una fase iniziale e generale, lasciando importanti aspetti dell'operatività del microcredito alle discipline deontologiche generali (come ad esempio quelle del codice europeo) che, ovviamente, hanno un valore meno importante rispetto a norme di legge o regolamentari ufficiali.

Il sistema di promozione del microcredito, va anche descritto, perché ha una rilevanza anche per il futuro, ed in particolare per ciò che le Regioni potranno mettere in campo con i fondi strutturali del ciclo 2014-2020. Il Comitato nazionale italiano permanente per il microcredito era nato dalla trasformazione, ad opera dell'articolo 4-bis, comma 8, del decreto-legge n. 2 del 2006, del Comitato nazionale italiano per il 2005 - Anno Internazionale del Microcredito, senza oneri aggiuntivi per l'erario. La legge finanziaria 2008 (articolo 2, commi 185, 186 e 187 della legge n. 244 del 2007) aveva attribuito al Comitato personalità giuridica di diritto pubblico, consentendo ad esso di 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.

In particolare, il comma 186 aveva dotato il Comitato di un fondo comune, unico ed indivisibile, attraverso cui esercitare autonomamente ed in via esclusiva le attribuzioni istituzionali. La gestione patrimoniale e finanziaria del Comitato è stata disciplinata dal regolamento di contabilità richiamato dalle disposizioni in esame (D.P.C.M. 27 novembre 2008), approvato su proposta del presidente del Comitato. 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.

Il comma 31 dell'articolo 7 del decreto legge n. 78 del 2010 ha poi disposto il trasferimento della vigilanza sul Comitato nazionale permanente per il microcredito al Ministero per lo sviluppo economico.

Il D.L. n. 70 del 2011 ha costituito l'Ente nazionale per il microcredito, soggetto di diritto pubblico che persegue l'obiettivo dello sradicamento della povertà e della lotta all'esclusione sociale in Italia, ed in ambito internazionale, nei paesi in via di sviluppo e nelle economie in transizione. L'Ente nazionale per il microcredito è così stato denominato dall'articolo 8, comma 4-bis del D.L. 70 del 2011, ad esito del riordino del Comitato

nazionale italiano permanente per il microcredito; esso è stato dunque costituito nella forma di ente pubblico non economico e dotato di ampie forme di autonomia; svolge funzioni di coordinamento nazionale in materia con compiti, tra l'altro, di valutazione e monitoraggio degli strumenti microfinanziari promossi in sede europea. L'ente è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, patrimoniale, contabile e finanziaria.

In particolare, l'Ente agisce nei seguenti campi:

- promuovere la conoscenza del microcredito come strumento di aiuto per lo sradicamento della povertà;
- individuare misure per stimolare lo sviluppo delle iniziative dei sistemi finanziati a favore dei soggetti in stato di povertà, al fine di incentivare la costituzione di microimprese in campo nazionale ed internazionale;
- promuovere la capacità e l'efficienza dei fornitori di servizi di microcredito e di microfinanziamento nel rispondere alle necessità dei soggetti in stato di povertà, al fine di promuovere innovazione e partenariati nel settore;
- agevolare l'esecuzione tecnica dei progetti di cooperazione a favore dei Paesi in via di sviluppo, nel rispetto delle competenze istituzionali del Ministero degli affari esteri.

Per tali finalità, l'Ente ha un Consiglio Nazionale, che rappresenta gli affiliati, composto non solo da soggetti istituzionali, ma anche bancari e rappresentativi del terzo settore. Lo statuto dell'Ente è approvato dal proprio consiglio di intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri; eventuali modifiche sono trasmesse al Ministero per lo sviluppo economico. Sono previsti dei limiti agli emolumenti spettanti agli organi attualmente in vigore, diminuiti in coerenza con le norme del decreto legge n. 78 del 2010, che non potranno essere aumentati nei due esercizi contabili successivi al 13 luglio 2011. L'articolo 12, commi da 41 a 48, del D.L. n. 95 del 2012 (c.d. *spending review*) aveva previsto la soppressione dell'Ente nazionale per il microcredito. Tale norma è stata eliminata in sede di conversione del decreto.

Il D.L. n. 179 del 2012 (articolo 23, comma 10-bis) ha previsto che potranno confluire al fondo comune dell'Ente nazionale per il microcredito (unico ed indivisibile), destinato *ex lege* all'esercizio autonomo ed in via esclusiva delle attribuzioni istituzionali, anche le risorse stanziati dal citato 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 alla povertà, nonché stanziati per il funzionamento del Comitato medesimo.

L'attività dell'Ente, di tipo promozionale, di animazione e comunicazione, e di supporto tecnico allo sviluppo del microcredito, è poi affiancata da un potenziamento degli strumenti di finanza pubblica a sostegno, che proprio nel ciclo 2014-2020 troverà una sua piena attuazione. Infatti, l'articolo 39, comma 7-bis del D.L. n. 201 del 2011 ha riservato una quota delle disponibilità finanziarie del Fondo di garanzia a favore delle piccole e medie imprese, di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ad interventi di garanzia in favore del microcredito, da destinare alla microimprenditorialità, demandando ad un decreto di natura non regolamentare, emanato dal Ministro dello Sviluppo Economico (che sovrintende al fondo di garanzia ex legge 662) le modalità attuative della norma e attribuendo all'Ente nazionale per il microcredito il compito di stipulare convenzioni con enti pubblici, enti privati e

istituzioni, nazionali ed europee, per l'incremento delle risorse del Fondo dedicate al microcredito per le microimprese o per l'istituzione di fondi di riserva separati presso il medesimo Fondo.

Il D.L. n. 69 del 2013 (articolo 1, comma 5-ter) ha introdotto la possibilità che la quota del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese destinata alla microimprenditorialità, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 39, comma 7-bis del decreto legge n. 201 del 2011, sia alimentata anche da contributi su base volontaria, previa assegnazione all'entrata del bilancio dello stato.

Il decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito l'Ente nazionale per il microcredito, del 24 dicembre 2014, in attuazione del citato articolo 39, comma 7-bis, ha quindi stabilito, con riferimento agli interventi del Fondo di garanzia in favore del microcredito destinati alla microimprenditorialità, le tipologie di operazioni ammissibili, le modalità di concessione della garanzia o della controgaranzia a fronte dell'intervento di un Cofidi (che giungono entrambe fino al tetto dell'80% del finanziamento concesso), i criteri di selezione delle operazioni, nonché la quota e l'ammontare massimo delle disponibilità finanziarie del Fondo da destinare alla copertura del rischio per le predette garanzie. Viene infatti previsto un impegno finanziario di ammontare non trascurabile, pari al 5% del totale delle risorse del fondo di cui alla legge 662, fino ad un tetto massimo di 30 Meuro, aggiornabile ogni due anni, sentito l'Ente nazionale per il microcredito, in base ad una valutazione del tiraggio del fondo. Considerate le ristrettezze economiche della fase attuale, che ha visto ridursi notevolmente l'ammontare di risorse pubbliche destinate alle imprese, lo sforzo finanziario messo in campo testimonia dell'importanza attribuita al microcredito da parte del legislatore italiano. Il D.M. del 18 marzo 2015 completa la disciplina, dettando regole tecniche per la prenotazione telematica, da parte dei beneficiari, delle risorse a valere sul fondo predetto.

È evidentemente ancora troppo presto per valutare l'effetto di tale complessa normativa messa in piedi a sostegno del microcredito, come completamento di un iter iniziato nel 2010. Come specifica infatti Paoluzi², siamo oggi, in termini di politiche nazionali, all'anno zero. Le politiche fino a questo momento messe in campo, infatti, in assenza di una disciplina organica, hanno prodotto notevoli disomogeneità gestionali, e quindi di risultati, fra i diversi operatori, peraltro non necessariamente qualificati e specializzati. In questo senso, dunque, è possibile considerare il ciclo dei fondi strutturali che si apre adesso, con i primi programmi operativi FSE regionali approvati dalla Commissione Europea a partire da fine 2014, come la base di partenza per una nuova storia del microcredito nel nostro Paese, meno improvvisato ed "artigianale" e più professionale e specializzato, sia pur con tutti i dubbi che sono già stati palesati in ordine alla presente regolamentazione.

3. ALCUNE BEST PRACTICE DEL MICROCREDITO NEL NOSTRO PAESE

Ed è proprio per dare conto della fase precedente a quella appena normata dal legislatore italiano, che è stata quindi caratterizzata dal "fai da te", che, in questa sede,

² "2015 anno zero. Con i decreti attuativi esplose il microcredito", in *Microfinanza*, nr. 8/2015.

a scopo meramente esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività, si forniscono alcuni esempi di casi di microcredito nel nostro Paese. La voglia di fare impresa, specie dei giovani, la carenza di incentivi pubblici e le difficoltà del mercato del credito, accompagnate alla flessibilità degli strumenti tipici della microfinanza, stanno effettivamente spingendo verso un utilizzo sempre più massiccio di tale strumento, il Rapporto 2013 sul microcredito in Italia³ parla di un fenomeno in esplosione: nel 2012, in Italia, l'insieme delle 106 iniziative di microcredito monitorate dal rapporto risulta avere erogato 7.167 microprestiti, per un ammontare complessivo di oltre 63 milioni di euro, riuscendo a soddisfare meno della metà (45,9%) della domanda esplicita, vale a dire delle richieste sottoposte a valutazione. Quasi il 60% delle risorse è destinato a progetti di autoimpiego.

Anche i progetti di microcredito intrapresi con sempre maggiore frequenza ed intensità dalle Regioni hanno una notevole incidenza sulle dimensioni complessive del fenomeno. Basti ricordare che nel 2012 circa un quarto dei prestiti (1.753 su 7.167) ed oltre il 42% dell'ammontare stimato (circa 27 milioni su 63 milioni di euro) è stato erogato proprio da queste istituzioni.

Non di rado, nello sperimentalismo che ha connotato la storia del microcredito, sono nati fondi specifici per rispondere ad esigenze particolari di tipo sociale. Un esempio di questo genere è quella realizzata dalla BCC di Roma a partire dal 2004, in collaborazione con il Comune di Roma e l'Associazione Codice Donna. Si trattava di un credito a condizioni di favore pensato per coniugi separati che avevano necessità di un piccolo aiuto per superare una condizione di difficoltà.

Il progetto prevedeva prestiti agevolati (fino a 5.000 euro) a tassi estremamente vantaggiosi e sostegno nell'azione di recupero degli assegni di mantenimento per i figli rivolto a quei genitori (1 caso su 3) che non riuscivano a percepirla, o li ricevevano in modo irregolare e/o incompleto. Quindi, l'attività creditizia vera e propria era affiancata da un'attività di servizio tipica del terzo settore, su una problematica molto particolare, e peraltro delimitata territorialmente. Sempre in collaborazione con il Comune di Roma, nel 2010 BCC Roma aderiva, come unica banca, a una convenzione a sostegno dei nuclei familiari con figli nati o adottati dopo il 1° gennaio 2009, già possessori della "Carta Bimbo" rilasciata dal Comune medesimo alle giovani famiglie con redditi ridotti. La carta prevedeva buoni sconto e servizi. La convenzione prevedeva l'erogazione di piccoli finanziamenti (importo massimo di 2.000 euro) nella forma di mutui chirografari, denominati "Chirobimbo", a tasso agevolato e della durata massima di tre anni, che di fatto andavano ad integrare gli altri benefici economici previsti. A tale forma di microcredito potevano accedere anche le "famiglie numerose", a prescindere dal reddito, che avessero avuto il quarto figlio, e oltre, dopo il 1° gennaio 2009.

Un'altra iniziativa attuata da BCC Roma nei primi anni del 2000, e tutt'ora in vita, è un prestito a tassi e condizioni agevolati, della durata fino a 5 anni e l'importo massimo erogabile di 10.000 euro, rivolto alle famiglie e ai genitori soli, con bambini sino a 3 anni di età. Si tratta di "Mutuo Zerotre", un prestito per venire incontro alle esigenze di tutte le giovani famiglie chiamate a sostenere costi straordinari, nei primi anni di vita

³Ente Nazionale per il Microcredito (Ottobre 2013), *Le multiformi caratteristiche del microcredito. Rapporto finale di monitoraggio*.

dei bambini. Ma è rivolto anche a coloro che si trovino in condizioni di temporanea difficoltà, come ad esempio madri single o famiglie di giovani immigrati. L'idea di questo prestito nasce dall'analisi della situazione socio-economica del nostro Paese, posizionato agli ultimi posti in Europa per indice di natalità, denotando ormai un trend costante di innalzamento dell'età media della popolazione.

Un'altra iniziativa messa in campo per le famiglie, su ideazione Federcasse, la Federazione nazionale delle banche di Credito Cooperativo, è "Mutuo ad8", finanziamento agevolato, nelle condizioni e nelle procedure, in favore delle persone alle prese con l'iter delle adozioni internazionali e con le spese connesse. Il mutuo chirografario che non prevede garanzie ed è erogabile in 10 giorni lavorativi, ha una durata massima di 5 anni e un importo standard di 10.000 euro, elevabile fino ad un massimo di 15.000 per l'adozione contestuale di più minorenni oppure per quella di bambini che risiedono in Paesi extraeuropei. Unica formalità richiesta è quella di essere in possesso del decreto di idoneità all'adozione internazionale rilasciato dal Tribunale dei minori e copia del mandato conferito a un Ente autorizzato. Circa 200 sono le famiglie che, dalla sua entrata in vigore, nel 2002, hanno sottoscritto il mutuo.

IL FONDO REGIONALE DI MICROCREDITO DEL LAZIO

Combattere la povertà e l'esclusione sociale, con la concessione di piccoli prestiti a tutte le persone che hanno difficoltà a ottenere credito dal sistema tradizionale. Questo, in estrema sintesi, l'obiettivo del sistema di microcredito della Regione Lazio, istituito con la Legge Regionale n. 10 del 18 settembre 2006, che ne ha affidato la gestione operativa a Sviluppo Lazio, la Finanziaria regionale, con la possibilità di stipulare convenzioni con soggetti bancari. Il Fondo regionale interviene:

- a) a favore di microimprese, in forma giuridica di cooperative, società di persone e ditte individuali, costituite e già operanti, ovvero in fase di avvio d'impresa, volti sia a contrastare l'economia sommersa sia a sostenere la nuova occupabilità, l'autoimpiego e l'inclusione di lavoratrici e lavoratori con contratti atipici. I prestiti sono compresi fra 5.000 e 20.000 euro;
- b) crediti di emergenza, finalizzati ad affrontare bisogni primari dell'individuo, quali la casa, la salute e i beni durevoli essenziali importi fra 1.000 e 10.000 euro);
- c) sostegno a persone sottoposte a esecuzione penale, intra o extra muraria, ex detenuti, da non più di 24 mesi, nonché conviventi, familiari e non, di detenuti.

Ad inizio 2015, il numero dei beneficiari è stato di 629 per un importo complessivo erogato di oltre 6.600.000 euro.

Accanto a tali esperienze, per così dire, "istituzionali", il variegato mondo del terzo settore ha spesso, volontariamente e con poco coordinamento, messo in piedi esperimenti anche interessanti. Ad esempio, la rete delle diocesi, che ha un peso, anche finanziario oltre che operativo, molto importante dentro il contesto del terzo settore (tramite la Caritas) ha avuto notevoli esperienze in tal senso. Ad esempio, il progetto Diecitalenti è gestito dall'Ufficio della Pastorale Sociale e del Lavoro e dalla Caritas Diocesana, ma dal punto di vista giuridico esso fa capo alla Fondazione "Don Mario

Operti”, costituita all’inizio del 2004 dal Cardinale Arcivescovo per fornire una risposta alle esigenze del tessuto sociale. Il progetto nasce per sostenere coloro che, pur avendo delle idee valide, non sono in grado di promuoverle a causa del mancato accesso al credito ed ha il vantaggio specifico di prevedere, accanto al finanziamento, un servizio di accompagnamento imprenditoriale del soggetto beneficiario.

Prevede, peraltro, una selezione piuttosto rigida del merito di credito e dell’idea imprenditoriale, poiché in un primo momento, il richiedente è chiamato a illustrare, seppur in maniera sommaria, il proprio progetto. Se si ritiene opportuno, si stabilisce un secondo incontro di approfondimento. A questo punto viene compiuta una valutazione sul merito generale del credito: vengono raccolti i dati personali o della ditta in maniera analitica, si acquisisce il consenso del cliente ad essere accompagnato da un tutor lungo tutte le fasi del progetto e, infine, si accerta l’esistenza di eventuali rapporti di credito presso altre banche o altri enti. Una volta compiuta quest’analisi, vengono esaminati i requisiti tecnici ed economici del progetto, tramite un business plan, e si valuta se il soggetto è in grado di realizzarlo e di rispettare le scadenze previste. Inoltre, si identificano le forme di finanziamento possibili e si concorda il percorso per la restituzione del debito presso l’istituto di credito convenzionato.

Le banche convenzionate erogano quindi il credito. I finanziamenti vengono accreditati su un unico conto corrente intestato al soggetto imprenditore, in modo da configurare il rapporto con la banca in maniera stabile e continuativa. Tale esigenza deriva dalla volontà di creare quel rapporto fiduciario banca/cliente che possa migliorare, nel tempo, il merito di credito di quest’ultimo. Le soglie di credito sono diverse rispetto alla definizione comunitaria e nazionale, potendo infatti erogare 20 mila euro nel caso vengano concessi a privati, e 35 mila euro nel caso in cui facciano capo ad una piccola cooperativa sociale. Pertanto, l’iscrizione all’elenco speciale di cui alla normativa nazionale deve far ricorso alla clausola secondo cui è possibile aumentare di 10.000 euro il limite dei 25.000, in particolari condizioni legate alla natura del progetto ed al pagamento delle rate.

Il progetto Unaman, attivato presso la Caritas di Gorizia, tramite alcune banche di credito cooperativo locali, prevede un finanziamento massimo di 2mila euro a persona, per cinque anni ed un tasso di interesse simbolico (2%). I microprestiti vengono concessi per far fronte a necessità quotidiane: per pagare le bollette, l’affitto, il bollo auto e via discorrendo. In questo caso l’iter procedurale per l’erogazione del prestito è abbastanza semplice: non vengono richieste garanzie, la caritas effettua una piccola istruttoria volta ad accertare che il potenziale beneficiario abbia uno stipendio o quale sia la composizione del suo nucleo familiare. In questo caso, quindi, prevale nettamente la finalità sociale rispetto al caso precedentemente analizzato, spostato invece sulla creazione di microimprese.

Legato anch’esso ad una finalità sociale, ma di diversa tipologia (ovvero il contrasto all’usura) è il caso della Caritas di Roma, che ha istituito la Fondazione Antiusura “Salus Populi Romani”. La Fondazione non accetta di trattare con coloro che si rifiutino di interrompere i rapporti usurari. Se l’istruttoria si conclude positivamente, la richiesta di prestito viene inoltrata ad uno degli istituti bancari convenzionati. La Fondazione non eroga direttamente prestiti, ma fornisce le garanzie necessarie alle banche affinché queste ultime concedano prestiti a condizioni agevolate.

Complessivamente, dunque, come si è visto dai numerosi casi di studio proposti (e

tanti altri, altrettanto interessanti, sono stati omessi per motivi di spazio) il microcredito è caratterizzato, nel nostro Paese, da una miriade di esperimenti diversi, spesso caratterizzati da creatività e spirito volontaristico autonomo. L'implementazione di una normativa organica, come quella analizzata in precedenza, dovrebbe, quindi, consentire a tale settore di "superare" la fase pionieristica, entrando quindi a sistema, e, auspicabilmente, di essere gestito con modalità professionali.

4. CONCLUSIONI

Il capitolo ha presentato una storia dell'evoluzione, sia in termini di filosofia di policy che di applicazione concreta, del microcredito, in Europa ed in Italia, dal ciclo 2007-2013 dei fondi strutturali europei alle prospettive del nuovo ciclo 2014-2020, tenendo conto anche del completamento dell'iter di regolamentazione del settore nel nostro Paese, iniziato nel 2010 e terminato, anche se con aspetti ancora contraddittori o perfettibili, con i regolamenti del 2014 e dei primi mesi del 2015. Tale strumento, nato in contesti sociali e storici molto lontani dal nostro, ha trovato una crescente applicazione, ed un successo, soprattutto per impulso dell'Unione europea, che lo ha sempre più inserito dentro la sua filosofia di sostegno alla piccola e media impresa e di supporto attivo ed inclusivo alle fasce sociali più fragili. Il lavoro, sia a livello di concettualizzazione dello strumento nei suoi percorsi di elaborazione di strategie di policy, che di varo di specifici programmi di assistenza tecnica e di messa a disposizione di fondi di microfinanza, con il quale l'Unione europea ha diffuso la microfinanza negli Stati membri è stato quindi essenziale. Tale attività, che ha visto la Bei ed il Fei nel ruolo di bracci operativi della gestione di specifici programmi di iniziativa comunitaria, si è estrinsecato non solo in programmi di microcredito (come Progress nello scorso ciclo di programmazione), in grado di dare concreta attuazione allo strumento, ma in un sostegno alla crescita delle competenze organizzative e gestionali del comparto, sia mediante programmi di iniziativa europea di sostegno al competence-building (in particolare Jasmine), sia elaborando codici di condotta, al fine di uniformare verso l'alto la gestione dei fondi in tutti gli stati membri. In qualche modo, quindi, il microcredito è uno strumento assolutamente esemplificativo dei concetti di economia sociale di mercato e di *flexsecurity* che informano l'Europa sin dallo spirito dei Trattati istitutivi. La trasposizione dentro il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 di nuovi programmi di microfinanza di iniziative comunitaria, che si aggiungeranno a quelli cofinanziati a livello regionale dai singoli PO FSE, per i quali esiste quindi una specifica possibilità dentro l'Accordo di Partenariato, testimonia come il microcredito sia ancora considerato una priorità.

Priorità che ha dato luce a strutture di lobbying, promozione e assistenza tecnica nella predisposizione, finanziamento e gestione di programmi di microfinanza, sia a livello nazionale che comunitario (l'EMN, la cui attività e struttura sono state brevemente descritte). I risultati ed i dati che attestano l'interesse sempre vivo nei confronti di tale strumento, che con la crisi economica si è anche ridestato, e la flessibilità del microcredito, che si presta ad essere interpretato sia come strumento di politica industriale, per far nascere nuove imprese, sia come strumento di solidarietà sociale attiva, ovvero di *flexsecurity*, lo rende adattabile a diversi contesti di politica economica e sociale, dentro

la filosofia generale con la quale la UE guarda alle PMI ed al loro ruolo nella società, oltre che nell'economia. La flessibilità è anche insita nelle diverse forme tecniche con le quali si esplicita la microfinanza, dal prestito diretto alla prestazione di garanzie o controgaranzie. Si è peraltro notato come, nell'esperienza di programmi come Progress, la gestione a livello comunitario sia più efficace quando si concentra sulla prestazione di garanzie agli enti nazionali di microcredito, anche perché tale forma preserva una sorta di sussidiarietà verticale, in cui l'Unione europea mette a disposizione strumenti di supporto, ed i singoli enti nazionali operano autonomamente nella loro realtà nazionale specifica.

L'evoluzione dei programmi europei, dei codici di condotta elaborati su scala continentale, e della normativa italiana consentirà, auspicabilmente, di rendere il microcredito uno strumento permanente, sistematico, organizzato in forma unitaria, e gestito professionalmente da operatori specializzati, consentendo, specie nel nostro Paese, di superare quella fase caotica, volontaristica e pionieristica che lo ha connotato sinora. Fase pionieristica che ha visto impegnate, fundamentalmente, tre categorie di soggetti:

- Soggetti istituzionali, segnatamente Regioni che hanno utilizzato le risorse del FSE per creare fondi di microcredito regionali, a volte, come nel caso campano, arrivando ad evoluzioni che coinvolgono anche gli enti locali.
- Soggetti bancari tradizionali, impegnati in attività di carattere sociale, spesso per motivi di marketing e promozione dell'immagine dell'istituto, oltre che per penetrare in mercati potenziali costituiti da una imprenditoria in crescita, che potrebbe, ad un certo punto, passare al mercato creditizio tradizionale.
- Soggetti del terzo settore, di tutti i tipi, dalle MAG tradizionalmente impegnate nel settore, al circuito parrocchiale della Caritas.

Indubbiamente, la normativa che è stata definita prevede un notevole passo in avanti verso la sistematizzazione del microcredito anche se, a giudizio di chi scrive, alcuni elementi d'ombra permangono, e segnatamente:

- Una possibile non perfetta armonizzazione fra regole nazionali ed europee, in materia di criteri di definizione dell'impresa beneficiaria e di possibile deroga alla soglia dei 25.000 euro in alcune situazioni.
- La non erogabilità del microcredito per attività legate all'esercizio ordinario di impresa, o ai lavoratori autonomi.
- La possibilità di finanziare anche soggetti potenzialmente bancabili, venendo quindi meno ad alcune caratteristiche tradizionali del microcredito.
- La possibilità di interpretare il microcredito come un'attività lucrativa, sebbene meno di quella bancaria ordinaria, perché è applicabile un TAEG pari all'80% del TAEG di mercato, che non è certo un tasso simbolico.
- Una relativa indeterminazione circa aspetti essenziali, come le modalità di governance degli enti che erogano microcredito, o della gestione del rischio di credito.

L'esperienza sin qui condotta consente di identificare le sfide che il periodo di programmazione 2014-2020 dovrà affrontare per irrobustire ulteriormente il settore, iniziando da una eccessiva dipendenza di molti istituti di microcredito dalle finanze pubbliche, che rivela una difficoltà di raccogliere fondi sul mercato, con l'ovvia

conseguenza che gli istituti dovranno fare sforzi aggiuntivi per massimizzare la loro efficienza e tagliare i costi operativi. Così come occorre una maggiore trasparenza nei dati di bilancio e patrimoniali di molti istituti, spesso molto piccoli, e relativamente opachi, un passaggio fondamentale per creare un mercato europeo del microcredito dotato anche di strumenti di supervisione e vigilanza, come in quello bancario ordinario.

È peraltro interessante notare come, per il 2014-2020, lo strumento europeo (Easi) dovrebbe avere una connotazione maggiormente “sociale” e meno orientata alla sola “firm creation”, in linea con il peggioramento delle condizioni di coesione sociale e di accesso al mercato del lavoro indotto dalla crisi economica ancora in atto.

Fra le minacce, il settore, nei prossimi anni, dovrà affrontare la crescita di forme alternative di finanziamento degli stessi gruppi target del microcredito, come le piattaforme di *crowdfunding*, ed altre forme innovative (ad esempio, fornitori di *scoring* del merito creditizio di singoli individui che operano su social media, fornitori “alternativi” di determinati servizi a gruppi sociali svantaggiati, etc.). Dette minacce, però, costituiscono anche opportunità di ingresso in nuovi mercati, da parte degli istituti di microfinanza.

Tali nuovi mercati, essendo costituiti dagli stessi consumatori di servizi di microcredito, consentirebbero quindi agli istituti di offrire ai loro clienti pacchetti integrati di servizi e soluzioni, che oltre ai microprestiti, includano anche attività di “social scoring” del merito creditizio, consulenza per il ripiano di debiti e per lo sviluppo competitivo dell’impresa.

Sulla base di quanto esplicitato sopra, quindi, si delineano, in termini molto generali, alcuni tratti di un possibile modello operativo di un sistema di microcredito per il nostro Mezzogiorno, e possibilmente per l’intero Paese, nel ciclo 2014-2020.

A giudizio di chi scrive, tali lineamenti sono così riassumibili:

- La predisposizione di un Fondo Unico Nazionale di microcredito, suddiviso in due sezioni specifiche, quella per le imprese e quella per i prestiti agli individui con finalità sociale, che riassorba anche la sezione del Fondo Nazionale di Garanzia di cui alla legge 662 dedicata alle garanzie per microprestiti. A differenza dei microfondi regionali o predisposti da singoli enti/organizzazioni no profit, un fondo unico nazionale, che attinga le sue risorse anche dalle misure dei PO FSE regionali dedicate al microcredito, avrebbe un moltiplicatore più alto, economie di scala gestionali rilevanti, e quindi un impatto maggiore.
- Detto Fondo Unico dovrebbe essere gestito da un operatore professionale, selezionato con gara di evidenza pubblica fra i soggetti iscritti all’elenco speciale, con criteri che privilegino la capacità dimensionale e le competenze interne per poter gestire un fondo di dimensione nazionale.
- Il Fondo dovrebbe, considerato un moltiplicatore medio di 2, riscontrabile in numerose realtà empiriche, partire con una dotazione iniziale di garanzia statale relativamente modesta, ad es. 100 milioni di euro, che verrebbe incrementata fino a 200 Meuro dall’operatore professionale che gestisce il Fondo; ciò consentirebbe di finanziare fra le 8.000 e le 20.000 iniziative all’anno. Tenuto conto dei moltiplicatori occupazionali generati dal microcredito in Italia, ciò dovrebbe tradursi in un aumento dell’occupazione fra le 19.000 e le 49.000 unità annue.
- Rifuggendo da modelli di calcolo rigidi (ovvero una percentuale di un tasso di

interesse di mercato) il tasso applicato sui prestiti dovrebbe essere strettamente legato ai costi fissi unitari e variabili di istruttoria della pratica di finanziamento.

- Il Fondo dovrebbe operare con una gamma diversificata di strumenti, dal prestito vero e proprio alle garanzie, a sperimentazioni di *microleasing*, etc., sulla base di una analisi delle esigenze di specifiche aree territoriali, o segmenti di clientela particolare, evidenziate da analisi di mercato, facilitate anche dai soggetti che coopereranno con il Fondo stesso (cfr. punto successivo).
- Gli altri soggetti iscritti all'elenco speciale potranno quindi operare, anziché come progettisti e gestori di sistemi di microcredito propri, disperdendo così le risorse e la progettualità, come "sportelli" territoriali e settoriali del Fondo Unico nazionale, consentendo quindi che l'erogazione del servizio abbia una capillarità. Inoltre, tali soggetti potrebbero suggerire modifiche, variazioni o strumentazioni tecniche di dettaglio nella gestione del Fondo Unico, che vengano incontro a specificità del territorio/platea di beneficiari con cui operano.
- Detti soggetti, in linea con le prospettive del settore, sempre più spostate sulla fornitura di pacchetti integrati di servizi, dovrebbero erogare ai beneficiari anche quei servizi di affiancamento alla percezione del prestito (ad es., *scoring* creditizio, consulenza finanziaria ed imprenditoriale, accompagnamento all'avvio dell'impresa, etc.) che massimizzano l'impatto del prestito stesso.
- L'Ente Nazionale per il Microcredito, in stretta collaborazione con la Banca d'Italia, potrebbe poi affiancare alle sue attività consuete di assistenza tecnica, monitoraggio, valutazione e promozione, anche attività di vigilanza sui soggetti operanti nel settore, facendo proprio, e quindi trasformandolo in norma regolamentare, il codice europeo di buona condotta.
- Infine, alcuni aspetti d'ombra della disciplina, andrebbero modificati, segnatamente dando maggiore coerenza rispetto alla norma comunitaria nella definizione dei soggetti beneficiari e della rigidità delle soglie di erogazione, riducendo fino ad un valore meramente simbolico o di copertura delle spese il connotato semi-lucrativo che ancora connota il microcredito all'italiana, nella sua parte dedicata alle imprese, delimitandone meglio l'ambito operativo solo a soggetti non bancabili, chiarendo quindi in modo molto più definitivo quale sia la demarcazione rispetto al mercato del credito ordinario.
- Parallelamente, sarebbe opportuno far partire, anche solo a livello nazionale, una iniziativa di *competence-binding* analoga all'esperienza di Jasmine, per la formazione professionale e manageriale degli operatori del microcredito.

In definitiva, un simile assetto avrebbe il vantaggio di riportare ad unità un sistema molto disperso e ancora caotico e volontaristico, conferendogli un sistema di governance, vigilanza e gestione unitario e professionale, ed accrescendone l'impatto potenziale sul tessuto sociale e produttivo, grazie alle economie di scala ed al maggior moltiplicatore creditizio attivabili. Senza, peraltro, perdere in volontarismo, sperimentabilità, territorialità, assegnando a tutti i soggetti iscritti all'elenco speciale, in una logica cooperativa e di rete, compiti di specificazione, proposizione, definizione di dettaglio, degli strumenti di microcredito offerti su scala nazionale. Inoltre, tale messa a sistema nazionale del circuito del microcredito avrebbe il pregio di avere più massa critica quando si va a tirare risorse da programmi europei, assecondando anche evoluzioni recenti in direzione

di una maggiore articolazione del pacchetto di servizi che un fondo di microcredito deve erogare ai suoi clienti, se vuole rimanere sul mercato e contrastare forme emergenti di servizio sociale che in qualche modo potrebbero fargli concorrenza.

**UN MODELLO SOSTENIBILE PER L'EROGAZIONE DI MICROCREDITI.
IL CASO DI PERMICRO¹**

1. LA DOMANDA POTENZIALE DI MICROCREDITO E I MODELLI PER RISPONDERVI NEL 2007 IN PIEMONTE ED IN ITALIA

1.1. Nel 2007 la domanda dei non bancabili esisteva già, ma era in gran parte inespressa

L'idea di costituire un operatore di microcredito professionale in un Paese ad economia matura come l'Italia nasce nel decennio scorso da un'attenta analisi della situazione regionale e nazionale, che esprimeva una domanda di credito da parte di soggetti "non bancabili". Clienti che gli istituti di credito o le finanziarie tradizionali non affidano in quanto non in possesso di uno storico creditizio o di garanzie reali. Seppure non soddisfatta, questa domanda di credito esisteva già allora ed era espressa da una quota importante della popolazione residente.

Nel 2007 uno studio promosso dal Centro di Ricerche e Documentazione Luigi Einaudi, dimostrava come nel solo Piemonte, su 4,4 milioni di residenti, 270mila individui erano in condizioni di povertà economica, 180mila dei quali compresi nella fascia di età fra i 15 ed i 64 anni e 77mila erano disoccupati, di cui 10mila di origine extra-comunitaria. L'istituto torinese stimava poi in 23mila i potenziali imprenditori che rinunciavano ad avviare un'attività per motivi finanziari: questa stima si basava sulla rilevazione del servizio "nuove imprese" della Camera di commercio di Torino che rilevava come il 30% dei potenziali micro imprenditori che si rivolgevano ai loro uffici, entro sei mesi dal primo contatto, rinunciava al proprio progetto imprenditoriale per ragioni economiche. D'altro canto, il ruolo dell'imprenditoria straniera era già in crescita nella seconda metà del decennio scorso, con più di 5mila imprenditori di origine straniera già attivi sul territorio regionale e il potenziale per quintuplicare questa cifra.

Accanto a queste tipologie di domanda potenziale se ne potevano includere altre legate all'esclusione finanziaria e a esigenze familiari, come il finanziamento degli studi, con 15mila famiglie con figli frequentanti la scuola secondaria superiore potenzialmente interessate al microcredito e un migliaio di *drop out* scolastici per "gravi motivi economici". La platea si può poi allargare ad altre categorie "svantaggiate", come gli ex-detenuti che hanno scontato una condanna passata in giudicato, persone affette in passato da dipendenze, anziani o individui fragili privi di una "rete" familiare di supporto.

La stima totale dei microcrediti erogabili per anno in Piemonte, ipotizzando di soddisfare il 10% dello stock analizzato, si attestava attorno a poco meno di 4.000 microcrediti. Nella realtà, i diversi progetti di microcredito erogavano meno di 500 microcrediti per anno dalle 12 iniziative presenti sul territorio, soddisfacendo dunque un ottavo della domanda stimata.

¹ Il Capitolo è a cura di Filippo Chiesa.

1.2. L'offerta: dove la banca si ferma, inizia il lavoro del microcredito: molteplici iniziative ma con scarsa impronta industriale

La domanda di credito da parte dei soggetti sopra descritti non è intercettata o comunque non è soddisfatta dagli istituti di credito tradizionali, poiché essi nella maggior parte dei casi sono strutturati per valutare la solvibilità dei debitori in base a uno storico creditizio o a delle garanzie reali. Eseguire una valutazione creditizia, raccogliendo, verificando, elaborando e stimando altri dati e informazioni è un mestiere differente, spesso molto costoso e rischioso, che implica competenze, professionalità e modelli di business differenti. Si pensi al tempo necessario per valutare una pratica di un soggetto “non bancabile”; piuttosto che per fornirgli assistenza e consulenza in fase pre-istruttoria e successivamente ad essa; alle difficoltà date dall'assenza di possibilità di aggredire garanzie reali in caso di non restituzione del debito o nel reperire soggetti che hanno una mobilità residenziale significativamente più elevata del cliente medio.

Per rispondere ai bisogni di credito dei soggetti non bancabili, dunque, da diversi anni le amministrazioni pubbliche regionali e locali, nonché operatori del terzo settore, si sono adoperati per promuovere modelli di credito alternativi, sviluppati in economie emergenti.

Nel decennio scorso, grazie all'attivismo degli operatori nazionali, l'Italia vantava la maggior quota europea di “Microfinance-Project”, con il 10% sul totale dei progetti continentali. Queste iniziative si caratterizzavano per un orizzonte spaziale e finanziario limitato, senza un disegno industriale sottostante in grado di evolvere con costanza nel tempo. Sovente nascevano sotto l'impulso di enti pubblici o associazioni locali, con l'intento di far fronte a eventi contingenti o particolari target di clientela senza un carattere universale e permanente nel tempo.

La dimensione limitata dei progetti e l'impronta non industriale delle stesse faceva sì che il totale delle somme erogate in Italia valesse solamente il 2% a livello europeo. Una quota del tutto inadeguata rispetto al peso economico del Paese all'interno del continente.

Le debolezze del sistema italiano non permettevano di cogliere le opportunità offerte dall'Unione europea. Nella tornata di fondi strutturali 2000 – 2006 l'Italia fu l'unico dei maggiori paesi europei a rimanere escluso dai 126 Milioni di garanzie messe a disposizione del FEI (Fondo Europeo di Investimenti) per coprire il 75% per progetti di microfinanza d'impresa.

1.3. Dare credito in modo sostenibile e professionale: storia di un modello

Nel contesto sopra descritto giunge a maturazione un'idea nata qualche anno prima: creare una società privata specializzata nel microcredito, in grado di raggiungere la sostenibilità economica. Con questi requisiti, nel 2007 a Torino nasce PerMicro, iscritta nell'elenco degli intermediari finanziari ex. art. 106 del Testo Unico Bancario.

Essa ha due finalità principali: creazione o crescita dell'occupazione e inclusione sociale di soggetti svantaggiati. Per perseguirle eroga microcrediti in modo professionale, promuove l'educazione finanziaria e offre servizi di avviamento e accompagnamento all'impresa.

PerMicro non si rivolge a tutta la platea delle persone “non bancabili”, ma a coloro

fra questi che sono in possesso di competenze e una buona idea imprenditoriale, oppure a persone con esigenze finanziarie primarie (casa, salute, formazione) e in grado di restituire il prestito accordato.

PerMicro si pone un fine sociale, ma allo stesso tempo si configura come società di capitali che vuole raggiungere la sostenibilità economica e non come un ente che eroga sussidi, finanziamenti a fondo perduto, borse di studio o donazioni di alcun tipo.

Queste non sono state decisioni scontate, la maggior parte (per non dire l'interesse) degli operatori di microcredito presenti in Italia (ma si potrebbe allargare l'orizzonte a tutta l'Europa occidentale) non operava con questi principi, ma godeva di sussidi o agevolazioni: finanziamenti pubblici, garanzie statali, o leggi speciali che permettessero, ad esempio, di applicare tassi di interesse maggiori ai limiti considerati usurari.

1.4. Dal modello triangolare ad un modello "3 in 1" integrato e professionale

PerMicro è cresciuta per gradi: un passo dopo l'altro, continui ma mai troppo grandi. Al momento della sua nascita operava sotto mandato di istituti di credito esterni: occupandosi della promozione e della finalizzazione dei contratti di microcredito. Non aveva ancora integrata la cassa, né il pieno controllo sull'erogazione dei finanziamenti e neppure la gestione e la prevenzione dei rischi.

Fin da subito la volontà della società è stata quella di superare il modello del "progetto" di microcredito detto "triangolare" che prevede l'intervento di diversi attori ognuno dei quali cura un aspetto del processo. Nel modello triangolare troviamo un'associazione o ente che è responsabile dei costi della promozione, della raccolta delle domande e della fase di pre-istruttoria. L'istituto di credito fornisce la liquidità necessaria per bonificare i finanziamenti, garantiti da un ente pubblico, fondazione o associazione terza.

Lo schema triangolare non dovendo – il più delle volte – autosostenersi finanziariamente, ha dimensioni limitate, senza la spinta a raggiungere un volume di prestiti tali da abbattere i costi fissi e generare economie di scala. L'intercettazione dei clienti (in un Paese dove il prodotto "microcredito" è ancora poco conosciuto) non è quindi supportata e spinta da una rete commerciale e spesso sconta una scarsa selezione dei beneficiari. Il volontario o funzionario che istruisce i richiedenti (o le loro istituzioni) si assumono solo in parte – o per nulla – il rischio di credito e non sono dunque pienamente incentivati ad affinare un modello di *credit scoring* né di *risk management*. Anche la successiva fase di recupero del credito (che in questo tipo di mestiere si rivela spesso necessaria, per ritardi nei pagamenti, problemi tecnici, difficoltà momentanee o malafede) è presieduta con difficoltà, sia per motivi professionali che politici: chi si assume l'onere di fare la parte del "cattivo"?

Questo modello sconta anche la frammentazione delle competenze e del processo, oltre che il carattere spesso non permanente dell'impegno degli attori. Avere nella catena produttiva tre soggetti anziché uno allunga il periodo che intercorre fra l'accoglienza del cliente e l'erogazione del finanziamento.

Infine, quasi mai i progetti a schema triangolare sono autosostenibili economicamente e dunque dipendono dalla volontà politica di tutti e tre i soggetti che debbono decidere di continuare a fornire risorse economiche e umane, minandone la replicabilità nel tempo. L'associazione o ente può non rivelarsi efficace o decidere di cambiare l'oggetto dei suoi

sforzi sociali; il fondo può votare le sue disponibilità ad altri target e la banca mutare le scelte industriali abbandonando un'attività non core.

I due modelli a confronto: il “modello triangolare” e quello “3 in 1”

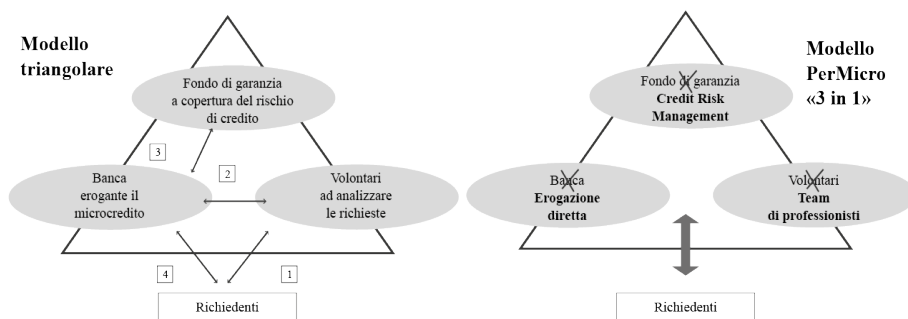


Figura 1 - Fonte: PerMicro

1.5. L'integrazione del processo all'interno di PerMicro: responsabilizzazione, controllo, economie della conoscenza e maggiore rapidità di risposta

Il 2009 è un anno di svolta. Ottenuta l'autorizzazione da Banca d'Italia ad operare come istituzione finanziaria, PerMicro può iniziare a erogare i microcrediti direttamente ai clienti. Da quel momento il processo è stato totalmente integrato al suo interno. Esso si snoda attraverso diverse fasi: il tutto inizia con la prima selezione (che può prevedere un passaggio preventivo via telefono), nella quale il cliente incontra di persona i responsabili delle diverse filiali distribuite sul territorio. Qui si ascoltano le richieste del cliente, lo si profila e gli si offre il prodotto che meglio incontra i suoi bisogni. Dopo di che si passa alla fase di raccolta, verifica documentale e confezionamento della proposta ai comitati di delibera che viene eseguita da questi con il supporto della sede centrale l'istruttoria e l'assegnazione di uno *scoring*. Vi è quindi la valutazione delle pratiche da parte degli organi deliberanti. Se questa è positiva si incontrano nuovamente il cliente e i garanti per la firma del contratto e si provvede all'erogazione. L'azione dell'intermediario non finisce qui, ma si occupa di supportare il cliente nelle fasi di investimento post erogazione, di monitorare la restituzione del prestito e di gestire l'eventuale recupero, con l'individuazione e la comprensione delle eventuali problematiche incontrate dal cliente.

L'integrazione del processo all'interno di un'unica struttura specializzata offre numerosi vantaggi: il controllo di tutte le fasi chiave, la possibilità di raccogliere direttamente tutte le informazioni su cosa funziona e cosa può essere migliorato senza asimmetrie informative, generando al contrario economie di conoscenza e permettendo l'introduzione di continui miglioramenti.

La società è poi in grado di gestire tutti i passaggi coerentemente con la mission aziendale e di offrire ai clienti risposte più rapide: si pensi al tempo necessario per coordinare e per far circolare le informazioni fra i diversi attori del modello triangolare, con storie, scopi e professionalità differenti.



Figura 2 - Fonte: PerMicro, 2015

1.6 Chi ha creduto e fa crescere l'idea: i soci

I primi due enti a credere nell'idea sono state due fondazioni con finalità sociali: Paideia e Oltre Venture. I due soci fondatori sono portatori di due degli elementi che contraddistinguono PerMicro: l'attenzione ai soggetti svantaggiati e la convinzione di poterli supportare grazie all'implementazione di strumenti di finanza innovativa.

La Fondazione Paideia si prefigge di fornire sostegno alla crescita dei bambini disabili o malati e alle loro famiglie. Le iniziative promosse spaziano dall'organizzazione di attività ricreative e culturali, a programmi formativi. Oltre Venture è il primo venture capital sociale nato in Italia, che propone investimenti in imprese socialmente sostenibili, che si prefiggono la crescita del benessere collettivo, ad esempio offrendo servizi sociali a tariffe eque.

A questi se ne sono aggiunti altri che grazie al loro contributo hanno permesso di raccogliere capitali per oltre 9 milioni di euro in 8 anni.

Dal 2009, la compagine sociale si è allargata a investitori privati, singoli cittadini o società che rappresentano anche partner industriali importanti per migliorarne le conoscenze e l'operatività. Nello stesso anno ha fatto il suo ingresso la prima fondazione di origine bancaria (Fondazione Sviluppo e Crescita della CRT), seguita dalla Fondazione Giordano dell'Amore (2012) che opera nel supporto metodologico e finanziario di progetti di microcredito sia nelle economie mature che in quelle emergenti. Infine nel 2014 hanno fatto il loro ingresso la Compagnia di San Paolo e l'Istituto Banco di Napoli - Fondazione. La validità e la crescita dell'idea sono state certificate nel 2011 dall'entrata di due fondi di investimento europei, il Fondo Europeo degli Investimenti, membro della Banca Europea degli Investimenti e Phi Trust che investe in iniziative con un impatto sociale misurabile.

Dal 2012 PerMicro gode dell'appoggio di un partner industriale forte come uno dei principali gruppi bancari italiani, BNL-BNP Paribas, che è anche il socio di maggioranza.

Come si può notare la composizione dei soci è ampia e articolata, ma non di meno coerente con i fini (sociali) e i bisogni (finanziari).

L'evoluzione della compagine sociale di PerMicro, dal 2007 al 2014

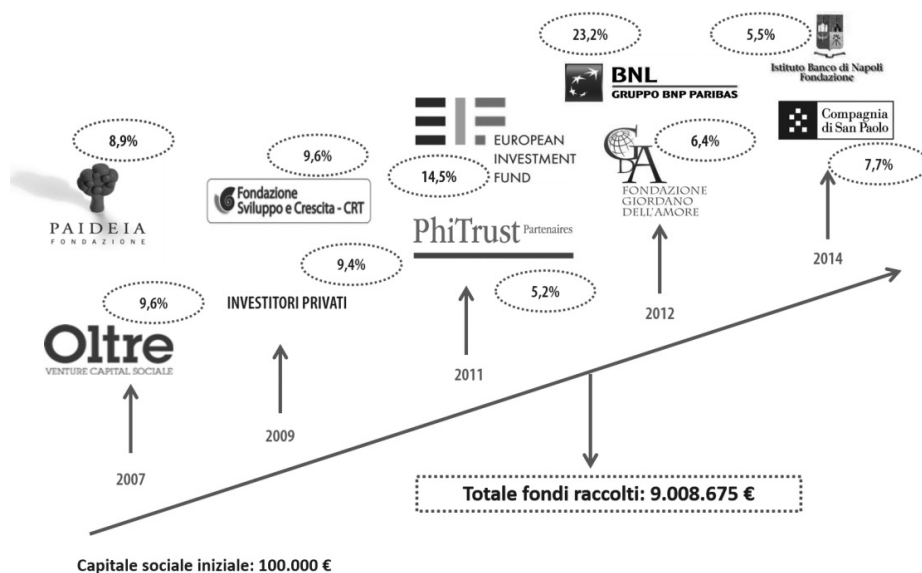


Figura 3 - Fonte: PerMicro, 2015

1.7. La rete commerciale sul territorio: garantire la presenza diretta e raggiungere una dimensione più sostenibile

La prima filiale ha aperto a Torino nel 2007 e successivamente (2008) a Roma e Pescara. Dopo il lancio e i primi mesi di collaudo nel 2009 PerMicro inaugura 8 filiali in altrettante città: Milano, Brescia, Bologna, Genova, Firenze Rimini e Padova. Dal 2012 al 2014 oltre all'apertura a Biella e Mestre, la rete si è concentrata sull'allargamento nel sud Italia: Bari, Napoli e Catania.

Oggi PerMicro mantiene la sede a Torino ed è presente sul territorio italiano con 14 filiali in 11 regioni.

Le reti strategiche non sono però solo quelle commerciali. PerMicro è socio fondatore di RITMI, Rete Italiana della Microfinanza, che si occupa di promuovere la microfinanza e il microcredito in Italia. L'obiettivo dell'associazione è il raggiungimento dell'inclusione sociale di soggetti esclusi dal sistema finanziario tradizionale.

PerMicro è anche membro dell'EMN, European Microfinance Network, rete europea impegnata nella promozione di strumenti di microfinanza in risposta ai problemi della disoccupazione e dell'esclusione sociale e finanziaria.

La rete di PerMicro in Italia: filiali e regioni



Figura 4 - Fonte: PerMicro, 2015

1.8. Il processo e l'importanza delle reti di riferimento

Nel corso di questi otto anni PerMicro ha sviluppato il suo proprio processo del credito. Uno dei punti di interesse è rappresentato dall'importanza data al credito di rete. I clienti devono appartenere a delle reti referenziate, informali o formali che sino.

Le reti sociali di riferimento costituiscono un tramite tra i richiedenti e PerMicro, garantendo moralmente sull'affidabilità dei clienti ed accompagnandoli nella fase di avvio e di sviluppo dell'attività, sia con consigli, sia con un supporto in caso di difficoltà.

Questi network possono essere associazioni, comunità etniche, centri di aggregazione, parrocchie, cooperative e hanno un forte interesse alla restituzione del credito da parte del cliente: se gli appartenenti alla rete restituiscono i debiti, tutto il network sarà “premiato” con condizioni di prestito migliori.

1.9. Fare microcredito in Europa occidentale in modo economicamente sostenibile è possibile

Negli ultimi tre anni PerMicro ha avuto una media di più di 3.845 clienti attivi per anno, poco più di 2.000 nel 2012, più del doppio (5.566 nel 2014). L'importo medio finanziato è cresciuto dai 5.660 euro del 2012 ai 7.017 euro del 2014. In media, negli ultimi tre anni ogni agente di filiale ha avuto 151 clienti attivi a testa, con una tendenza alla crescita se si pensa che nel 2014 questi sono stati 192 cadauno.

Grazie anche a questa crescita lo scorso anno si è potuto osservare un miglioramento dei risultati finanziari mensili, grazie ad una significativa crescita dell'*oustanding* (moltiplicato per più di sei volte dal 2011 al 2014) i ricavi finanziari (per più di quattro volte) e alla stabilizzazione dei costi fissi legati alla struttura: impiegati, costi generali (affitti, sistema gestionale e informativo, consulenze, ...), deprezzamenti.

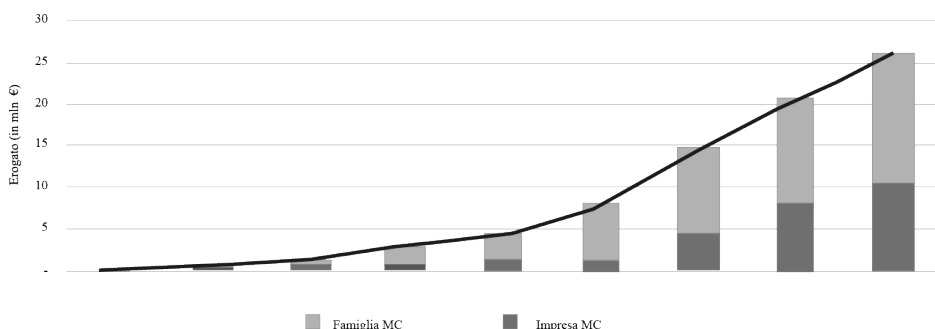
Nel prossimo capitolo entreremo maggiormente nel dettaglio delle caratteristiche dei prodotti offerti e degli importi messi a disposizione.

2. LA CRESCITA DI PERMICRO COINVOLGE SEMPRE PIÙ CLIENTI CON ESIGENZE DI INCLUSIONE SOCIALE O IMPRENDITORIALE

2.1. Sempre più clienti, non tutti clienti

PerMicro è la prima istituzione italiana per numero e ammontare di microcrediti erogati. Dall'inizio della sua attività nell'ottobre del 2007 fino al marzo del 2015, PerMicro ha liquidato 9.271 microprestiti per un totale di 58 milioni di euro.

*L'ammontare di microcrediti erogati dal 2007 al 2015**



* Dati disponibili a marzo 2015.

Figura 5 - Fonte: elaborazioni PerMicro su propri dati, 2015

Nel corso degli anni, il numero di clienti è cresciuto costantemente, passando dal migliaio di contratti stipulati nei primi quattro anni di attività ai quasi tremila del solo 2014. Lo scorso anno, rispetto al 2013, il numero di nuovi contratti è aumentato del 22,3%, mentre l'ammontare erogato del 40%.

Questa dinamica ha permesso di far accedere al credito prima centinaia e poi migliaia di soggetti non bancabili. La crescita è avvenuta grazie al miglioramento delle competenze interne e all'allargamento della rete commerciale, senza mutare l'idea iniziale, valutando come finanziabili solo quei clienti in grado di restituire il prestito e responsabilizzandoli sugli impegni assunti.

Chiunque può richiedere informazioni sui prodotti di finanziamento, collegandosi al portale web o telefonando al numero verde. PerMicro ascolta tutti: in questi anni ha registrato oltre 22mila contatti ufficiali per altrettante richieste di prestito.

Durante il primo contatto si sonda la sussistenza dei requisiti minimi del cliente, ad esempio la residenza in Italia, l'attività svolta o che si vuole varare² e le finalità perseguire e si attua una prima analisi sulla capacità di ripagare il debito grazie a un reddito o un'idea imprenditoriale. In base a queste prime informazioni si decide se dare seguito al rapporto con un incontro per un'analisi più approfondita.

Questa prima selezione è superata dalla metà dei progetti di impresa, e in due casi su tre dalle richieste per esigenze familiari. Chi la supera incontra di persona un operatore di filiale che approfondisce le esigenze del cliente, il suo progetto e il suo profilo (situazione lavorativa, altri redditi, ...).

Gli uffici sul territorio confezionano la pratica da trasmettere al comitato centrale di delibera che effettua l'ultima decisione su chi è meritevole di essere finanziato e chi no. L'84% dei clienti famiglia analizzato con intervista ottiene un finanziamento, mentre questa percentuale si abbassa al 36,5% per le imprese. Alla fine del processo, PerMicro finanzia in media il 43% dei contatti ufficialmente registrati. La selezione è più "morbida" per coloro che esprimono esigenze di inclusione sociale (il 55% ottiene un finanziamento) e più difficile con coloro che hanno progetti di impresa: solo il 18% dei contatti avvenuti a monte si vede liquidare la somma richiesta.

² PerMicro ha stilato una lista di attività imprenditoriali non finanziabili, escludendo quelle attività che, attraverso il proprio operato, sono maggiormente a rischio di implicazione in attività in contrasto con le leggi dello Stato o mettere in atto azioni in conflitto con la mission di PerMicro o ledere all'immagine e alla reputazione della Società o dei soci finanziatori. In base a questi principi sono esclusi dalla possibilità di finanziamento:

1. Attività di "Compro Oro" e "Monte dei Pegni";
2. Centri scommesse e/o sale Bingo;
3. Casinò e altri esercizi in cui il fatturato derivi in prevalenza da commercializzazione di dispositivi per il gioco d'azzardo;
4. Night Club/Strip club, attività legate alla pornografia;
5. Attività di manifattura, import/export di armi o materiale/macchinari ad uso militare e/o bellico;
6. Società di capitali con quote di controllo appartenenti a società con sede all'estero o a soggetti residenti all'estero;
7. Attività che vendono solo tabacco e/o beni per fumatori.

Il tasso di selezione dei clienti che contattano PerMicro

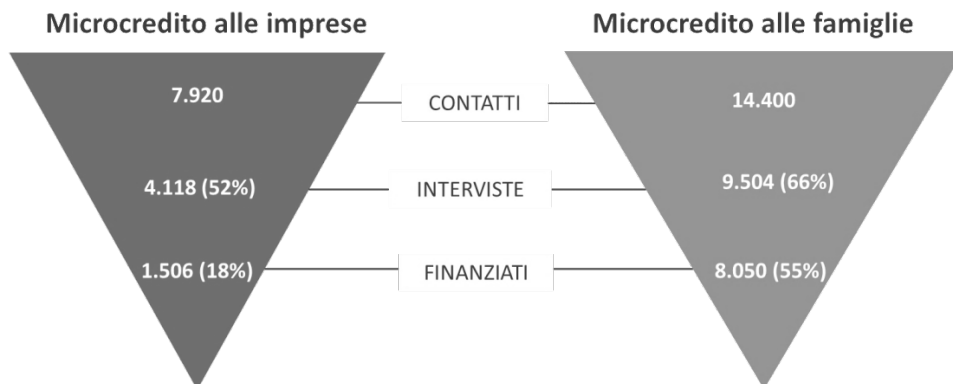


Figura 6 - Fonte: elaborazioni PerMicro su propri dati, 2015

PerMicro potrebbe essere più selettiva o al contrario più inclusiva? Se rappresentiamo il bacino dei potenziali richiedenti di microcredito come un triangolo equilatero, che sul lato superiore si appoggia sul confine che separa i clienti “bancabili” da quelli “non bancabili”, ci si può domandare quali siano i margini di manovra possibili nell’ottica di crescita dei clienti.

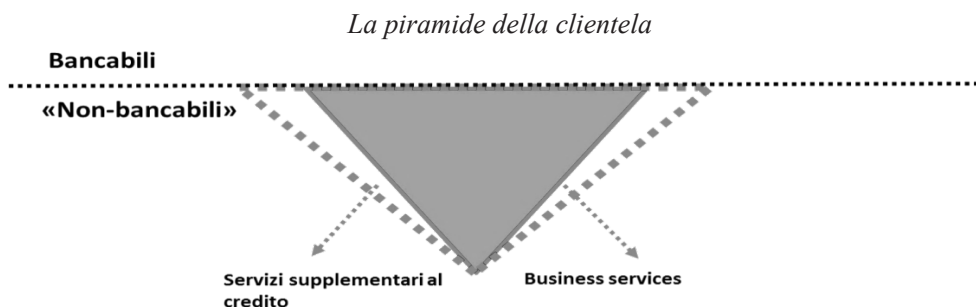


Figura 7 - Fonte: PerMicro

Si potrebbero attuare delle strategie per differenziare il target della clientela, attaccando il campo dei “bancabili”, ma sarebbe una politica che si discosta dalla mission aziendale. PerMicro vuole al contrario rimanere nel campo dei “non bancabili” e per aumentare il numero di coloro che possono accedere al credito sceglie di allargare il suo bacino a quei clienti che in un primo momento non posseggono i requisiti richiesti, ma che li possono ottenere grazie ad un’azione di educazione finanziaria, il supporto di altri veicoli finanziari (ad esempio tramite prodotti assicurativi) o un’analisi del bilancio familiare o del progetto di impresa più accurata.

2.2. Le due linee di prodotto: impresa e famiglia

PerMicro propone due linee di prodotti a seconda del target a cui si riferiscono: i singoli cittadini con esigenze di spesa o le attività imprenditoriali.

Negli ultimi anni di attività, la crescita dei microcrediti erogati si è avuta su entrambi i prodotti proposti, ma è il segmento relativo all'impresa che ha registrato l'incremento maggiore. Non è stata una dinamica casuale, ma una precisa volontà della società che dal 2013 ha rafforzato i prodotti e gli strumenti ad hoc. Nel 2013 rispetto al 2012 i contratti stipulati dagli imprenditori sono più che raddoppiati e gli importi concessi quasi quadruplicati, per poi mantenere un profilo di crescita anche nel 2014: +31% di contratti stipulati e +63% di importi bonificati. Se dunque lo stock di microcrediti erogati vede ancora una preponderanza del prodotto famiglia (84% di pratiche approvate e 69% degli importi totali), rispetto a quello impresa, grazie alle dinamiche appena descritte, il rapporto si sta riequilibrando. Se nel 2012 i contratti impresa stipulati erano solo il 16% del totale erogato, nel primo quadrimestre del 2015 questo valore supera il 35%.

La dinamica dei prestiti (numero di contratti stipulati e somme erogate) dal 2007 all'aprile del 2015, scomposti per prodotto impresa o famiglia

	TOTALE	2007-2010	2011	2012	2013	2014	2015 (up to 30/04)
Contatti	22.320	5.321	3.602	3.733	3.601	4.166	1.897
MC Impresa	1.506	216	225	149	332	435	149
Erogato	€ 18.699.240	€ 1.598.732	€ 1.452.219	€ 1.283.212	€ 4.450.954	€ 7.265.845	€ 2.648.279
MC Famiglia	8.050	779	536	1.328	2.049	2.478	880
Erogato	€ 41.439.293	€ 3.359.554	€ 2.673.765	€ 6.783.935	€ 10.349.748	€ 13.454.220	€ 4.818.071
Totale MC	9.556	995	761	1.477	2.381	2.913	1.029
Tot. erogato	€ 60.138.533	€ 4.958.286	€ 4.125.984	€ 8.067.147	€ 14.800.702	€ 20.720.065	€ 7.466.350

Tabella 1 - Fonte: elaborazioni PerMicro su propri dati, aprile 2015

2.3. Il prodotto impresa: un'occasione per chiunque abbia spirito imprenditoriale capacità e buone idee

Esistono le società di grandi dimensioni, le medie e le piccole. Più raramente si sente parlare di micro imprese. Sono queste ditte individuali o società che non superano i 10 addetti né i 2 milioni di euro di fatturato. Entità di ridotte dimensioni, ma importanti se osservate nel loro insieme (in Europa sono circa 19 milioni di unità, pari al 92% del totale delle imprese), peso occupazionale (con quasi 40 milioni di posti di lavoro creati) e valore aggiunto generato, pari al 20% del totale delle imprese produttive.

In Italia hanno un peso ed un ruolo ancora più importante. Nel nostro Paese si contano 4,2 milioni di microimprese (pari al 95% del totale delle imprese a livello nazionale), che impiegano quasi 8 milioni di addetti (46,6% del totale) e creano poco meno del 30% del valore aggiunto totale (181 miliardi di euro).

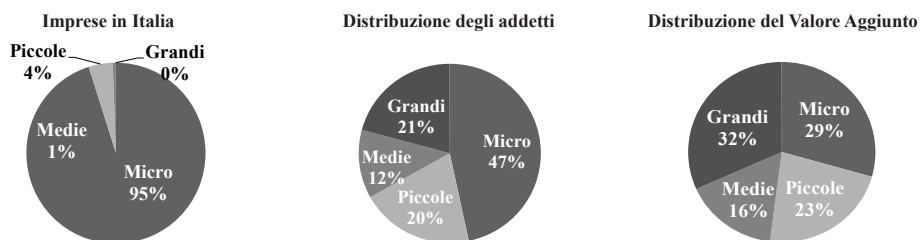
L'incidenza delle micro imprese in Italia per numerosità, addetti e valore aggiunto

Figura 8 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati ISTAT, 2014

Osservando questi numeri, si capisce come mai le micro imprese sono considerate dalle istituzioni europee e nazionali una valida occasione di impiego o auto-impiego per i soggetti più deboli: disoccupati giovani o in età fra i 50 ed i 60 anni, che devono completare il loro periodo contributivo prima di accedere alla pensione o con un reddito pensionistico ridotto, residenti con nazionalità estera. La crisi finanziaria originata da erronee politiche del credito e dalla costruzione di strumenti derivati sulle stesse e la stretta creditizia conseguente hanno innescato un circolo vizioso: la minore disponibilità di credito e la mutata fiducia degli investitori hanno determinato una congiuntura economica negativa, che si è riflessa sulla capacità di generare reddito da parte delle imprese e di risparmio delle famiglie³, con il conseguente aumento delle sofferenze bancarie. L'ultimo rapporto dell'ABI del maggio 2015 ci informa come a marzo 2015 le sofferenze lorde⁴ in Italia ammontassero a poco meno di 190 miliardi di euro (80,9 miliardi di euro quelle nette⁵). Per renderci conto dell'incidenza della crisi basti pensare che il rapporto fra le sofferenze lorde sugli impieghi è passato dal 2,8% del 2007 al 9,8% del marzo 2015. Alla stessa data, le imprese e i piccoli operatori denunciano una situazione ancora più drammatica, con un rapporto sofferenze lorde su impieghi del 16,7% per le prime (era del 3,6% a fine 2007) e del 16,6% per i secondi (dal 7,1%).

L'aumento delle sofferenze ha ulteriormente accresciuto la prudenza delle banche e dunque le garanzie richieste a copertura dei prestiti. Si è quindi determinato una diminuzione dei crediti messi a disposizione (nell'ordine di un centinaio di miliardi di euro)⁶, proprio nel momento in cui aumentava la domanda di cittadini e imprese non più in grado di autofinanziare, tramite gli utili o i risparmi, le proprie esigenze di liquidità,

³ Dati Banca d'Italia (rapporto 2014): "Il risparmio La formazione di risparmio nel complesso dell'economia, misurata in rapporto al reddito nazionale lordo, è risultata pari al 18,8 per cento". Era in media del 22,3% nel ultimo decennio del secolo scorso e del 21,3% nel decennio scorso. Nel 2010 ha toccato il livello più basso, del 17,3.

⁴ Le sofferenze lorde sono il totale assoluto dei crediti dubbi e incagliati (ovvero quelli che non sono in corso di rimborso) nel bilancio delle banche.

⁵ Le sofferenze nette sono i crediti dubbi e incagliati al netto delle svalutazioni già effettuate dalle banche. Trimestre per trimestre le banche svalutano i crediti in sofferenza portando la cifra svalutata come perdita in conto economico.

⁶ L'AMF – Il Sole 24 Ore – ha calcolato che nel 2013 rispetto al 2009, cinque dei principali gruppi bancari nazionali abbiano erogato circa 131 miliardi in meno.

investimenti o acquisti.

*Credito alle imprese da parte di istituti bancari e finanziari,
variazioni percentuali sui 12 mesi precedenti*

Categorie	Variazioni percentuali su 12 mesi				Composizione
	2012	2013	2014	mar-15	percentuale mar-15
	Banche				
Manifattura	-5,9	-6,1	-0,9	-0,6	21,6
Costruzioni	-2,4	-4,5	-4,6	-4,2	15,6
Servizi	-2,4	-6,8	-2,4	-1,8	33
Attività immobiliari	-1,1	-3,2	-3,4	-2,5	11,8
Altro	1,1	-5,1	3	-0,1	9,2
Dimensione					
Imprese piccole (< 20 dip.)	-2,9	-3,9	-2,4	-2,5	17,3
Imprese medio-grandi	-2	-5,3	-1,9	-1,7	73,9
Totale Banche	-2,2	-5,1	-2	-1,8	91,2
	Società finanziarie				
Leasing	-2,6	-4,2	-3,8	-3,4	6,2
Factoring	3,9	-6,2	-4,1	4,8	1,8
Altri finanziamenti	-9,4	4,4	2,1	3,8	0,8
Totale Finanziarie	-1,5	-4,2	-3,6	-1,1	8,8
Totale Banche e Soc. Finanziarie	-2,2	-5,1	-2	-1,8	91,2

Tabella 2 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati Banca d'Italia, 2014

I rapporti di settore, primi fra i quali quelli di Banca d'Italia, affermano come i soggetti che più hanno sofferto della stretta creditizia siano state le persone fisiche prive di forti garanzie da offrire e le aziende di ridotte dimensioni: la percentuale di imprese con meno di 50 addetti, che denuncia un deterioramento delle condizioni di offerta (tassi d'interesse più alti, scadenze più brevi e maggiore incidenza delle garanzie richieste) è pari al doppio di quella relativa alle imprese di grandi dimensioni (il 30% contro il 14%). Allo stesso modo, le imprese di minori dimensioni denunciano tassi di rifiuto dei finanziamenti doppi rispetto a quelle di maggiori dimensioni.

Le statistiche raccolte a livello europeo ci informano come queste problematiche siano diffuse a livello continentale: l'accesso al credito è uno dei problemi più urgenti sottolineato dalle PMI europee. In questa classifica le aziende italiane si trovano subito dopo quelle greche, spagnole e irlandesi.

2.4. I clienti impresa: giovani, donne, stranieri, ma anche tanti italiani che vogliono investire in un'idea

Conscia dell'aggravarsi del quadro economico-finanziario, con effetti endogeni negativi che gravano in particolare sulle categorie più fragili della popolazione, PerMicro si è attrezzata per accrescere e strutturare l'offerta di crediti per coloro che vogliono iniziare o sviluppare una micro-attività, siano essi giovani, stranieri, professionisti, lavoratori dipendenti o domestici, persona in cerca di occupazione o pensionati.

A questi soggetti, che possono avere veste giuridica o fisica, PerMicro offre dei prodotti finanziari per l'avvio o lo sviluppo di un'attività imprenditoriale, con finanziamenti che

possono raggiungere i 25mila euro, ripagabili in un periodo di tempo incluso fra i 12 e gli 84 mesi. Rispetto al limite massimo disponibile non vi sono differenze a seconda delle età dei clienti, anche un under 35 può ambire a ricevere 25mila euro per realizzare la sua idea di impresa. Al contrario, per i giovani imprenditori PerMicro applica dei tassi di interesse minori, a fronte di spese di istruttoria che possono essere più elevate a copertura di un maggiore sforzo consulenziale e formativo a soggetti spesso privi o con scarsa esperienza imprenditoriale.

Vi è anche la possibilità di ottenere un prestito di importo contenuto (2.000 euro) per fare fronte rapidamente ad esigenze di cassa improvvise. In questo caso il tasso applicato (TAN) è pari allo 0%.

Sono infine previsti prodotti dedicati alle associazioni culturali, artistiche o di intrattenimento. L'operato di PerMicro in fase di istruttoria, a differenza del operato tradizionali della maggior parte degli istituti di credito, non si esaurisce con l'analisi quali-quantitativa dell'aspirante imprenditore, delle sue capacità e attitudini e dell'idea imprenditoriale, ma affianca l'aspirante imprenditore nella valutazione della sostenibilità economica dell'impresa utilizzando assieme a questo strumenti come l'analisi del mercato, degli obblighi amministrativi e redigendo a quattro mani il business plan con la previsione del conto economico, del bilancio ed il cash flow.

Le consulenze fornite al cliente sono per telefono, in filiale e tramite visite presso la sua attività. Recentemente, grazie alla partnership fra PerMicro e l'associazione PerMicroLab Onlus, oltre agli addetti di PerMicro vengono messi a disposizione del cliente anche dei *mentor*, ovvero dei volontari, professionisti o ex-professionisti esperti in creazione e gestione di impresa.

Il supporto non si esaurisce nel momento in cui il bonifico giunge sul conto del cliente, ma prosegue con il confronto fra i risultati effettivi raggiunti dell'attività e le previsioni contenute nel business plan, con la valutazione dello sviluppo e dell'andamento dell'attività di impresa.

Questi servizi sono molto costosi in termini di impegno profuso dal personale, di giornate uomo, di competenze impiegate e di volontari coinvolti, ma sono di fondamentale importanza per aumentare il numero di clienti coinvolti, riducendo l'auto-esclusione, per conoscere più a fondo e quindi selezionare meglio i casi, poter costruire assieme i percorsi imprenditoriali migliori, aumentare la fidelizzazione del cliente, le sue probabilità di successo e di conseguenza il rischio di insolvenza.

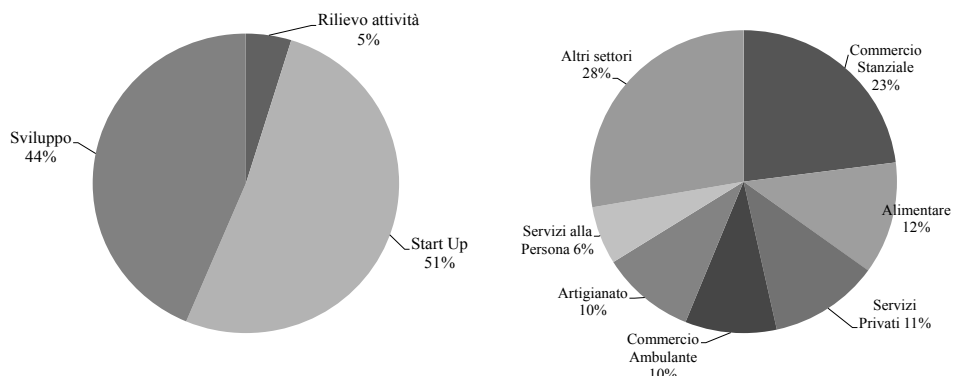
I finanziamenti di PerMicro aiutano gli imprenditori a concretizzare i propri progetti, a creare il proprio impiego, a migliorarlo dopo anni di gavetta, a rilanciarlo quando in difficoltà o a prendere il testimone di datori di lavoro che non ci credono più.

Con i 19 milioni di euro erogati in questi anni, singoli professionisti e società sono riusciti ad far nascere nuovi negozi, ristoranti, botteghe, uffici, a rilevare un'attività pregressa, a fornire la caparra per l'affitto di un nuovo locale, ad acquistare il furgone per trasportare la merce, a comperare l'attrezzatura necessaria per la propria impresa artigiana o il negozio di alimentari, cucinare pietanze, etc.

Il microcredito non può fermarsi alla valutazione dell'esistente, ma deve andare oltre, analizzando quello che magari il cliente ancora non ha, ma che ragionevolmente realizzerà. Si finanziano allora nuove società (circa la metà dei finanziamenti erogati va alle start-up) che sono spesso portatrici non solo di lavoro e reddito diretto e indotto,

ma anche di idee innovative, in settori nuovi, tradizionali o riscoperti (dalle bici all'artigianato tessile e calzaturiero).

*La scomposizione delle pratiche impresa per finalità e settori economici finanziati dal 2008 al 2015**



* Dati disponibili a marzo 2015.

Figura 9 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2015

Fino a pochi anni fa la maggior parte dei clienti avevano un'origine straniera, nel 2012 gli italiani che ottenevano un prestito erano meno della metà del totale, seguiti dagli stranieri con origini asiatiche (il 25% del totale), africane (15%), di paesi ex-sovietici (il 9%) e sudamericani (il 7%). La composizione degli stranieri non è mutata nel corso degli ultimi anni, salvo allargarsi a nuove comunità, mano a mano che PerMicro apriva filiali in nuovi centri e nuove regioni d'Italia. La dinamica più significativa è stata l'aumento dei clienti italiani. Questo ha diverse spiegazioni: l'allargamento delle filiali dai maggiori centri del nord a realtà a minore (o più recente) presenza di imprenditoria stranieri, ma anche un mutato approccio degli italiani verso strumenti di microcredito, fino a qualche anno fa poco conosciuti, ma visti con maggiore interesse nel periodo post-crisi finanziaria, a causa delle difficoltà di accesso al credito precedentemente menzionate.

Poco meno della metà dei clienti sono giovani (nel 2014 il 46% dei prestiti è stata erogata a persone con meno di 35 anni), ma quasi sempre gli imprenditori hanno un significativo bagaglio di esperienze pregresse come dipendenti, in attività che sono desiderosi di meglio articolare per offrire nuovi servizi alla clientela: un bar che organizzi eventi in grado di richiamare una clientela maggiore, un ostello che sia anche caffè letterario, un mini-market di un campeggio per turisti che si trasformi in gastronomia e ristorante, una cooperativa che attraverso un nuovo modello di business e di garanzie rappresenti un intermediario migliore fra locatario e locatore.

I clienti che ottengono un prestito "impresa" sono per il 69% maschi. Questa può sembrare una percentuale squilibrata a dispetto del genere femminile, ma se la compariamo con il peso che le imprese femminili hanno in Italia (23% sulle imprese totali) ci rendiamo conto di come essa sia maggiore della media, vicina a percentuali europee.

Fra le clienti che ci hanno raccontato la loro storia sono imprenditrici particolarmente determinate e creative, migranti che dopo aver fatto esperienza del Paese e della sua

lingua, trovano nell'apertura di un'attività un fattore di mobilità sociale e gratificazione personale.

Nelle ricerche socio-economiche specialistiche, si nota sempre come conciliare imprenditorialità e maternità non sia scontato, ma dalle storie che abbiamo raccolto si evince come se si affronta la nuova avventura con una solida base professionale e l'aiuto di una o un socio si può fare fronte alle maggiori spese famigliari e godere della flessibilità oraria a vantaggio delle esigenze familiari.

Scomposizione dei clienti "impresa" per paese d'origine, dal 2012 al 2014

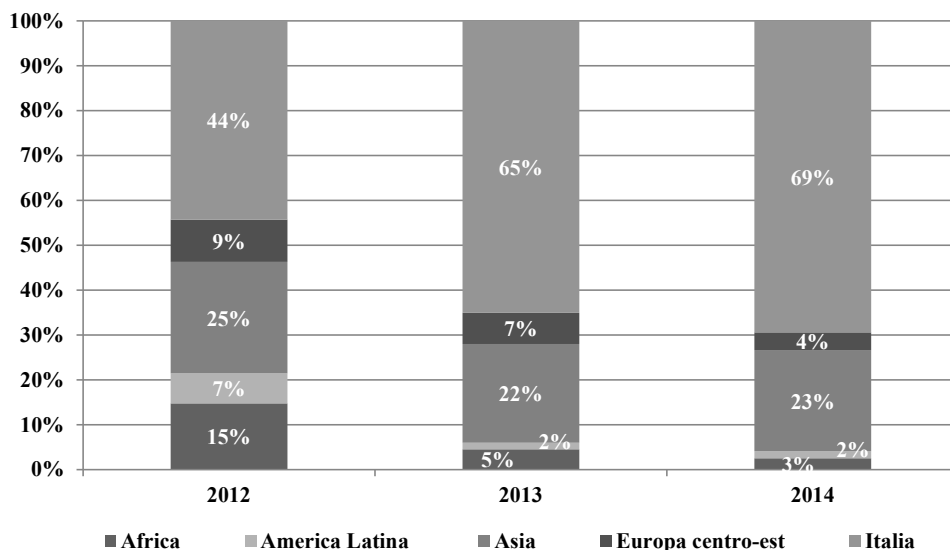


Figura 10 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2014

Il microcredito per l'impresa

La scomposizione del portafoglio clienti per età e l'evoluzione delle finalità del credito

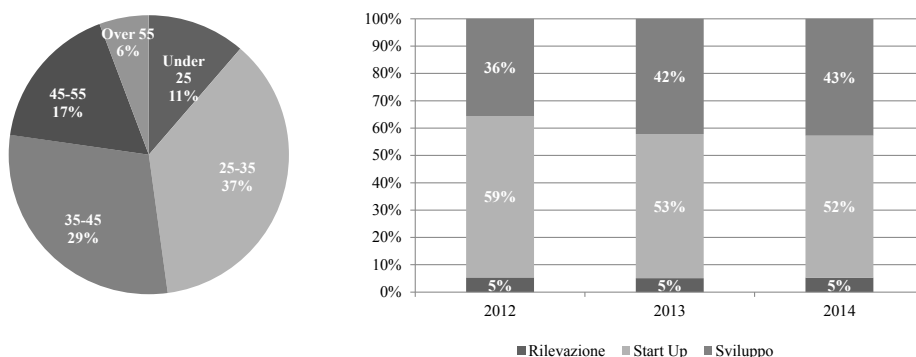
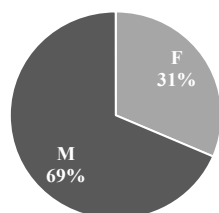


Figura 11 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2014

Confronto fra la percentuale di imprenditrici finanziate da PerMicro sul totale e il tasso di imprenditoria femminile nazionale

Microcrediti Impresa PerMicro. Ripartizione di genere



Tasso di imprenditoria femminile in Italia

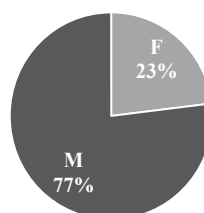


Figura 12 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri e confronto con dati Infocamere, 2014

2.5. Il prestito per le “famiglie”: un aiuto all’inclusione finanziaria in caso di emergenze

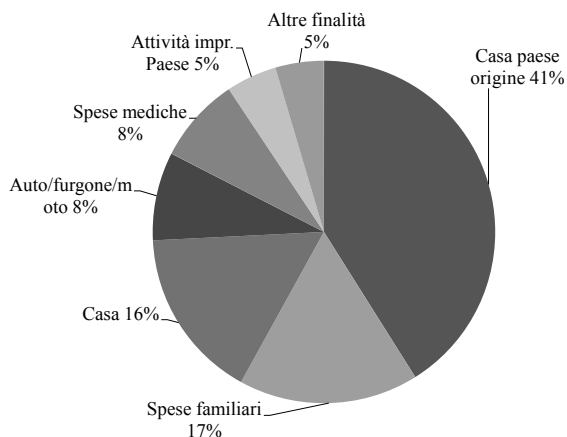
La linea di credito “famiglie” è riservata a quelle persone “non bancabili” che si trovano ad affrontare una situazione finanziaria di emergenza, che può riguardare spese per la casa, la salute, il lavoro (pensiamo ai costi della mobilità per motivi lavorativi) o di educazione dei figli. A questi è richiesta una garanzia fornita da una rete di riferimento alla quale il cliente appartiene e che in caso di difficoltà lo possa supportare e responsabilizzare nel ripagare il prestito. È anche prevista la figura del coobbligato-garante che si fa carico della pratica in primis moralmente, affiancando e responsabilizzando il primo firmatario. Questa persona, che spesso proviene dal contesto familiare o vanta un legame di parentela è richiesta in particolar modo per gli importi più elevati.

PerMicro offre alle persone fisiche diversi prodotti. Quelli più tradizionali sono dedicati ad affrontare le situazioni di fragilità finanziaria. La crisi ha diminuito i redditi disponibili e di conseguenza la capacità di risparmio e di autofinanziamento delle famiglie, aumentandone i bisogni di finanziamento. Nei periodi congiunturalmente difficili, le famiglie possono fare a meno di acquistare beni ciclici (una nuova automobile o elettrodomestico), a patto che continuino a funzionare o si possano riparare, ma questo è meno facile se la moglie, il padre o il figlio devono pagare un intervento medico o si ha a che fare con un lito evento come la nascita di un figlio, un matrimonio o la scelta di frequentare un corso di specializzazione o una scuola con le spese annesse (libri, iscrizione, mensa, abbonamento ai trasporti, ...). In questi casi l'importo del finanziamento può arrivare fino a 10mila euro.

Fortunatamente la vita non propone solo emergenze, ma offre anche occasioni. Non è raro che PerMicro conceda a residenti stranieri (e non) la possibilità di coglierle, così da poter acquistare un terreno o una casa nel proprio paese d'origine e garantirsi un luogo o un reddito per la propria famiglia d'origine o per il ritorno al paese natio in età pensionabile. Quest'ultima finalità evenienza, sullo stock dei prestiti erogati è relativamente maggioritaria e prevale sugli investimenti di ristrutturazione o acquisto in Italia. La ragione è data anche dal potere d'acquisto maggiore dato dai redditi percepiti

in Italia e spendibili in paesi a più tarda industrializzazione in cui sono presenti beni e servizi con prezzi più accessibili.

*La scomposizione delle finalità dei prestiti “famiglia” dal 2008 al 2015**



* Dati disponibili a marzo 2015.

Figura 13 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2015

Vi è poi un prodotto “light” con importo minore (1.500 euro), 0% di interesse ma con spese di istruttoria a carico del cliente e solitamente un tempo di rimborso sui due anni o inferiore.

Infine, sono prestiti ad hoc per il “terzo settore”, ad esempio per i soci di una cooperativa o di un’associazione. Qui l’ammontare disponibile è il massimo consentito e si possono avere delle scotistiche particolari a seconda del rischio associato alla cooperativa o all’ente convenzionato.

Queste scotistiche sono aumentate nel caso PerMicro ottenga l’appoggio di un fondo di garanzia pubblico o privato, che permetta di ripartire il rischio e fornire un accesso facilitato a particolari categorie di individui.

Analizzando il portafoglio dei clienti “famiglia” ci si rende conto delle differenze fra questo e quello relativo alla “impresa”. In questo caso, gli italiani sono ancora una minoranza, attorno al 7%. Gli stranieri sono la maggior parte dei clienti, con una maggioranza di origini asiatiche (58% del totale, in crescita negli ultimi anni) e del centro-est Europa africane (circa uno su quattro). Con una quota più bassa (6% per entrambi i gruppi), troviamo gli stranieri di origine africana o latino-americana.

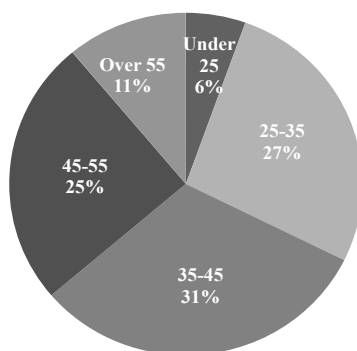
Per questo prodotto, il peso delle donne raddoppia, rispetto alle imprenditrici, tanto da raggiungere il 60% del portafoglio, con una leggera, ma costante tendenza al riequilibrio di genere.

Scomposizione dei microcrediti famiglia per genere e paese di origine dei clienti, 2012-2014



Figura 14 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2014

*Scomposizione dei clienti "famiglia" per età, dal 2008 al 2015**



* Dati disponibili a marzo 2015.

Figura 15 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2015

3. LA NASCITA E LE ESPERIENZE DELLE FILIALI NEL SUD ITALIA, CARATTERISTICHE GENERALI, PECULIARITÀ, IMPATTO SOCIO-ECONOMICO

3.1. Lo sviluppo della rete commerciale nel Mezzogiorno d'Italia come direttrice naturale del microcredito: la domanda potenziale del territorio

Dal 2013 la volontà di accrescere il numero degli accessi ai prodotti di microcredito e il raggio di azione di PerMicro si è tradotta in un'espansione della rete di vendita, di accompagnamento e monitoraggio nel Mezzogiorno d'Italia. Dopo la filiale di Pescara (aperta nel 2008), dal 2013 al 2014 sono state inaugurate le filiali di Bari, Napoli e

Catania. Le filiali si trovano in alcune delle più importanti città del Sud Italia dal punto di vista demografico ed economico e hanno come raggio d'azione l'intera regione. Esse sono ubicate in prossimità delle stazioni ferroviarie o in generale degli snodi del trasporto pubblico locale, per favorire la mobilità e la prossimità fra gli addetti e i clienti.

Sviluppare la rete verso Sud è stata una direttrice obbligata per poter intercettare i bisogni di un territorio dove più di un quarto delle famiglie si trova in condizioni di povertà relativa⁷, e più di tre milioni di cittadini in condizioni di povertà assoluta⁸. Dati in crescita a causa della recente crisi economico-finanziaria, tanto che in un solo anno (fra il 2012 ed il 2013) l'area ha registrato un aumento di 723mila poveri assoluti⁹.

In generale il 59% delle famiglie meridionali denunciano un peggioramento delle condizioni economiche a causa della crisi. La stessa quota di famiglie lamenta risorse economiche scarse (il 48% sul totale delle famiglie) o insufficienti (il 11,3%)¹⁰. Sono questi nuclei familiari incapaci di far fronte alle spese impreviste con le proprie sole risorse. La povertà registrata è spesso figlia della mancanza di un reddito derivante da un'attività lavorativa. Tra il 2008 e il 2014 il tasso di occupazione dell'area è diminuito dal 46% al 41,8%. Parallelamente, il tasso di disoccupazione ha raggiunto un livello attorno al 20%¹¹. Le persone in cerca di occupazione sono più di 1,5 milioni, con dati allarmanti soprattutto fra i giovani al di sotto dei 25 anni: negli ultimi anni, il numero degli occupati in questa fascia di età si è dimezzato. Molti giovani hanno cercato lavoro altrove, nel Nord Italia o all'estero. Contemporaneamente, le scarse opportunità lavorative non hanno fermato i flussi migratori: nel Mezzogiorno d'Italia vi sono più di 700mila stranieri residenti, l'85% dei quali hanno un'età compresa fra i 15 ed i 70 anni¹²

⁷ La stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona nel Paese, che nel 2013 è risultata di 972,52 euro (-1,9% rispetto al valore della soglia nel 2012, che era di 990,88 euro). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

⁸ L'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile (cfr. Volume Istat Metodi e Norme, "La misura della povertà assoluta" del 22 Aprile 2009, http://www.istat.it/dati/catalogo/20090422_00/). Vengono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza). La stima puntuale dell'incidenza, che per il 2013 è risultata pari al 7,9%, oscilla, con una probabilità del 95%, tra il 7,3 e l'8,5%.

⁹ Fonte: rapporto Istat "La povertà in Italia, 2014" su dati 2013.

¹⁰ Fonte: ISTAT, La soddisfazione dei cittadini per le condizioni di vita, Anno 2013 (Aggiornamento maggio 2014).

¹¹ Il 12,6% per l'Abruzzo, superiori al 20% per le altre tre regioni analizzate, per un totale per il Mezzogiorno del 20,7% (media Istat 2014).

¹² Fonte: demo.istat.it

Incidenza e intensità della povertà relativa per regione in Italia, 2014
Numero di famiglie in valore assoluto

	Valori assoluti	Incidenza della povertà*	Intensità della povertà**
Piemonte	147.277	7,3	16,4
Valle	5.270	8,7	20,3
Lombardia	263.531	6	16,2
Trentino Alto Adige	26.413	6	19,7
Bolzano/Bozen	16.415	7,8	21,5
Trento	9.998	4,4	16,8
Veneto	117.939	5,8	16,4
Friuli-Venezia Giulia	33.905	6,1	16,3
Liguria	64.143	8,1	16
Emilia-Romagna	101.762	5,1	18,4
Toscana	110.390	6,8	18,6
Umbria	42.025	11	17,5
Marche	54.912	8,6	16,3
Lazio	150.519	6,3	19
Abruzzo	90.450	16,5	20,2
Molise	26.613	20,5	17,5
Campania	547.414	25,8	20,2
Puglia	437.570	28,2	20,2
Basilicata	56.481	24,5	20,3
Calabria	215.646	27,4	23,9
Sicilia	595.305	29,6	22,9
Sardegna	144.572	20,7	21,5
Italia	3.232.136	12,7	19,9

* L'incidenza si ottiene dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti.

** Misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà.

Tabella 3 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati ISTAT, 2014

Questo flusso è cresciuto del 21.5% negli ultimi due anni in Italia, con l'aggiunta di 870mila nuovi residenti. Questa dinamica è stata spinta dalla recente instabilità politica ed economica di molti Paesi che si affacciano o sono prossimi al bacino dell'area mediterranea. Il Sud è il primo approdo per molti di loro, tanto che la crescita in quest'area è stata di quasi 170mila unità, pari al 30,6% in appena 24 mesi.

Oltre a quello immigratorio un altro dei fenomeni principe che catturano l'attenzione dei fornitori di microcredito è dato anche dal pericolo dei cittadini di cadere vittima degli usurai. Alcuni fra i maggiori lavori di ricerca sul tema (Sos Impresa, Cgia di Mestre e Camera di Commercio di Roma) individuano nel Mezzogiorno l'area a maggior rischio in Italia.

A fronte di circa 650-700 denunce all'anno in tutta Italia, l'associazione Sos Impresa nel suo rapporto redatto con Confesercenti stima 600mila vittime dell'usura, a cui vanno aggiunte altre 15mila di origine straniera. Secondo questo studio, il fenomeno si concentra prevalentemente nelle regioni di Campania, Lazio e Sicilia. Fra le città, Pescara risulta la più esposta, seguita da Messina e Siracusa.

Nella classifica dei centri maggiormente a rischio si trovano anche due città calabresi (Catanzaro e Vibo Valentia) e una pugliese (Taranto).

Le cause che spingono a indebitarsi presso gli usurai sono sempre meno legate a fenomeni al gioco d'azzardo o alle scommesse e sempre più alla gestione economica delle imprese (in particolar modo per affrontare il pagamento di debiti pregressi) e delle famiglie (spese mediche improvvise).

Dall'altro lato, quello dell'offerta di credito, le indagini condotte dalle sedi regionali di Banca d'Italia mettono in evidenza come la stretta creditizia abbia riguardato maggiormente le micro e piccole imprese delle regioni del Centro e del Mezzogiorno. L'Osservatorio sul Credito di Confcommercio, specializzato sulle imprese del commercio, turismo e servizi, rileva come nel secondo trimestre del 2014 il Mezzogiorno fosse l'area italiana a presentare le maggiori difficoltà nell'accesso al credito da parte delle imprese. Con l'81% delle imprese richiedenti a cui è stato negato, in tutto o in parte il credito richiesto e questo a fronte di una difficoltà di un'impresa su due a fronteggiare autonomamente i fabbisogni finanziari.

*La ripartizione dei residenti stranieri in Italia per regione e genere
al 1 gennaio 2014 e confronto con il 1 gennaio 2012*

	Maschi	Femmine	Al 1 gennaio 2014	Variazione % 2014/2012	totale
1 Piemonte	199.200	226.323	425.523	17,9%	360821
2 Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	4.042	5.291	9.333	10,1%	8473
3 Lombardia	554.766	574.419	1.129.185	18,6%	952295
4 Trentino-Alto Adige/Südtirol	44.994	51.308	96.302	12,6%	85530
5 Veneto	246.862	267.730	514.592	12,1%	458930
6 Friuli-Venezia Giulia	51.385	56.532	107.917	10,9%	97327
7 Liguria	63.903	74.452	138.355	23,6%	111971
8 Emilia-Romagna	251.798	282.510	534.308	17,5%	454878
9 Toscana	179.018	208.332	387.350	20,0%	322811
10 Umbria	44.012	55.910	99.922	13,5%	88075
11 Marche	66.771	79.381	146.152	9,1%	133995
12 Lazio	292.750	323.656	616.406	44,0%	428154
13 Abruzzo	38.206	46.079	84.285	22,6%	68761
14 Molise	4.405	5.863	10.268	26,0%	8146
15 Campania	90.881	112.942	203.823	35,6%	150306
16 Puglia	50.656	59.682	110.338	31,9%	83633
17 Basilicata	7.435	9.533	16.968	28,5%	13202
18 Calabria	40.232	46.259	86.491	29,2%	66925
19 Sicilia	80.655	81.753	162.408	28,1%	126747
20 Sardegna	18.517	23.642	42.159	35,6%	31101
Italia totale	2.330.488	2.591.597	4.922.085	21,5%	4052081
Mezzogiorno totale	330.987	385.753	716.740	30,6%	548.821

Tabella 4 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati ISTAT, 2014

Indice del rischio usura per regione in Italia 2012

Posizione	Regione	Indice rischio usura	Livello
1	Campania	169,2	Molto alto
2	Basilicata	159,2	Molto alto
3	Molise	153,1	Molto alto
4	Calabria	150,4	Molto alto
5	Puglia	139	Alto
6	Sicilia	137,9	Alto
7	Abruzzo	130,6	Alto
8	Lazio	114,9	Medio
9	Sardegna	107,4	Medio
10	Umbria	103	Medio
11	Marche	101	Medio
12	Toscana	87,4	Medio
13	Piemonte	84,6	Medio
14	Lombardia	81,9	Medio
15	Liguria	78,2	Basso
16	Emilia-Romagna	77,2	Basso
17	Veneto	73,4	Basso
18	Friuli-Venezia Giulia	69,7	Basso
19	Valle d'Aosta	57,6	Molto basso
20	Trentino-Alto Adige	49,2	Molto basso

Tabella 5 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati Cgia di Mestre, 2013

3.2. Una risorsa in più per giovani, imprenditori e famiglie del Mezzogiorno

Il microcredito da solo non può risolvere i problemi strutturali sopra descritti, ma può sicuramente rappresentare uno degli ingredienti per il rilancio del Mezzogiorno.

Nonostante il carattere recente dell'attività di erogazione dei microcrediti in questo territorio, 1.841 famiglie e poco meno di 300 imprese hanno ottenuto rispettivamente 9,5 milioni di euro e 4,5 milioni di euro necessari per far fronte a spese improvvise o per aprire o sviluppare un'attività.

Quella meridionale è una rete commerciale ancora giovane, ma che si sta sviluppando in fretta: nel 2014 i soggetti che hanno ottenuto un finanziamento sono aumentati del 45% rispetto all'anno precedente e nello stesso periodo di tempo gli importi finanziati sono cresciuti dell'82%. Il prodotto che sta crescendo maggiormente è quello legato al finanziamento alle attività economiche: nel 2014 rispetto all'anno precedente, il numero dei contratti stipulati è cresciuto del 104% e gli importi del 157%. Anche il 2015 si preannuncia come un anno positivo se si pensa che nei primi quattro mesi si è già totalizzato (per numero di finanziamenti e ammontare degli stessi) la metà del risultato del 2014.

PerMicro nel Mezzogiorno d'Italia, evoluzione del numero di contratti e dell'ammontare finanziato dal 2008 al primo quadrimestre del 2015

Microcredito per la Famiglia									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Totale complessivo
N. contratti stipulati	3	29	70	44	146	536	745	268	1.841
Importo finanziati *	10.396	129.405	291.914	203.397	708.453	2.596.766	4.052.649	1.529.445	9.522.426
Microcredito per l'Impresa									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Totale complessivo
N. contratti stipulati	10	14	8	21	4	57	116	48	278
Importo finanziati *	64.900	90.500	57.528	161.270	54.484	879.187	2.261.574	962.685	4.532.129
N. contratti stipulati	13	43	78	65	150	593	861	316	2.119
Importo finanziati *	75.296	219.905	349.442	364.667	762.937	3.475.954	6.314.223	2.492.131	14.054.555

* in euro.

Tabella 6 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2015

Ottenere un microcredito può avere diverse implicazioni positive: può rappresentare uno strumento di mobilità sociale, permettendo ai singoli ed alle loro famiglie di uscire da una condizione di povertà o di migliorare la propria situazione economica assicurandosi le risorse per dare vita a un progetto imprenditoriale che permetta l'incremento dei propri ricavi. Il microcredito permette di superare l'esclusione finanziaria ed una volta ripagato il debito contratto, di diventare bancabile in virtù dell'apertura di un conto corrente e di uno storico creditizio positivo. Questo determinerà la possibilità di accedere più facilmente a crediti e strumenti finanziari, con minori costi a loro carico.

Detenere un microprestito ha anche una funzione di educazione finanziaria: tutti i clienti (anche coloro che non accedono al credito), prima di ottenere un prestito, analizzano con l'aiuto del personale delle società di microcredito il bilancio familiare e quello dell'impresa costituita o costituenda, fornendo strumenti per analizzare e riequilibrare la struttura dei costi e dei ricavi.

Trasformare i soggetti in "bancabili" facilita la regolarizzazione delle attività imprenditoriali (e non), in virtù dei sempre maggiori controlli sia al momento della richiesta del prestito e dell'accensione del conto corrente, sia del successivo monitoraggio fiscale e dell'uso del contante.

Vi sono poi delle esternalità positive sistemiche, come la riduzione della spesa sociale futura, ma anche il contrasto a fenomeni come l'usura o più in generale all'entrata in circuiti gestiti dalla criminalità organizzata o altri fenomeni come l'abbandono scolastico.

Fra gli impatti negativi da minimizzare vi è il sovra indebitamento, che causa un peggioramento della posizione economico-finanziaria del cliente: l'opposto di quanto si prefigge un microcredito. Per escludere che ciò avvenga si esegue un'attenta e approfondita analisi della pratica, della congruità fra la finalità e l'importo richiesto e della sostenibilità economica dello stesso.

3.3. Le principali caratteristiche dei nostri clienti: giovani imprenditori italiani, donne, famiglie straniere

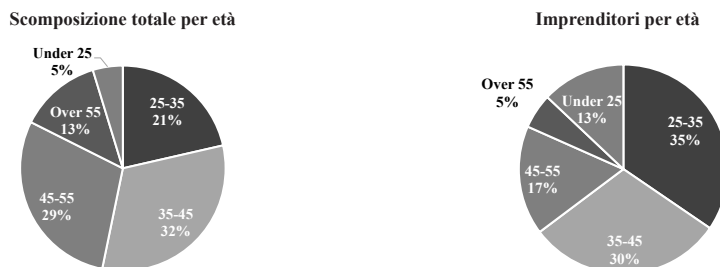
Il cliente medio di microcredito al Sud ha fra i 35 ed i 45 anni, è un capo-famiglia straniero (donna) o un giovane imprenditore che decide di aprire un'impresa.

I giovani del Mezzogiorno che accedono ai micro-finanziamenti sono circa un quarto dei clienti totali dell'area. Nonostante l'incidenza dei giovani sia maggiore rispetto a quella di molti altri istituti di credito, il Sud Italia presenta ancora una quota di under 35 più bassa rispetto a quella osservata da PerMicro a livello nazionale (che ricordiamo essere sopra il 50%).

Il peso dei giovani meridionali però raddoppia se si prendono in esame i soli imprenditori. Il 47,5% di questa categoria ha infatti meno di 35 anni.

La fascia di età maggiormente rappresentata è quella fra i 35 ed i 45 anni, che conta un terzo dei clienti. Da segnalare infine che coloro che hanno 55 anni o più sono il 13% del portafoglio complessivo.

Scomposizione dei clienti per età, totale del portafoglio e prodotto impresa, 2008 – 2015*



* Dati disponibili a marzo 2015.

Figura 16 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2015

In termini di genere, le donne meridionali sono più attive nel richiedere i prodotti di micro-finanza rispetto agli uomini, prevalendo con il 71% del totale delle pratiche famiglia. La percentuale si ribalta per le imprese, dove le donne pesano il 33% del totale, un dato assolutamente in linea con quello registrato a livello nazionale.

Scomposizione dei clienti per genere e prodotto scelto 2008 – 2015*



* Dati disponibili a marzo 2015.

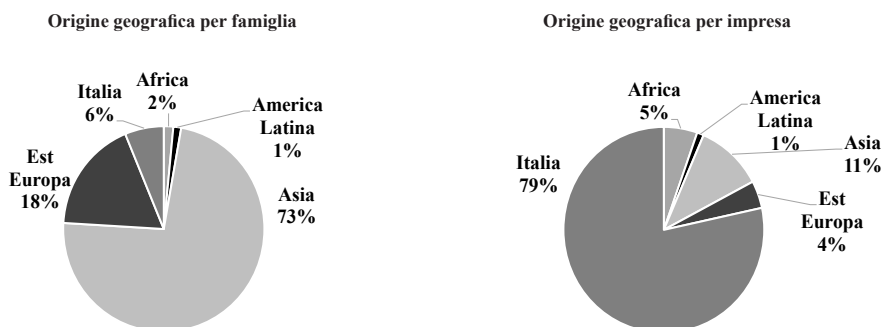
Figura 17 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2015

Per numerosità i principali clienti sono stati finora gli stranieri, 1.786 su 2.119, pari a poco meno del 85%. Questa fotografia cambia però radicalmente quando si scompone questo dato a seconda del prodotto scelto. Gli stranieri imprenditori che accedono ai micro-prestiti sono un quinto del portafoglio. Per renderci conto della domanda potenziale rappresentata dai migranti, basti pensare che l'ILO (International Labour Organisation) stima che in Italia il 30% di essi abbia un'attitudine imprenditoriale, derivante da esperienze pregresse nello sviluppo di attività imprenditoriali nel paese d'origine e a capacità ad operare in presenza di problematiche, ma anche in contesti dinamici e in cambiamento.

La quota degli italiani è quasi residuale (pari al 6%) per i prestiti personali, mentre raggiunge i quattro quinti del totale (il 79%) per il prodotto impresa.

Diverse comunità straniere presenti sul territorio (Asiatici, Est-Europei, Africani e Latinoamericani, per ordine di importanza) hanno dunque la possibilità di aumentare la propria inclusione finanziaria e far fronte a spese familiari, in particolare mediche, per ristrutturare o migliorare le condizioni della propria casa in Italia o nei paesi d'origine. Le famiglie chiedono finanziamenti anche per esigenze di mobilità (nel 5% dei casi), di formazione dei figli (3%) o per consolidare debiti pregressi (2%).

*Scomposizione dei clienti per origine geografica e prodotto 2008 – 2015**



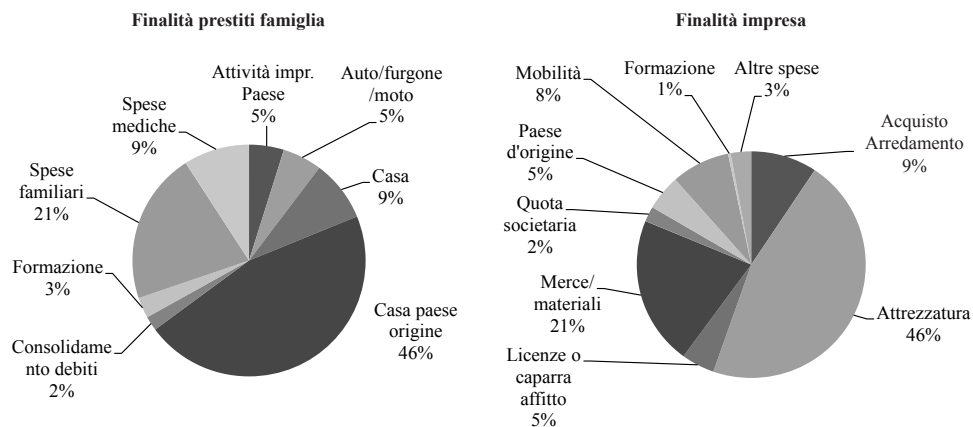
* Dati disponibili a marzo 2015.

Figura 18 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2015

Fra le finalità perseguite dalle imprese prevalgono gli investimenti nelle attrezzature necessarie all'avvio o al miglioramento dell'attività (46% dei casi), al miglioramento delle condizioni o dell'estetica dei locali di lavoro o aperti al pubblico (9%) dei casi, di casa per acquisto merce o materiali (21%), o più mirate, alla mobilità (8%) all'avvio di un'attività (per l'acquisto della licenza o per fornire la caparra per l'affitto 5%). Non mancano poi le occasioni da cogliere nel paese d'origine per acquistare un terreno, far crescere o rilevare un'attività.

Il 60% circa dei clienti chiede un prestito per l'avvio di un'attività nuova, il 37% per lo sviluppo e il 4% per rilevarne una.

*Scomposizione delle finalità dei clienti per prodotto scelto 2008 – 2015**

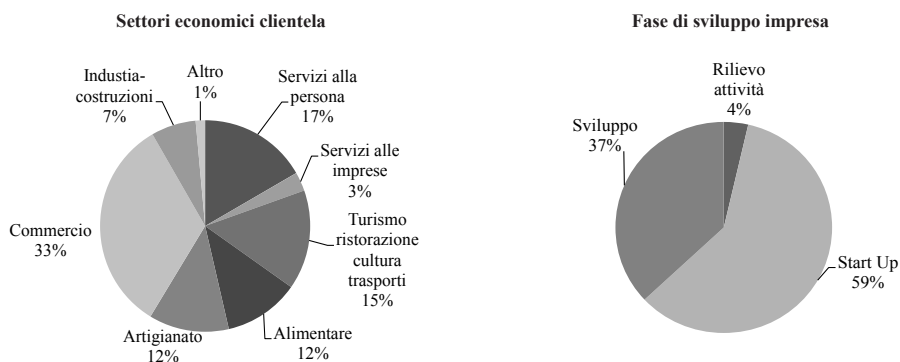


* Dati disponibili a marzo 2015.

Figura 19 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2015

I settori con cui il microcredito entra a contatto sono molti e disparati. Il settore del commercio (quasi sempre stanziale) è quello più diffuso, con un terzo delle pratiche, seguito da quello dei servizi alla persona (17%), quelli turistici (il 15%) che comprendono la ricezione turistica, alberghiera, la ristorazione, i trasporti e i servizi culturali. Vi sono poi due settori al 12% l'alimentare e l'artigianato e i servizi alle imprese, principalmente consulenze e formazione. Fra le categorie minori da segnalare i servizi web. All'interno di questo quadro organico, come vedremo, vi sono significative differenze a seconda del contesto regionale analizzato, con molteplici differenze e specificità locali.

*Scomposizione dei settori di attività e delle fasi di sviluppo delle imprese 2008 – 2015**



* Dati disponibili a marzo 2015.

Figura 20 - Fonte: elaborazioni PerMicro su dati propri, 2015

3.4. Fotografie dalle filiali del Mezzogiorno: sempre più attive sul territorio per supportare da vicino esigenze e aspirazioni di famiglie e imprese

Bari: stranieri, donne e sempre più giovani imprenditori che credono e creano start up

Dalla fine del 2012 PerMicro è attiva nel capoluogo pugliese, dove ha erogato più di 800 microcrediti famiglia e più di 50 prestiti alle imprese. Dopo due anni di collaudo la filiale locale, grazie all'esperienza professionale e alla velocità nella risposta ai clienti, sta aumentando la quota degli imprenditori in portafoglio: nel 2015 le imprese finanziate sono fra le tre e le quattro al mese. Un andamento che favorirà il raddoppio dei contratti impresa rispetto al 2014.

I clienti sono per lo più stranieri e donne per il prodotto “famiglia” e giovani italiani con la voglia di intraprendere la via del lavoro autonomo. La filiale vanta la maggiore quota di giovani dell'area sul totale del portafoglio.

Alcune storie aiutano a capire meglio la realtà locale, fatta di un'articolata varietà di settori economici. PerMicro intercetta commercianti, ambulanti e non, servizi per l'impresa e la persona, ma anche attività culturali, artigiani e imprese innovative.

Lucrezia a 29 anni ha visto la possibilità di realizzare un progetto che coltivava da tempo: aprire un centro estetico tutto suo. Dopo anni di studio e lavoro, decide che è arrivato il momento di trasformare il suo desiderio in un progetto imprenditoriale concreto, facendo il grande salto dalla condizione di dipendente a quella di lavoratrice autonoma. Il suo successo è stato favorito dai numerosi clienti che l'hanno seguita nelle sue esperienze lavorative come dipendente e dall'analisi di che cosa si potesse migliorare rispetto al passato. Le è stata offerta, oltre al finanziamento, una consulenza mirata ad una gestione più professionale ed analitica della sua attività.

Pietro ha 30 anni e lavora da quando ne aveva 14: prima come fattorino per diverse macellerie e poi, dopo aver imparato il mestiere, come macellaio. Le esigenze della vita però, lo hanno obbligato ad abbandonare questa professione e a riporre nel cassetto per diversi anni il suo desiderio di un'attività in proprio.

Adesso Pietro ha deciso di lasciare il posto di lavoro a tempo indeterminato e di investire i suoi risparmi in questa nuova impresa di famiglia. Con il microcredito richiesto ha acquistato l'arredamento per l'allestimento del negozio, che ha aperto in una zona centrale di Bari.

Attraverso le sue opere di design e di architettura classica, Silvia si propone di valorizzare i prodotti della terra pugliese, attraverso l'utilizzo di materiali a filiera corta. Le esperienze e le capacità non le mancano, tanto che in passato ha già realizzato altri oggetti di design, che sono stati esposti anche al Salone del Mobile di Milano. Grazie al finanziamento Silvia è riuscita a sostenere i costi per la prototipazione di un cucchiaino, per la degustazione delle olive. L'oggetto non è solo esteticamente gradevole, ma grazie al suo manico cavo, consente di disfarsi del nocciolo senza l'uso delle mani.

Il grado di innovazione delle iniziative imprenditoriali supportate sta aumentando. Una testimonianza recente ci è data da una società affidata da poco che ha un progetto tanto solido quanto articolato per competere nel settore delle vendite di abbigliamento on line.

Catania: uno strumento per la microimprenditoria locale, per lanciare o innovare l'attività

A fine 2013 Catania è sembrata al la città siciliana che meglio rispondesse alla *mission* di PerMicro per le caratteristiche che contraddistinguono il suo tessuto economico e sociale. Inoltre si è constatato un forte interesse da parte degli operatori del territorio catanese nell'attività del microcredito, in particolare sul tema delle start up e lo sviluppo della microimpresa. L'intuizione si è rivelata corretta tanto che la filiale è quella, nel Mezzogiorno, più attenta e produttiva sul finanziamento alle imprese.

Il lavoro svolto dalla filiale locale, che presenta un tasso di selezione delle pratiche maggiore rispetto al resto d'Italia è portatore di un messaggio importante: il microcredito non serve solamente a finanziare le imprese, ma anche a selezionare le ambizioni e misurare le capacità e sforzi degli aspiranti imprenditori. La selezione è importante per non creare false aspettative, specie nei giovani che magari non hanno ancora conoscenze o progetti sufficientemente solidi e che rischiano di indebitarsi, aggravando la propria situazione debitoria, piuttosto che trovare una fonte di soddisfazione professionale e economica.

Coloro che ce la fanno hanno un'età media bassa, al di sotto di quella media del Mezzogiorno e in linea coi valori nazionali: quasi la metà del totale ha meno di 35 anni. Anche rispetto al genere la filiale non segue il resto del contesto meridionale, con una percentuale di uomini imprenditori e richiedenti il prodotto famiglia superiori alla media locale e nazionale.

L'attenzione all'innovazione e al sociale, trovano il loro connubio nelle relazioni che PerMicro intrattiene con l'Impact Hub Siciliano, condividendo la volontà di operare nel contesto della sostenibilità e dell'impresa sociale, ma anche l'idea di formare e supportare gli aspiranti imprenditori, dando la possibilità di finanziare velocemente le migliori idee.

Le imprese ad oggi sostenute operano nel settore del commercio, dei servizi alla persona, dell'artigianato, del turismo e del sociale.

Le donne sono comunque presenti, un esempio è dato dalla giovane Loredana, che dal 2009 lavora come dipendente nel settore del commercio all'ingrosso di ricambi e accessori di autoveicoli. Loredana ha acquisito negli anni un notevole portafoglio clienti nella qualità di responsabile commerciale. Nel 2012, il datore di lavoro, per problemi di salute, è stato costretto a chiudere l'attività e si è trasferito in un'altra regione per le cure mediche. Valutata l'esperienza oramai consolidata e la fiducia guadagnata nel settore, Loredana ha deciso di mettersi in proprio, provvedendo all'apertura di una nuova ditta individuale. Oggi, la sua ditta è concessionaria esclusivista per la Sicilia di un'azienda leader nella produzione di sistemi di copertura per veicoli industriali, centinati, ribaltabili e commercializza ricambi di un'azienda specializzata nella produzione di semirimorchi, casse e cisterne di elevata qualità. Il microcredito le è servito per comprare un mezzo per gli spostamenti in regione necessari all'assistenza post-vendita e per alcune spese per l'ufficio.

Vi sono poi due fratelli artigiani, Andrea e Giuseppe, che hanno iniziato ad operare nel settore del legno sin da piccoli nell'azienda del padre, corniciaio. Ora hanno deciso di continuare e far crescere l'attività di famiglia, diventando soci per progettare e realizzare

arredi in legno. Col passare degli anni, approfittando dello sviluppo del settore nautico, hanno intrapreso accordi per la realizzazione degli interni di yacht. A oggi, il loro mercato si è progressivamente esteso nella progettazione e realizzazione di arredi su misura anche per bar, studi fotografici, negozi di ottica e, in maniera particolare, il settore farmaceutico/sanitario.

Il prestito ha consentito un ulteriore salto di qualità, con il rinnovamento del parco macchine al fine di aumentare la sicurezza sul posto di lavoro, di migliorare il tempo di produzione e di ridurre i consumi. Il loro mercato di riferimento si estende a Sicilia, Calabria e Puglia.

Le nuove attività che nascono possono essere tradizionali, ma condotte con spirito e idee innovative. È il caso di Anna che ha inaugurato un bar pensato non solo come luogo di incontro, ma anche di degustazione di ricette salutari e fresche a base di vitamine. La lavorazione della frutta è eseguita senza aggiunta di zucchero né di latte. La clientela anima il locale anche di sera, quando vengono organizzate serate a tema con karaoke, spettacoli musicali e teatrali.

Non vi sono solo occupati desiderosi di affermarsi professionalmente o di innovare l'attività pre-esistenti. La storia di Gangi, Marta, Oriana e Giorgio ci insegna come 4 giovani disoccupati possano unire i propri percorsi formativi e professionali (avvocato, ragioniere, ristoratore e banconista) per progettare l'apertura di un pub, completamente rinnovato nelle attrezzature e negli arredi, che fornisca anche servizio di paninetteria e pizzeria, in uno dei posti più affollati di Catania.

La disoccupazione investe non solo i giovani, ma anche persone che hanno ormai superato i 40 anni e che possono trovarsi di fronte alla chiusura del proprio posto di lavoro. Alberto e altri 4 soci hanno rinunciato all'assegno di disoccupazione, hanno rischiato i loro risparmi e co-finanziati da PerMicro hanno investito più di centomila euro nel rinnovo di un'attività commerciale aperta al pubblico.

Napoli: inclusione finanziaria degli stranieri, creatività e start up innovative

Alla fine del 2012 PerMicro ha aperto una filiale nel capoluogo campano e in poco più di 24 mesi ha già fornito 2,5 milioni di euro di credito alle famiglie per esigenze che riguardano soprattutto la casa (anche nel paese di origine), la formazione dei figli (sopra alla media dell'area Sud), e le spese mediche. I clienti sono nel 90% dei casi stranieri, in particolare asiatici, ma anche provenienti dai paesi centro ed est europei, con una percentuale (33%) che è più del doppio della media del Mezzogiorno. Altri 800mila euro sono stati erogati a favore delle imprese. Solitamente sono imprese che partono (la quota delle start up sul totale è maggiore della media del Sud) con l'entusiasmo dei giovani (la metà dei richiedenti ha meno di 35 anni), ed hanno bisogno di un prestito per finanziare investimenti in attrezzature ed impianti in settori come il commercio (la maggior parte delle volte stanziale), attività legate al turismo o all'alimentare.

Fra le persone finanziate ci sono straniere che hanno iniziato la loro esperienza lavorativa in Italia come badanti e poi come commesse in un negozio di elettronica e infine per una cooperativa sociale. Il microcredito è servito per realizzare un progetto coltivato da tempo: aprire un negozio tutto loro, anche per mettere a frutto gli studi nel settore economico fatti nel paese di origine.

Quando una loro amica che gestiva un minimarket ha deciso di ritornare in patria, Olga e Giulia hanno rilevato l'attività, dove adesso è possibile trovare prodotti italiani ed etnici a prezzi convenienti.

I finanziamenti possono favorire il passaggio generazionale, anche attraverso il *mentoring*. Il Signor Vincenzo, titolare della omonima salumeria, avendo i suoi figli intrapreso strade diverse e stanco di 46 anni di "onorato servizio" aveva deciso, da un bel pò di tempo, di andare in pensione, trattenuto solamente dal timore di lasciare la sua bottega nelle mani sbagliate, che intaccassero la sua passione e dedizione. Ha dunque deciso di cedere l'attività a Stefania, un'amica di famiglia che con il proprio ragazzo stavano cercando un'occasione di autoimpiego. Il signor Vincenzo non si è limitato ad agevolare la cessione dell'attività, ma, vista la limitata esperienza dei ragazzi ha deciso di assisterli e supportarli per tutto il tempo necessario a fargli acquisire dimestichezza col mestiere e a rendersi autonomi e indipendenti.

La proverbiale creatività napoletana è emersa anche fra le storie di impresa della filiale locale. Due giovani artisti partenopei, Flavio (pittore, scultore, designer, fumettista) e Laura (fotografa e videomaker) hanno pensato di unire le loro competenze in un progetto che abbraccia le loro attitudini: un laboratorio artistico dove poter costruire, vendere e far conoscere i propri lavori.

I due soci sono artisti che si cimentano in diversi campi espressivi, tanto che presso la loro bottega offrono le opere più disparate: quadri, sculture, installazioni video-pittoriche, oggetti di design, fotografie, oggetti antichi rimessi a nuovo, ma è anche possibile richiedere servizi fotografici o video.

Il micro credito, in forza della flessibilità del suo modello di valutazione, della produzione e dei suoi addetti, intercetta sempre più start up innovative. Non stupisce dunque sapere che la filiale locale collabora con l'incubatore Napoli Est. Fra i progetti innovativi finanziati, si segnala un'idea maturata nell'ambito del Executive MBA del Politecnico di Milano, dove tre manager amanti dell'arte hanno varato un servizio innovativo di vendita e noleggio di opere d'arte, specializzato in arte contemporanea, sviluppato per offrire un servizio alle persone che non hanno un'esperienza diretta nel collezionare o nell'investire in arte.

Il sito si propone come una moderna piattaforma di *market place* a favore dell'incontro tra domanda e offerta. La vetrina virtuale consente ad artisti emergenti di esporre le proprie opere ampliandone il mercato di riferimento, aumentando la loro visibilità verso, amanti dell'arte, privati e/o aziende, nell'investimento e/o nell'acquisto finalizzato all'arredo degli spazi lavorativi o di svago. Il progetto si sviluppa in Italia, ma mira a raggiungere i mercati internazionali.

Pescara: la prima esperienza al Sud, con caratteristiche più mature a supporto di famiglie e produzione manifatturiera

La città abruzzese è stata la prima realtà del Mezzogiorno dove PerMicro si è insediata, grazie alla sensibilità di un imprenditore locale, che ha co-finanziato le spese di avvio.

Attiva dal 2008 ha già erogato circa 4,5 milioni di euro di prestiti per 650 clienti. Rispetto alle altre realtà del Sud il portafoglio ha dunque caratteristiche più mature. È più equilibrato per genere (con il 61% di donne a confronto con il 70% della media del Sud),

per età (con una media di giovani più alta) e di nazionalità, con una parte di stranieri minore della media per il prodotto famiglia e maggiore rispetto al prodotto impresa.

Gli stranieri del prodotto famiglia sono in particolarmente asiatici e provenienti dal centro ed est Europa, che hanno esigenze di fare fronte per spese a carattere familiare, per la casa in Italia ed esigenze di mobilità.

Gli imprenditori sono under 35 nel 42% dei casi, attivi nel commercio, nel turismo, nei servizi alle imprese, artigianato, nel manifatturiero e nel campo delle costruzioni. Rispetto al resto delle filiali del Sud, qui si finanzia maggiormente lo sviluppo e di rilievo dell'attività, piuttosto che la fase di lancio, che comunque riguarda quasi 2 clienti su 5.

Il microcredito è spesso occasione di auto-impiego di giovani e meno giovani, che si declina spesso nel rinnovo delle competenze e l'introduzione di elementi innovativi all'interno delle società. È il caso di Luca, un cinquantenne intraprendente, che dopo aver lavorato per tutta la vita in una piccola tipografia del paese in cui vive in provincia di Pescara, si è trovato a fronteggiare la volontà del proprietario della bottega di chiudere a fronte di alcune difficoltà economiche.

Luca si è così trovato disoccupato in un momento particolare della vita lavorativa di un uomo: non così giovane per "ricominciare da zero" ma con tante idee e progetti in testa. Luca ha però intenzione di portare avanti la sua passione per il mestiere che ha svolto per moltissimi anni e decide di avviare la sua tipografia, aprendosi al mercato dei nuovi prodotti della "tipografia in digitale". Forte della sua ventennale esperienza nelle tipografie della zona e della sua spiccata creatività, coinvolgere in questa esperienza anche suo figlio Simone, per garantirgli un futuro più stabile ed insegnarli il mestiere.

Per aprire la sua tipografia, Luca si è rivolto a PerMicro, e l'associazione presso cui frequenta corsi e seminari in materia di commercio equo-solidale e finanza etica si è mostrata disponibile a garantire sulla sua affidabilità. Il prestito è stato concesso per il rinnovo dei locali, per rilevare le attrezzature esistenti e sostituirne alcune.

I micro prestiti facilitano l'investimento da parte di stranieri, che dopo un'esperienza in Italia, possono sviluppare studi e conoscenze apprese nei paesi di origine. Edward, laureato nel 1995 in Romania, dopo aver lavorato in patria come medico veterinario condotto e in polizia veterinaria (controllo alimenti), si trasferisce in Italia nel 1998. Inizia con esperienze lavorative da operaio e manutentore, ma contemporaneamente frequentava vari ambulatori veterinari per acquisire maggior esperienza in Italia nel campo dei piccoli animali e poter accedere all'esame di stato di abilitazione alla professione in Italia, esame che supera nel 2005. Dal 2008 è titolare di un ambulatorio veterinario, ma dopo qualche anno il socio ha espresso il desiderio di cedere le sue quote per cambiare professione. Edward ha colto questo avvenimento come un'opportunità sia per gestire diversamente il rapporto con la clientela, sia per investire in risorse umane specializzate in nuove discipline dell'ambito veterinario, che amplino il ventaglio dell'offerta, sfruttando appieno le potenzialità dell'ambulatorio.

Le successioni generazionali portano nuovi modelli di gestione aziendale anche nelle realtà artigiane. Nello specifico due fratelli che lavoravano nell'azienda del padre con qualifiche amministrative e produttive hanno voluto rilevarne la passione e superare la crisi rinnovando il parco clienti e rivisto la struttura di costi, rinegoziando i contratti con i fornitori, hanno ottimizzato i costi interni e rinnovato le risorse umane esternalizzando le funzioni aziendali meno strategiche.

Si sono specializzati sulla produzione di ante per mobili impiallacciate su misura, fuori standard, tralasciando la poco remunerativa e molto impegnativa scelta del padre di dedicare parte dell'azienda alla produzione industriale di ante standard. Questa scelta di specializzazione si sta rivelando vincente.

IL MICROCREDITO NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA¹

1. RAGIONI DELL'INDAGINE

L'interesse, di cui attualmente il fenomeno del microcredito è destinatario in Italia, sconta un ritardo – più che decennale – rispetto alle altre nazioni europee, dove l'istituto ha già trovato larga applicazione e si sono ormai sviluppati altri prodotti finanziari (assicurazioni, conti di deposito, fondi pensione, rimesse)², offerti da operatori istituzionali ed informali, destinati alle fasce deboli della popolazione e tutti connotati da una particolare attenzione allo sviluppo delle capacità della persona, conformazione idonea a realizzare i c.d. *welfare bridges*³, strutture di congiunzione tra Stato e società.

Due sono i motivi, che hanno spinto all'attuale crescita di interesse verso questa attività creditizia speciale:

- ci sono stati diversi momenti istituzionali, in occasione dei quali si è tentato di promuovere la conoscenza del fenomeno, a cui è stato stabilmente dedicato un ente pubblico, in modo assai peculiare istituito in un momento storico in cui si è cercato, con risultati non del tutto soddisfacenti, di ridurre i soggetti amministrativi;
- molti attori del sistema, in particolare le Pubbliche Amministrazioni, hanno iniziato a guardare direttamente al microcredito (pur se esso – come si vedrà – è stato da loro inteso in senso del tutto atecnico) come ad uno strumento in grado di costituire una soluzione valida alla drastica contrazione nell'erogazione dell'ordinario credito di natura bancaria, causata dall'esplosione della crisi finanziaria negli anni a cavallo tra il primo ed il secondo decennio del terzo millennio, sia in favore degli operatori imprenditoriali che dei nuclei familiari.

Il 2005 era stato dichiarato anno internazionale del microcredito, ai sensi della risoluzione 53/198 dell'Assemblea Generale ONU; contestualmente, in Italia venne istituito presso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Esteri un Comitato dedicato al tema, divenuto permanente nel 2006 e nel 2012 trasformato nel già ricordato ente pubblico.

L'attenzione verso il microcredito è, però, esplosa dal 2006, anno in cui il fondatore del primo istituto che ha inteso offrire nel mondo contemporaneo questa forma di finanziamento – Muhammad Yunus – è stato insignito del premio Nobel per la pace.

¹ Il Capitolo è a cura di Raffaele Caroccia.

² BRUNONI L. (a cura di) (2014), *La complessa identità del microcredito. Una ricerca multidisciplinare*, Bologna, pag. 30; il complesso di questi strumenti è definibile come microfinanza, SILVIOTTI S., *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, in *Riv. dott. comm.*, 2/10, pagg. 365 e ss.

³ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G. (2013), *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, Bologna, pag. 230

Oltre alla promozione della dignità personale, al microcredito possono essere attribuite tre valenze ulteriori, in quanto esso può essere considerato anche:

1. un metodo efficace di educazione finanziaria, i cui livelli nazionali lasciano assai a desiderare, specialmente nella fasce più giovani della popolazione⁴;
2. uno strumento idoneo a prevenire crisi analoghe a quella del 2008, causate da un eccesso di denaro offerto a soggetti non bancabili per meri scopi speculativi;
3. un istituto volto a contrastare l'usura⁵.

L'insieme di tutti questi obiettivi rafforza l'idea che questa attività creditizia sia posta *“alla frontiera tra bene privato e bene pubblico”*⁶.

Nel nostro ordinamento, tuttavia, in assenza di una sua conformazione operativa definitiva⁷, il microcredito resta marginale e spiccatamente sperimentale⁸, anche a ragione della presenza in questo campo di attività di una congerie di iniziative dalla precarietà assai elevata, circostanza per cui si sono raggiunti risultati giudicati opachi⁹.

Si ha così l'impressione di essere quasi innanzi ad un oggetto esotico, o ad un qualcosa che si tollera, sol perché se ne condividono genericamente i fini, pur senza averne perfettamente capito il funzionamento, o – peggio – solo perché è alla moda.

Tale ambiguità ha avuto un inevitabile effetto di trascinarsi anche sugli studiosi, che lo hanno preso in considerazione ed hanno sviluppato tre distinti filoni di indagine:

- a. un primo approccio ha segnalato le funzioni di sviluppo del capitale umano sottese all'istituto, inteso come strumento di reazione all'esclusione finanziaria¹⁰, interpretazione che – almeno a giudizio dello scrivente – è stata valorizzata dal legislatore;
- b. un altro ha messo in luce il recupero nello stesso di precedenti circuiti di credito relazionali e non istituzionali;
- c. l'ultimo, più pragmatico, si è dedicato alle indagini sulle singole esperienze attuate nella pratica¹¹.

⁴ BORGOMEO&CO. (a cura di), *Microcredito. Dimensioni e prospettive del prestito sociale ed imprenditoriale in Italia*, Roma, 2012, pag. 7.

⁵ SILVOTTI S., *op. ult. cit.*; al microcredito come argine al credito incondizionato si riferisce anche LOMBARDI E. M., “Il microcredito e il mutuo ipotecario a tasso variabile continuo o adattivo come contratti realmente praticabili?”, in *Giust. civ.*, 1/11, pagg. 25 e ss.

⁶ NOWAK M. (2005), *Non si presta solo ai ricchi. La rivoluzione del microcredito*, Torino.

⁷ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 28.

⁸ Il giudizio è di CARRARA M., pag. VII, *Prefazione* in BORGOMEO&CO. (a cura di), *op. ult. cit.*

⁹ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 11; il giudizio negativo sul quadro italiano del microcredito è condiviso anche da SILVOTTI S., *op. ult. cit.*

¹⁰ Tale condizione è definita come stato di *“inabilità degli individui, famiglie o gruppi ad accedere a servizi finanziari di base in una forma appropriata, tale da consentire lo svolgimento di una normale vita sociale nella società di appartenenza”* da COMMISSIONE EUROPEA (maggio 2008), *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, p. 4 in www.europa.eu, dovrebbe costituire una particolare variante dell'esclusione sociale.

¹¹ La tripartizione delle ermeneutiche dottrinali è presentata da ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 12.

Per chi scrive l'unico punto fermo tra queste diverse impostazioni è costituito dal fatto che il microcredito è inquadrabile tra gli strumenti di finanza etica o alternativa¹².

Questa categorizzazione, però, non è operata con ricorso alle tradizionali classificazioni del diritto e lascia non del tutto soddisfatto il giurista, poiché pare ridursi ad una mera affermazione di principio, in quanto buona parte della dottrina la usa al solo fine di sottolineare che saremmo innanzi ad uno strumento del tutto scevro da punti di contatto con la finanza tradizionale.

Pertanto, il fine etico – che si riscontra nel perseguimento dell'inclusione sociale, che permette al destinatario del microcredito di diventare soggetto e non vittima del mercato - sarebbe un elemento in grado di innervare nella sua interezza il fenomeno, e cioè varrebbe per la sua finalità, i suoi principi e le sue modalità di erogazione¹³.

Le difficoltà di inquadramento dell'istituto non stupiscono, anche perché esse sono immediata conseguenza della necessità di trapiantare nell'ordinamento un fenomeno che ha avuto origine in contesti giuridici assai distanti dal nostro¹⁴.

Alle differenti finalità - cui risponde l'istituto nei diversi ordinamenti - si è accompagnata un'eterogenea organizzazione della sua erogazione¹⁵: mentre nel Terzo Mondo esso opera su un modello di prestito di gruppo accompagnato da forme – anche di natura morale – di responsabilità collettiva, in Occidente è rimasto legato ad una funzione individuale del credito¹⁶, caratterizzata da una specializzazione degli operatori e da istruttorie *ad hoc*, nelle quali ai tradizionali parametri di valutazione del merito creditizio si affianca una metodologia innovativa: il c.d. *microcredit scoring*.

Un'ultima notazione introduttiva: l'istituto, del quale qui si tenta un inquadramento parziale, ha interessato diversi saperi specifici¹⁷, che hanno ritenuto il microcredito una panacea alla crisi; per limitarsi al solo dominio del diritto – l'unico che verrà in rilievo nel presente contributo - esso intercetta plurime branche dell'ordinamento, con sfaccettature di rango civilistico, internazionale-comunitario¹⁸ e pubblicistico, sulle quali ci si concentrerà nel prosieguo.

¹² BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 41.

¹³ SILVOTTI S., *op. ult. cit.*

¹⁴ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 113 e ss., capitolo BASSO R., CAPONE D., "Microcredito: profili normativi".

¹⁵ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 119.

¹⁶ Tuttavia, anche nell'attuale conformazione della Grameen Bank – sulla cui storia si rinvia a BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pagg. 13-20 – è possibile riscontrare una maggiore attenzione al prestito individuale rispetto alla concezione originaria dell'istituto in cui era prevalente l'idea di prestito ad un gruppo di persone in situazioni analoghe.

¹⁷ La necessità di utilizzare un approccio quanto più possibile multidisciplinare per lo studio del microcredito è stato sottolineato direttamente da YUNUS M., nella prefazione di BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 7.

¹⁸ L'importanza del diritto UE come mezzo di stimolo alle politiche pubbliche per la lotta alla povertà è particolarmente sottolineata da MATTARELLA B.G., "Il problema della povertà nel diritto amministrativo", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/12, pagg. 359 e ss., il quale richiama in particolare l'art. 34 della Carta dei Diritti Fondamentali, nella parte in cui esso richiede che sia garantita "un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti".

2. DIRITTO AMMINISTRATIVO E MICROCREDITO

È ora possibile stringere il campo dell'esposizione.

L'interferenza sul fenomeno "microcredito" ad opera del diritto amministrativo si può apprezzare sotto due visuali:

- 1) la selezione degli operatori presenti su questo particolare settore dell'attività creditizia e la vigilanza pubblica sugli stessi;
- 2) l'intervento diretto della P.A. nelle attività di erogazione.

L'azione dei pubblici poteri *in subiecta materia* si giustifica, perché il microcredito rientra tra gli strumenti inerenti ad un fine comune a più materie di diversa attribuzione legislativa¹⁹, con i quali lo Stato e gli altri soggetti componenti la Repubblica portano avanti la lotta alla povertà.

Tale funzione va tenuta distinta da quella più generica di assistenza sociale, poiché non è limitata ad erogazioni economiche²⁰, ma costituisce il precipitato dell'attuale conformazione solidarista dell'ordinamento²¹, caratterizzato dal superamento della distinzione tra Stato e società²².

Il microcredito è, infatti, finalizzato sia ad eliminare le condizioni di non sufficienza personali sia a costruire un ambiente giuridico ed economico, in cui sia possibile l'integrazione dei singoli²³.

Lo scopo di questa ricerca è, di conseguenza, descrivere dapprima il quadro legislativo – recentemente modificato – che permette l'esercizio del microcredito, poi, tentare di dimostrare come il diritto amministrativo (o per meglio dire, l'operatività di enti dell'ordinamento amministrativo) abbia una profonda ed inevitabile ricaduta sugli istituti di diritto privato (quale è il microcredito), per quanto dettagliatamente disciplinati dalla legge.

La conformazione legale dell'istituto – di impronta schiettamente privatistica – può difficilmente rimanere coerente con l'attività di erogazione posta in essere dai soggetti amministrativi²⁴.

È del tutto lecito che strumenti di diritto privato – quali l'obbligazione ed il contratto – siano usati per uno scopo solidaristico, perseguito da un soggetto dell'ordinamento comune o di quello amministrativo. Anzi, è stato osservato che, proprio per il microcredito, solo il rispetto di una dimensione economica permetta di conseguire risultati migliori

¹⁹ Il riferimento è alla previdenza sociale, di esclusiva competenza statale, ed alla tutela del lavoro ed alla previdenza complementare, di competenza concorrente.

²⁰ Ciò è ben evidenziato in CERULLI IRELLI V., "La lotta alla povertà come politica pubblica", in *Democrazia e diritto*, 4/05 – *Il valore della Costituzione*, pag. 57.

²¹ Sul significato giuridico del concetto di solidarietà – il cui primo campo di applicazione è stato proprio il diritto amministrativo - si rinvia a CIPPITANI R. (2010), *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Perugia.

²² MASSERA A., "Uguaglianza e giustizia nel Welfare State", in *Dir. amm.*, 1/09, pagg. 1 e ss.

²³ Si tratta delle due finalità che contraddistinguono nel momento presente la questione sociale a giudizio di MASSERA A., *op. ult. cit.*

²⁴ Le considerazioni qui esposte si muovono nel solco delle intuizioni del Maestro dello scrivente; per una loro compiuta esposizione si rinvia a MARRAMA D. (2012), *Soggetti "legali" ed autonomia privata*, Torino.

rispetto a quelli di attività di beneficenza²⁵. Tuttavia, gli enti pubblici operanti in questo settore hanno modificato con il loro intervento i connotati dell'istituto qui in esame al punto da spingere a dubitare che di esso resti qualcosa al di là del semplice *nomen iuris*.

3. DISCIPLINA STATALE DEL MICROCREDITO

Prima di arrivare ad affrontare il punto che - a parere dello scrivente - è maggiormente interessante nel fenomeno del microcredito, è opportuno descriverne la conformazione giuridica, prima statale poi regionale. Questo sforzo descrittivo - a cui saranno dedicati il terzo ed il quarto paragrafo dello scritto - sembra imprescindibile, anche alla luce delle recenti innovazioni della disciplina, con le quali è necessario confrontarsi prima di cercare di avviare un discorso critico sul fenomeno.

Tutti i tentativi di definizione giuridica del microcredito sin qui proposti sono stati caratterizzati dalla necessaria presa in considerazione della dinamica economica dell'istituto, come identificata dalla documentazione della Banca Mondiale e recepita nel diritto UE.

C'è da dire che tale angolo visuale non è del tutto convincente, visto che il fenomeno qui in analisi pare apprezzarsi soprattutto per le sue caratteristiche extra-economiche, inerenti alla lotta alla povertà.

Operato questo distinguo preliminare, si possono richiamare i seguente elementi salienti dell'istituto qui in esame:

1. forma di credito dall'importo contenuto, caratterizzata da una complessa metodologia tendente a permettere l'accesso a prestiti a categorie di norma escluse dal mercato finanziario;
2. presenza di garanzie alternative a quelle tradizionali, con cui si diminuisce il rischio del prestatore, si permette un abbassamento del tasso di interesse e che sono necessarie per la concessione di credito a soggetti non bancabili;
3. istruttoria che - oltre a coinvolgere aspetti di solvibilità del percettore - si incentra anche su analisi sull'affidabilità socio-relazionale dei richiedenti;
4. durata molto contenuta, con rate di basso importo ed a scadenze ravvicinate;
5. funzionalizzazione del contratto di credito all'avvio di un'attività microimprenditoriale;
6. tasso di interesse fissato comunque ad un livello tale da consentire un profitto al prestatore, sia esso un'istituzione bancaria sia un soggetto del c.d. Terzo Settore.

Tale classificazione di massima²⁶ ha due grosse pecche e non può essere ritenuta rispondente all'attuale fisionomia positiva statale dell'istituto, perché:

- a. ignora del tutto la possibilità di un microcredito c.d. sociale, cioè destinato al sostegno non di futuri imprenditori, ma di famiglie o di individui in difficoltà;
- b. cancella la presenza di servizi di assistenza aggiuntivi al credito, maggiore peculiarità del fenomeno in relazione alle finalità di promozione della dignità personale.

²⁵ CIPPITANI R., *op. ult. cit.*, pag. 266.

²⁶ Presente sia in ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.* che in BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*

3.1. Il microcredito ed il TUB

Solo poco ha aiutato a chiarire gli esatti contorni dell'istituto la riforma del TUB, operata nel 2010 con il d.lgs. 141, a mezzo del quale è stata data attuazione alla direttiva 2008/48/CE²⁷, relativa ai contratti di credito in favore dei consumatori²⁸.

Attualmente, vi compaiono due articoli specificatamente dedicati al microcredito: il 111, che ne descrive il funzionamento, ed il 113, che disciplina la vigilanza sui soggetti che lo esercitano.

La novella è stata concordemente giudicata un primo passo, al quale dovranno seguire altri interventi – sotto forma di finanziamenti pubblici o agevolazioni fiscali – necessari perché il microcredito possa svilupparsi in modo adeguato²⁹.

In assenza di ulteriori disposizioni normative dal contenuto promozionale, è stato agitato il rischio che la nuova disciplina possa rimanere un guscio vuoto o essere fonte di semplice legittimazione per soggetti già operanti nel settore, a cui però sarebbe inibita una crescita aggiuntiva per i limiti discendenti dal quadro positivo.

A tal fine, è stata contestualmente suggerita la necessità di armonizzare l'art. 111 con le disposizioni riguardanti fenomeni contigui al microcredito – il riferimento è ai Confidi ed al prestito d'onore - e con quella che ha introdotto l'impresa sociale, che attualmente non può operare nell'ambito del credito³⁰.

Se ciò non dovesse avvenire, il quadro positivo si confermerebbe “*lacunoso, fortemente frammentato e incapace di garantire al settore in Italia un'identità e una traiettoria di sviluppo integrata*”³¹.

Va precisato che nel 2010 e nel 2012 le disposizioni del Testo Unico inerenti al microcredito hanno subito ulteriori modifiche, ad opera rispettivamente del d. lgs. n. 218/10 e del d. lgs. 169/12.

La disciplina dell'istituto, pertanto, è stata particolarmente tormentata e frutto di aggiustamenti successivi e solo con il regolamento n. 176 del 17.10.2014 pare avere trovato una sua forma definitiva.

Il TUB – testo che è contrassegnato da una prevalenza di norme di principio su disposizioni di dettaglio e che, pertanto, presenta una spiccata duttilità – delinea il microcredito come un'attività creditizia speciale, contrassegnata da una serie di deroghe.

Tale osservazione ci permette di affrontare un quesito di fondo, relativo all'utilità di produrre una normazione di dettaglio sul microcredito all'interno del *corpus* delle disposizioni in materia di banche.

Infatti, a parere di alcuni Autori³² gli istituti operanti nel campo del microcredito

²⁷ Per una sintesi dei contenuti della riforma del TUB si rinvia almeno a *La disciplina degli intermediari finanziari dopo i decreti legislativi 13 agosto 2010, n. 141 e 14 dicembre 2010, n. 218 (modifiche al Testo Unico Bancario)*. Circolare Assonime n. 11/2011, in *Riv. soc.*, 4/11, pag. 745 e ss.

²⁸ Sul recepimento della normazione comunitaria si veda almeno G. Carriero, *La riforma del credito ai consumatori e le nuove polizie di tutela del risparmiatore nel settore bancario*, in *Europa e dir. priv.*, 2/11, pagg. 505 e ss.

²⁹ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 136 e ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 238.

³⁰ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, *ibidem*.

³¹ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 239.

³² BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 119

sarebbero assai difficilmente paragonabili per dimensioni, per numero di servizi offerti e per la presenza di soggetti – come i donatori - ai tradizionali enti attivi nel campo del credito.

Di conseguenza, la sovrapposizione, per quanto parziale, tra le due figure avrebbe come conseguenza l'applicazione di oneri eccessivi e non giustificabili agli operatori di microfinanza, la cui grandezza non è del resto idonea a causare un rischio sistemico.

Per questo, si era concluso – con suggerimento poi non seguito dal legislatore - per l'opportunità di una regolazione leggera e a mezzo di legge speciale del fenomeno, anche per consentirne sviluppi innovativi e non imbrigliarlo in un rigido quadro positivo³³.

Quest'ultima considerazione sembra a chi scrive convincente e centrata anche per descrivere il fenomeno in Italia.

Al contrario, non pare persuasivo il suggerimento di una necessaria informalità nell'organizzazione dei soggetti operanti nel settore del microcredito³⁴, che – se intesa letteralmente - pare costituire un rischio più che un'opportunità.

Orbene, se il legislatore ha delineato un sistema di autorizzazione all'esercizio del microcredito più leggero di quello previsto per gli istituti bancari, non si può dire che l'istituto sia stato oggetto di normazione non dettagliata.

Ciò è ancora più evidente alla luce della circostanza che la riforma del 2010 ha portato ad un irrigidimento nel controllo operato dalla Banca d'Italia sui soggetti operanti nel mercato del credito, uniformando le precedenti diverse discipline previste per banche e finanziarie, disciplinate all'art. 106, e che in origine erano sottoposte a controlli meno stringenti ed escluse dalla vigilanza prudenziale.

Non è facilmente comprensibile il motivo per cui i controlli originariamente previsti per quest'ultimi soggetti siano stati mantenuti in vita per gli operatori del microcredito, la cui attività non è immediatamente sovrapponibile a quella delle finanziarie.

Questo profilo non è stato mai considerato dalla dottrina, che ha preferito concentrarsi su un altro problema: quanto necessario per rispondere alle sollecitazioni della vigilanza ha un costo per gli operatori di microcredito, che – secondo parte degli studiosi³⁵ – avrebbe reso impossibile fornire credito a tassi non elevatissimi ai clienti sprovvisti di una storia bancaria o marginali. E proprio per impedire questo risultato poco felice, il legislatore avrebbe ritenuto possibile per gli operatori di microcredito restare nel precedente e più blando regime regolatorio apprestato per le finanziarie.

La diminuzione degli oneri di controllo in favore dei soggetti attivi nel microcredito sarebbe fenomeno che si riscontra anche in paesi di tradizione legislativa simile all'Italia come la Francia³⁶.

Nell'Esagono, è infatti possibile che dal 2001 associazioni prive di scopo di lucro e sprovviste dell'autorizzazione bancaria possano concedere prestiti - necessari per l'avvio di attività imprenditoriali o di auto-occupazione - sino ad € 10.000,00 in favore di disoccupati o di soggetti titolari di sussidi statali; dal 2008 tale possibilità è stata estesa anche agli interventi di carattere sociale. Va ricordato che un'autorizzazione ministeriale

³³ LA TORRE M., VENTO G. A. (2006), *Microfinance*, New York.

³⁴ CARRARA M., pag. IX, *Prefazione* in BORGOMEIO&CO. (a cura di), *op. ult. cit.*, che invoca un quadro regolamentare meno complesso.

³⁵ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 123.

³⁶ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 124.

è prevista solo nel caso in cui le associazioni attingano le risorse necessarie per la loro attività creditizia dal circuito bancario.

3.2. Regime autorizzatorio: dall'Organismo all'Elenco

Per quanto attiene all'autorizzazione all'esercizio di attività di microcredito, in Italia era invece originariamente previsto - ai sensi della versione dell'art. 113, risultante dalla riforma del 2010 - che fosse necessaria l'iscrizione in un Albo gestito da un'associazione di diritto privato, costituita dalle realtà operanti nel settore del microcredito, e contrassegnato da autonomia organizzativa, statutaria e finanziaria.

I suoi componenti sarebbero stati nominati dal Ministero dell'Economia su proposta dell'istituto di via Nazionale.

L'iscrizione sarebbe anche ora potere vincolato solo all'accertamento dei presupposti stabiliti dalla legge e non avrebbe così il carattere discrezionale, tipico delle autorizzazioni bancarie³⁷.

Originariamente, uno dei compiti dell'organismo era anche quello di raccogliere dagli operatori le somme necessarie per il suo funzionamento; detti contributi non potevano *ex lege* superare l'ammontare dell'1% dei prestiti concessi.

L'associazione aveva ampi poteri ispettivi, che si concretavano nella richiesta di dati, notizie e nell'ordine di trasmissione di tutti gli atti ed i documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di vigilanza.

La cancellazione poteva essere disposta al ricorrere di quattro evenienze:

1. perdita dei requisiti di iscrizione;
2. gravi violazione di legge e di atti amministrativi emanati in attuazione del TUB;
3. mancato pagamento del contributo;
4. inattività superiore ad un anno.

La Banca d'Italia aveva un potere d'ordine residuale, che poteva essere esercitato dopo avere acquisito una sollecitazione da parte dell'Organismo, che curava anche la relativa istruttoria; esso consisteva nell'imposizione del divieto di nuove operazioni o nell'obbligo di riduzione delle attività per violazione di legge o di generiche "*disposizioni amministrative*".

All'Istituto di via Nazionale era conferita anche un'attività di vigilanza sull'operato dell'Organismo, da svolgersi secondo i criteri di proporzionalità ed economicità. Se nell'esercizio di questi poteri fossero emerse irregolarità, la Banca d'Italia aveva un obbligo di tempestiva comunicazione al Ministero; nei casi più gravi poteva arrivare a proporre lo scioglimento.

Va considerato che la creazione di un'associazione che vigili sull'operato degli operatori che la compongono - idea inizialmente sposata dal legislatore - pone molti problemi: il primo è la coincidenza indiretta tra vigilati e vigilante, che viene in aggiunta finanziato dai contributi dei primi, il secondo l'elevata probabilità che i costi dell'attività di controllo verranno traslati sugli utenti.

³⁷ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 132.

La scelta avrebbe posto seri problemi di coerenza dell'ordinamento³⁸, perché i poteri amministrativi di controllo sui soggetti iscritti sarebbero stati non in capo all'Istituto di via Nazionale – autorità di vigilanza – ma ad un ente privato.

Forse, anche in conseguenza di questi elementi poco convincenti, nel 2012 l'originario testo dell'art. 113 è stato integralmente riscritto.

Nell'attuale versione, la disposizione prevede che sia direttamente la Banca d'Italia a tenere l'elenco previsto dall'art. 111, chiamato Albo, e che ad essa spettino i poteri di vigilanza e controllo con le relative facoltà istruttorie.

La cancellazione può essere disposta solo in tre casi:

1. perdita dei requisiti di iscrizione;
2. gravi violazioni di legge e di atti amministrativi emanati in attuazione del TUB;
3. inattività superiore ad un anno.

L'istituzione dell'Organismo è ora solo eventuale ed è subordinata ad una condizione dai contorni abbastanza elastici: essa verrà disposta solo quando “*il numero degli iscritti è sufficiente per consentire la costituzione*” di un soggetto di cui stavolta non si precisa la natura.

In quanto ente istituito dal Ministero, esso dovrebbe – almeno a parere dello scrivente - avere soggettività giuridica di diritto pubblico, pur nel silenzio della legge; l'Organismo avrà anche il potere di determinare l'ammontare dei contributi a carico dei soggetti iscritti, attualmente fissati nella misura del cinque per mille dei finanziamenti erogati. Solo dopo l'istituzione di questo ente, sarà di nuovo possibile la cancellazione per omesso pagamento del contributo di iscrizione.

Il capoverso dell'attuale versione dell'art. 113 richiama in modo puntuale i commi 6, 7, 8 ed 8 *bis* dell'art. 112 bis del TUB, disposizione che regola l'attività del soggetto preposto alla tenuta dell'Albo degli operatori nel settore dei confidi.

Pur in assenza di un'esplicita opzione del legislatore, il richiamo pare essere subordinato all'istituzione dell'Organismo. Di conseguenza, questa parte della disposizione non è ancora efficace: infatti, i commi richiamati hanno ad oggetto attività di controllo ad opera di Banca d'Italia sull'ente privato, che gestisce l'Albo dei Confidi.

L'istituzione dell'Organismo per la gestione dell'elenco dei soggetti legittimati ad operare nel settore del microcredito pare almeno a chi scrive allo stato del tutto eventuale; infatti, è difficile capire quando si verificherà la sufficienza del loro numero perché scatti la possibilità di costituzione dell'ente.

L'estensore del presente contributo si chiede, comunque, perché non si sia pensato mai di attribuire le funzioni di vigilanza sui soggetti operanti in questo settore all'ente pubblico dedicato istituzionalmente al fenomeno del microcredito, che naturalmente avrebbe potuto esercitare tali competenze.

³⁸ Così si esprime LENER R., “La disciplina degli organismi per la tenuta degli albi dei professionisti operanti nel settore bancario, finanziario e assicurativo: un'ipotesi di riorganizzazione normativa”, in *Banca, Borsa, tit. di cred.*, 1/14, pagg. 27 e ss.

3.3. Il procedimento di iscrizione

Nel gennaio 2015 Banca d'Italia ha dato avvio alla consultazione degli operatori per l'istituzione dell'Albo, conclusasi la scorso 3 giugno con l'emanazione di specifiche "disposizioni per l'iscrizione e la gestione dell'elenco degli operatori di microcredito".

I minori oneri amministrativi per l'esercizio del microcredito sono senza dubbio un segno del *favor*, con cui il legislatore guarda ad un fenomeno di rilievo sociale, ed una concreta espressione del principio di proporzionalità; del pari, costituiscono anche la spia che le operazioni di microcredito non possono rappresentare un rischio per l'intero sistema creditizio³⁹.

Per l'iscrizione all'Albo è necessario, ai sensi del II comma dell'art. 111:

1. avere forma giuridica di società di capitali;
2. avere un capitale sociale versato, fissato in misura non inferiore ad € 250.000, pari a cinque volte il capitale minimo per la costituzione di una S.p.A.⁴⁰;
3. avere oggetto sociale esclusivo al microcredito ed alla fornitura di servizi correlati;
4. presentare un programma delle attività, che si è progettato di intraprendere, con espressa indicazione dei soggetti di cui ci si intende avvalere per l'effettuazione dei servizi ausiliari;
5. avere soci di controllo ed amministratori dotati di particolari requisiti di onorabilità e professionalità.

Sia lecito avanzare un dubbio sulla previsione del capitale minimo, che pare a chi scrive troppo esigua.

I requisiti di onorabilità per i titolari di quote o azioni superiori al 10% del capitale o di partecipazioni di controllo sono previsti per il solo esercizio del diritto di voto e sono subordinati⁴¹:

1. alla non sottoposizione a misure di prevenzione disposte dall'autorità giudiziaria o all'intervenuta riabilitazione;
2. a non avere riportato condanna irrevocabile, salva la riabilitazione:
 - a. con pena detentiva superiore a sei mesi per reato in materia finanziaria, bancaria, creditizia, assicurativa, di mercati mobiliari o strumenti di pagamento;
 - b. con pena detentiva superiore a sei mesi per reati fallimentari;
 - c. con pena detentiva superiore ad un anno per reato contro la P.A., la fede pubblica, il patrimonio, l'ordine pubblico, l'economia pubblica o delitto tributario;
 - d. alla reclusione superiore a due anni per qualsiasi reato non colposo;
3. a non avere patteggiato una condanna per reato di cui a tutti i casi al numero 2, tranne che il reato sia stato estinto; non rileva la prima condanna ad applicazione della pena su richiesta di parte di durata inferiore ad un anno per i reati di cui alle lettere a e b.

³⁹ Le considerazioni sono espresse in *Disposizioni per l'iscrizione e la gestione dell'elenco degli operatori di microcredito*, progetto redatto dalla Banca d'Italia ed in libera consultazione al link: https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2014/elenco-operatorimicrocredito/Consultazione_microcredito.pdf

⁴⁰ Art. 6 del Regolamento 279/14.

⁴¹ Art. 7 del Regolamento 279/14.

In sede di assemblea, spetta al presidente della stessa la verifica dei requisiti; per fattispecie di diritto straniero la valutazione deve essere condotta dalla Banca d'Italia con un criterio di equivalenza sostanziale.

Per i soggetti titolari di cariche valgono gli stessi requisiti di onorabilità analiticamente indicati sopra, a cui si affiancano elementi di professionalità e competenza.

In forza di questi ultimi, possono ricoprire l'incarico di amministratore, direttore generale e sindaco solo coloro che vantino un'esperienza almeno triennale⁴²:

1. come amministratore o soggetto titolare di poteri direttivi o controllo in azienda;
2. come professionista nel settore del credito o della finanza;
3. come insegnante universitario in materie giuridiche o economiche;
4. come funzionario o dirigente presso enti privati, pubblici o P.A. che hanno attinenza con il settore creditizio, finanziario ed assicurativo.

I requisiti professionali come elencati dal regolamento paiono – almeno a chi scrive - piuttosto vaghi.

La sospensione dalla carica è disposta per condanna non definitiva o per applicazione di pena su richiesta di parte per reati, la cui commissione determina perdita di onorabilità una volta che intervenga la sentenza definitiva, per misure di prevenzione disposte ai danni di soggetti indiziati di appartenere ad organizzazioni criminali e per misura cautela personale⁴³.

Sono dettagliate una serie di circostanze ostative alla possibilità di ricoprire cariche amministrative o di controllo per soggetti, che abbiano svolto analoghe funzioni per almeno due esercizi precedenti al momento in cui:

1. le imprese, in cui operavano, siano state dichiarate fallite;
2. le aziende del settore del credito, della finanza, nel campo mobiliare o assicurativo, in cui operavano, siano state sottoposte ad amministrazione straordinaria, liquidazione, revoca dell'autorizzazione o sospensione;
3. gli operatori di microcredito, in cui operavano, siano stati cancellati dall'elenco;
4. le imprese, in cui operavano, siano state colpite da sanzioni interdittive per responsabilità da reato.

Nei primi tre casi è prevista la possibilità di ricoprire l'incarico, se l'interessato dimostra la propria estraneità dai fatti che hanno portato alla restrizione; quest'ultimo è sottoposto ad un obbligo di immediata comunicazione alla Banca d'Italia, che dovrà compiere un'adeguata istruttoria e concludere il procedimento in trenta giorni.

Il periodo in cui rilevano gli episodi ostativi alla possibilità di ricoprire l'incarico è di tre anni dall'adozione dei provvedimenti; esso è ridotto ad uno se i provvedimenti concorsuali, di responsabilità da reato o di cancellazione sono stati adottati su istanza di parte.

La dottrina ha notato – come anticipato - che i requisiti ricalcano quelli contemplati nel testo dell'art. 106 TUB precedentemente alla riforma⁴⁴.

⁴² Art. 8 del Regolamento 279/14.

⁴³ Art. 9 del Regolamento 279/14.

⁴⁴ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 132.

L'iscrizione avviene su domanda di parte, che deve essere trasmessa entro 60 giorni dall'iscrizione al registro delle imprese o dall'inserimento nel registro delle imprese dell'attività di microcredito tra quelle statutarie, e che contiene secondo il progetto stilato da Palazzo Koch⁴⁵:

1. una serie di informazioni sull'istante (denominazione sociale, forma giuridica, sede legale ed amministrativa, partita IVA, indirizzo PEC, generalità del legale rappresentante, capitale sociale sia sottoscritto che versato);
2. un programma di attività, in cui si specifichi la tipologia di microcredito che ci si appresta ad erogare, le strategie aziendali, le linee di sviluppo dell'attività, le caratteristiche dei finanziamenti che si intendono erogare, dei meccanismi di controllo e delle linee guida operative;
3. una precisa indicazione dei servizi ausiliari, sia in fase di istruttoria che di rimborso;
4. l'indicazione dei meccanismi per garantire l'efficacia e l'autonomia dell'attività di controllo interno, in particolare in relazione all'attività dell'organo interno preposto a detta funzione, di cui la Banca d'Italia suggerisce l'istituzione, in ragione dell'attività finanziaria espletata; in caso di assenza dell'organo di controllo, è prevista una relazione sui meccanismi che si intendono adottare per assicurare un livello adeguato di controlli;
5. l'indicazione dei soggetti che svolgeranno i servizi ausiliari, precisando se essi curino anche il collocamento e la promozione dei contratti.

Alla domanda vanno allegati l'atto costitutivo, lo statuto sociale, la documentazione da cui si evinca la sussistenza del capitale sociale anche per il tramite di apposita relazione a firma di un revisore legale, l'elenco dei soci titolari – in via diretta o indiretta - di partecipazioni rilevanti e dei soggetti titolari di cariche nell'organo di amministrazione o di controllo e della copia del documento di identità del sottoscrittore; è richiesta, per le società già operative nel settore, la trasmissione dell'ultimo bilancio approvato con una relazione della situazione contabile aggiornata.

Il procedimento di iscrizione ha una durata massima di 120 giorni⁴⁶

I soggetti, una volta iscritti, dovranno indirizzare alla Banca d'Italia comunicazioni periodiche su tutte le circostanze di interesse dell'organo di vigilanza per l'espletamento dei controlli ed in particolare sui tassi praticati, al fine del controllo del rispetto della soglia di usura; quest'ultima notizia dovrà essere trasmessa con cadenza trimestrale.

Nello specifico, si richiede pure la trasmissione di tutte le variazioni della composizione degli organi sociali, dell'assetto e della struttura proprietaria e delle modificazioni ai meccanismi di controllo.

Sono previste altresì: una comunicazione per ogni cambiamento nelle cariche in particolar modo per il direttore generale o altro soggetto apicale presente nell'organizzazione, per ogni partecipazione che superi il 10% del capitale o che sia comunque rilevante, da effettuarsi entro 30 giorni dalla data in cui essa sia stata conosciuta dall'operatore, per ogni variazione delle notizie comunicate con la richiesta di iscrizione⁴⁷.

⁴⁵ Art. 4 delle disposizioni Banca d'Italia.

⁴⁶ Art. 5 delle disposizioni Banca d'Italia.

⁴⁷ Artt. 6 e 7 delle disposizioni Banca.

Ci si riferisce al mutamento nei programmi generali di attività, all'obbligo di comunicazioni semestrali sulla situazione patrimoniale, economica e finanziaria e sul volume dei crediti erogati, che dovranno essere rese nelle forme previste dalla precedente formulazione dell'art. 106 del TUB, al bilancio annuale, completo di allegati e di delibera dell'assemblea dei soci, che dovrà essere spedito a Banca d'Italia entro 30 giorni dall'avvenuta approvazione.

Se si dovesse verificare una perdita dei requisiti legittimanti all'iscrizione, va inoltrata motivata richiesta di cancellazione all'Autorità di vigilanza nel termine di 120 giorni dalla verifica dell'evento⁴⁸.

Il numero di iscrizione nell'elenco deve essere indicato in tutti gli atti e nella corrispondenza degli operatori del microcredito⁴⁹.

La verifica di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali, nei casi di nomina e sostituzione, deve essere effettuata dall'organo collegiale di appartenenza, che deve tenere una riunione a ciò dedicata; la delibera di accertamento dei requisiti deve indicare tutte le attività svolte dal titolare, tutti i documenti necessari per la prova dei requisiti e la pendenza di eventuali procedimento che potrebbero portare alla loro perdita ed essere trasmessa entro 30 giorni alla Banca d'Italia, cui deve essere tempestivamente spedito anche ogni atto successivo, con il quale – accertato il venire meno dei requisiti – si dispone la decadenza o la sospensione della carica. Questa documentazione va conservata per un periodo di dieci anni e l'Autorità di vigilanza ha il potere di richiedere la documentazione esaminata dall'organo collegiale per la verifica dei requisiti.

Se il soggetto è titolare di cariche anche in intermediari finanziari già sottoposti alla vigilanza di Banca d'Italia, la verifica è eventuale e l'organo dell'operatore di microcredito può limitarsi ad una trasmissione delle cariche ricoperte in altri soggetti vigilati⁵⁰.

Questi controlli scattano per i sindaci supplenti solo all'atto di effettivo insediamento nella carica.

Se, invece, l'organo è monocratico la verifica avviene per il tramite di un'autodichiarazione, a cui è allegato un *curriculum*; la decadenza e la sospensione dovranno essere adottate dall'assemblea, che dovrà ricevere tempestiva comunicazione e che poi provvederà alla trasmissione dei provvedimenti alla Banca d'Italia.

A quest'ultima è riservato anche il potere di pronunciare d'ufficio la decadenza in caso di inerzia degli organi aziendali.

Invece, al Consiglio di amministrazione dei soggetti iscritti è riservata la verifica di onorabilità sui partecipanti al capitale titolari di quote rilevanti o di controllo – come definite dall'art. 23 TUB - da espletarsi con adeguata istruttoria. Essa dovrà coinvolgere anche i componenti dell'organo amministrativo ed il direttore generale della società, qualora il socio dell'operatore nel settore del microcredito sia una persona giuridica; in caso di persone fisiche è previsto l'esame della documentazione di cui all'allegato 2 alle

⁴⁸ Art. 8 delle disposizioni Banca d'Italia.

⁴⁹ Art. 10 delle disposizioni Banca d'Italia.

⁵⁰ Così prevedono le disposizioni Banca d'Italia, all'art. 2.

disposizioni di Banca d'Italia⁵¹; le delibere dovranno essere trasmesse a Banca d'Italia solo in caso di controlli ad esito negativo⁵².

La vigilanza dovrebbe limitarsi alla verifica del rispetto dei limiti legali posti all'esercizio del microcredito, senza introdurre coefficienti prudenziali o limiti prefissati all'utilizzo della leva finanziaria; non c'è spazio, invece, per l'applicabilità delle norme in materia di trasparenza⁵³.

In relazione al regime autorizzatorio, è prevista tutt'ora una deroga in favore di soggetti *no profit*, i quali originariamente potevano operare nel settore del microcredito sociale, purché fossero iscritti ad una sezione speciale dell'Albo e purché il tasso di interesse fosse più favorevole a quello prevalente sul mercato.

Si può sostenere che la versione originaria della norma permetteva l'esercizio del microcredito sociale anche direttamente agli enti pubblici, che avevano obbligo di iscrizione in una sezione specializzata, ed erano soggetti alla vigilanza dell'Organismo e – prima dell'istituzione (mai avvenuta) di quest'ultimo - della Banca d'Italia; forse, proprio per evitare questo controllo, è stata eliminata la sezione speciale.

La sua formulazione attuale, invece, prevede la possibilità di esercizio del microcredito sociale senza iscrizione, attività consentita ad una sola categoria di soggetti amministrativi.

Infatti, il regolamento, all'art. 11, fissa un numero chiuso di soggetti titolati a quest'attività: associazioni e fondazioni (pleonasticamente definite senza scopo di lucro), società di mutuo soccorso, aziende pubbliche derivanti dalla trasformazione di IPAB, cooperative dotate della qualifica onlus, cooperative sociali, i cui responsabili siano in possesso dei requisiti di onorabilità, il cui statuto contempli il microcredito sociale e preveda un organo di controllo di tre membri in possesso dei requisiti di onorabilità.

Gli altri enti amministrativi sono estromessi dalla possibilità di esercizio per esplicita opzione legislativa: ciò suscita perplessità sul titolo in base al quale essi pongono in essere attività di microcredito.

Nel caso in cui operano i soggetti *no profit*, il microcredito non può essere usato per l'acquisto di beni o servizi, deve essere svolto solo nel settore sociale e la sua remunerazione deve prevedere solo un equilibrio con i costi e comunque il TAEG del credito non deve essere superiore al TAEG medio trimestrale moltiplicato per 0,4.

3.4. Le due tipologie di microcredito previste nella legislazione

Chiariti gli aspetti regolatori del fenomeno, è opportuno ora approfondire la disciplina positiva dell'istituto in esame.

⁵¹ Esso prevede – a titolo esemplificativo – per gli individui italiani o provenienti da Stato membro UE: la verifica del certificato del casellario giudiziale, dei carichi pendenti, di una dichiarazione sostitutiva in cui si attesti il non avere riportate condanne o provvedimenti sanzionatori in Stati esteri, che comportano la perdita dell'onorabilità secondo la legge italiana; analoghe certificazioni e dichiarazioni accompagnate da un parere legale dovranno essere rese da soggetti di cittadinanza extracomunitaria non autorizzati al soggiorno in Italia. Un regime misto è previsto per gli extracomunitari autorizzati al soggiorno.

⁵² Notizie tratte sempre delle disposizioni Banca, art. 3.

⁵³ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 133.

Nell'ordinamento italiano sono – come detto - presenti due varianti di microcredito:

- a. microcredito all'impresa;
- b. microcredito sociale.

Immediatamente, va sottolineato che la previsione di una doppia, dettagliata conformazione del fenomeno è idonea a distinguere queste operazioni da interventi diversi e più speculativi⁵⁴.

In ragione di tanto, la prudenza del legislatore sarebbe atteggiamento da valutare con favore, almeno nella fase iniziale, perché scoraggia la possibilità che soggetti – come, ad esempio, le finanziarie ai sensi dell'art. 106 TUB - inquinino il settore del microcredito.

Tuttavia, è stato notato che se tale atteggiamento di eccessiva rigidità dovesse persistere, potrebbe avere la conseguenza di impedire lo sviluppo di forti, ma genuine realtà operative in quest'ambito⁵⁵, che si troverebbero costrette ad operare in presenza di norme sin troppo dettagliate.

Si pone immediatamente un aspetto problematico: l'introduzione nell'ordinamento di due tipologie di microcredito può avere snaturato l'istituto?

In effetti, a chi scrive parrebbe che l'istituto sia più in grado di fornire benzina finanziaria ed assistenza per lo sviluppo di attività di impresa da parte dei più poveri piuttosto che servire ad alleviare situazioni di disagio in cui versa parte della popolazione.

A seguito della presenza di una doppia conformazione legislativa, il microcredito potrebbe ridursi ad una formula vaga, a cui si chiedono risposte per le quali in origine non era stato immaginato.

Altra dottrina si è, invece, soffermata sulla scarsa aderenza del testo normativo alla realtà italiana del settore: infatti, la norma, che ha ripreso una definizione di microcredito discendente dal diritto comunitario, non sarebbe applicabile ad un'ampia gamma di soggetti che erogano microcredito⁵⁶ e - a ben vedere - essa dimostra di ignorare l'attività di mediazione creditizia svolta da numerose associazioni, che non erogano prestiti, ma sono dedite esclusivamente alla selezione dei beneficiari degli interventi⁵⁷.

Recentissimamente, almeno il primo elemento critico è stato in parte superato con un'apposita previsione regolamentare in favore delle cooperative a mutualità prevalente, cui sono riconosciuti ambiti di operatività fortemente eccentrici⁵⁸.

Tutti i contratti di microcredito – quale che sia la finalità perseguita - devono essere stipulati in forma scritta ed è previsto un obbligo di informazione stringente in capo ai soggetti esercenti questa attività.

È escluso l'intervento di consorzi o fondi di garanzia per un ammontare superiore all'80% di ogni credito erogato; il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico n. 79798/14, già modificato in data 18.03.2015, ha istituito in favore degli operatori di

⁵⁴ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 126, ove si richiamano da un lato il *venture capital*, dall'altro il credito al consumo.

⁵⁵ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 134.

⁵⁶ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 237, che si riferiscono alle MAG, le mutue di autogestione, realtà di finanza etica da tempo operanti in Italia, ma niente affatto considerate dalla riforma nella sua versione originaria.

⁵⁷ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 237.

⁵⁸ Art. 16 del Regolamento 279/14, che dà la possibilità di erogare prestiti sino ad € 75.000 di durata decennale.

microcredito una garanzia di secondo livello su quella prestata dai consorzi, da valere sulle risorse a disposizione del Fondo per le piccole e medie imprese.

La leva finanziaria che gli operatori di microcredito possono attivare è non superiore a sedici volte il patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio.

È verosimile che il meccanismo delle garanzie e quello della leva finanziaria possano introdurre elementi di instabilità nel sistema; da un lato, per il loro tramite si abbassa la percezione dell'obbligo di restituzione, dall'altro si permette agli operatori il ricorso ad un indebitamento abbastanza elevato

La dottrina ha già individuato nel contratto – inquadrato tra quelli di credito al consumo - una causa mista, frutto della commistione fra finanziamento e funzione solidale⁵⁹. Invero, per chi scrive la presenza di quest'ultimo scopo contrattuale dovrebbe introdurre una cesura netta tra microcredito e credito al consumo. Condivisibile, invece, è l'indicazione di assenza di scopo mutualistico nel microcredito con conseguente irriducibilità di quest'ultimo ad analoghe operazioni poste in essere dalle banche cooperative con i propri soci⁶⁰.

Pur nella consapevolezza della recente tendenza dell'ordinamento a fuggire dalla costruzione di precisi schemi negoziali per la disciplina di operazioni economiche⁶¹, qui si propone invece che il microcredito sia un contratto – dogmaticamente - da individuarsi tra i finanziamenti⁶² o mutui di scopo legale, tipici per più profili; ciò in quanto sono previsti il perseguimento di uno scopo di interesse immediatamente generale, la provvista temporanea di una disponibilità monetaria per un fine indicato direttamente dalla legge, la possibilità di concedere il credito solo alle categorie indicate dalla disciplina dell'istituto, un ammontare massimo di interessi e l'assenza di garanzie reali o personali.

A questa prima caratteristica sono collegate anche prestazioni ulteriori di tipo professionale, che ineriscono a consulenze in merito allo sviluppo ed alla gestione dell'attività economica e contrassegnano ulteriormente il tipo legale. Nel contratto, gli obbligati passivi vanno identificati come soggetti non bancabili, termine da intendere nel senso che si tratta di persone incapaci di accedere ai tradizionali canali bancari, ma comunque capaci di restituire i prestiti di cui sono destinatarie⁶³. Questo aspetto, però, viene dimenticato nella *vulgata*. Invece, i creditori sono le persone giuridiche destinatarie dell'iscrizione e gli altri soggetti senza scopo di lucro, che possono esercitare il microcredito sociale anche in carenza di iscrizione.

La definizione si attaglia ad entrambe le forme di microcredito. Le prestazioni aggiuntive sono state ricondotte da parte della dottrina⁶⁴ a due *rationes* convergenti: la prima rivolta al prestatore, che con la sua assistenza aumenta le possibilità che il denaro gli venga restituito, la seconda al mutuante, che si vede riconosciuta la possibilità che il credito possa servire davvero allo sviluppo delle sue abilità professionali ed umane.

⁵⁹ NONNE L., “Il microcredito solidale: profili tipologici e proposte disciplinare”, in *Banca, Borsa, tit. cred.*, 1/11, pagg. 49 e ss.

⁶⁰ NONNE L., *op. ult. cit.*

⁶¹ NONNE L., *op. ult. cit.*

⁶² Tale definizione è ripresa da FRAGALI M., “Finanziamento (dir. priv.)”, in *Enc. dir.*, XVII, 1968; sul mutuo di scopo si veda anche MAZZAMUTO S., “Mutuo di scopo”, in *Enc. giur.*, XX, Roma.

⁶³ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 36-38.

⁶⁴ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 128.

3.5. Il microcredito all'impresa tra TUB e Regolamento

Il microcredito all'impresa si caratterizza perché i suoi beneficiari sono soggetti che, per dare avvio o per sviluppare attività micro-imprenditoriali o di lavoro autonomo, necessitano di un ridotto apporto di capitale in finanziamento, che mai verrebbe loro concesso da operatori tradizionali bancari; tuttavia, i soggetti richiedenti paiono essere comunque portatori di una capacità progettuale che - per ricevere il prestito - deve essere ritenuta meritevole dal soggetto erogante.

In ragione di tanto, a quest'ultimo sono richieste due prestazioni ulteriori: valutazione dell'iniziativa proposta (cosa necessaria anche in un contesto bancario, ma solo per la concessione del finanziamento) e - elemento, che pare contraddistinguere intrinsecamente il microcredito - supporto ed affiancamento all'imprenditore in potenza con attività di sostegno rese da professionisti specializzati che rendano possibile la realizzazione dell'idea di partenza (ad esempio, la redazione di un *business plan*), che permettano di evitare errori di natura fiscale e che agevolino i rapporti del soggetto mutuatario con i terzi, incluse le P.A.

Un altro elemento che può essere identificato come connotante il microcredito si ricava in particolare dalla sua declinazione operativa, contraddistinta in modo costante dalla presenza di operatori del terzo settore, delle strutture diocesane o inseriti nelle politiche di protezione e promozione sociale, che contribuiscono all'individuazione della reputazione del soggetto destinatario dell'azione e legano in modo inestricabile credito e territorio.

Dato l'elevato costo di una singola azione di microcredito, era stata suggerita l'introduzione di un tasso di usura *ad hoc*, poiché quello generalmente previsto potrebbe rendere non economico l'esercizio di quest'attività⁶⁵; la proposta non è stata accolta dal legislatore.

Individuata la finalità della prima versione dell'istituto, è possibile ora metterne a fuoco gli aspetti più tecnici:

1. il finanziamento non può avere importo superiore ad € 25.000,00, tetto già presente nelle indicazioni comunitarie ed ampliato per via regolamentare;
2. non sono previste garanzie reali;
3. possono esserne destinatarie persone fisiche, società di persone, s.r.l. semplificate, cooperative od associazioni.

Il credito è *ex lege* finalizzato all'avvio o all'esercizio di lavoro autonomo o di microimpresa.

Possono essere finanziati, per fare alcuni esempi⁶⁶: gli acquisti di materiali, di beni e di servizi strumentali necessari per l'attività di impresa, il pagamento di *leasing* e di assicurazioni, la frequenza di corsi di formazione - anche universitari - necessari per acquisire competenze necessarie all'esercizio dell'attività economica sia per il titolare che per i dipendenti, spese per l'ampliamento del personale; è necessaria una verifica della destinazione dei fondi da espletarsi tramite apposita dichiarazione del soggetto finanziato.

⁶⁵ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 135.

⁶⁶ Trattati dall'art. 2 del Regolamento.

L'art. 3 del Regolamento prevede la compresenza di almeno due tra le seguenti prestazioni ausiliarie:

1. redazione del piano di sviluppo del progetto finanziato e analisi di un suo possibile miglioramento;
2. formazione sulle tecniche di conduzione dell'impresa, dal punto di vista contabile, finanziario e della gestione del personale;
3. formazione all'uso di tecnologie in grado di aumentare la produttività dell'azienda;
4. effettuazione di studi di mercato per la definizione dei prezzi dei beni e servizi offerti e delle strategie di vendita;
5. assistenza fiscale, legale ed amministrativa ed informazione sui servizi analoghi disponibili sul mercato;
6. percorso di inserimento nel mercato del lavoro per i soggetti che hanno usato il finanziamento per la frequenza di corsi di formazione;
7. risoluzioni di problemi sorti nello sviluppo del progetto.

Non è chiaro se i servizi siano a pagamento o gratuiti; essi possono essere affidati anche a terzi specialisti con obbligo di informazione periodica. Dovrebbe presumersi che queste prestazioni siano a carattere oneroso e che l'interesse copra anche il costo delle attività ausiliarie.

Una pecca nella conformazione legislativa della variante dell'istituto qui in esame è costituita dalla circostanza che mancano strumenti per evitare che un singolo beneficiario prenda in prestito contemporaneamente da più attori nel campo del microcredito somme superiori ad € 25.000; tale carenza permette abusi di finanziamento, che possono sfociare anche in livelli di sovraindebitamento non sopportabili⁶⁷, esito diametralmente opposto alle finalità dell'istituto. Tuttavia, questo rischio dovrebbe essere scongiurato dal fatto che nella prassi l'ammontare dei finanziamenti più elevati è in media di € 3.000,00.

È stato comunque ritenuto che la soglia massima individuata dal legislatore consenta sia di finanziare in modo efficiente attività di dimensioni medio-piccole sia di lasciare uno spazio di manovra ai mutuanti, che al contempo non sono esposti a rischi eccessivi⁶⁸.

La disciplina legale è stata integrata – come detto - dal recentissimo Regolamento ministeriale 279 del 01.12.2014.

Esso, all'art. 1, ha operato un'ulteriore delimitazione dei soggetti destinatari del microcredito per l'impresa; sono esclusi i lavoratori autonomi o le imprese titolari di partita IVA da più di cinque anni; autonomi e imprese individuali, che impieghino più di cinque dipendenti; società di persone e capitali con più di dieci dipendenti; imprese che al momento della richiesta abbiano i requisiti dimensionali per la fallibilità ed un indebitamento superiore ad € 100.000,00.

L'art. 4 ha permesso la possibilità di ampliare di € 10.000,00 l'ammontare del finanziamento in caso di erogazione frazionata e sotto condizione del puntuale pagamento delle ultime sei rate e di uno sviluppo verificato del progetto finanziato. È comunque possibile estendere l'originario importo finanziato fino ad € 25.000,00 o € 35.000,00 se ricorrono i presupposti per l'ampliamento.

⁶⁷ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit., ibidem*.

⁶⁸ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit., ibidem*.

La stessa disposizione regolamentare precisa che le rate possono essere dilazionate al massimo con cadenza trimestrale e che è possibile la posposizione del piano di restituzione in relazione alla natura del progetto finanziato; il contratto non può avere durata superiore a 7 anni, tranne che per il finanziamento per le attività di formazione, caso in cui il limite è decennale e, comunque, coerente con la dimensione temporale del corso seguito.

Ai sensi del capoverso dell'art. 4, i contratti possono essere conclusi o dall'operatore del microcredito o dal terzo, con cui è stato stretto il negozio per la fornitura delle attività consenziali.

3.6. *Il microcredito sociale tra TUB e regolamento*

Il microcredito sociale, invece, è rivolto a famiglie in uno stato di debolezza economica, che si trovino nella necessità di affrontare spese ordinarie o straordinarie a cui non possono fare fronte.

Per alcuni⁶⁹, tale intervento sarebbe simile ad attività di beneficenza, in quanto si prescinderebbe addirittura da una valutazione sulle capacità di rimborso ad opera del mutuuario⁷⁰: il paragone non pare almeno a chi scrive convincente, perché è comunque previsto un interesse – anche se più contenuto di quello per i microfinanziamenti all'impresa – e perché vi è un espresso obbligo di restituzione⁷¹.

Più convincente, invece, è la proposta di inquadrarlo come un prestito di ultima istanza a persone, che - in sua assenza - sarebbero del tutto tagliate fuori dalla possibilità di accedere a finanziamenti⁷².

La seconda opzione interpretativa permette di porre un punto di distinzione con il credito al consumo, fattispecie cui anche per fini speculativi il microcredito potrebbe essere avvicinato ad opera di società poco diligenti.

Essa trova fondamento nella conformazione positiva dell'istituto, secondo cui:

1. il prestito non può superare € 10.000,00;
2. i mutuari devono trovarsi in situazioni di difficoltà⁷³, per superare le quali il finanziamento è funzionalizzato: per la precisione, il III c. dell'art. 111 fa riferimento al raggiungimento da parte del mutuuario della “*inclusione sociale e finanziaria*”;
3. sono previste attività consenziali per permettere la riprogrammazione delle spese in coerenza con la situazione reddituale;
4. non devono essere prestate garanzie reali;
5. le condizioni del contratto sono più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato.

Inoltre, è possibile interpretare come finalizzate ad introdurre distinzioni con il credito al consumo anche ulteriori disposizioni legislative, che disciplinano:

⁶⁹ Questo è il giudizio di Basso R. e Capone D. in BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 125.

⁷⁰ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 131.

⁷¹ La presenza del tasso di interesse è espressamente considerato il primo elemento in grado di distinguere il microcredito dalla semplice erogazione liberale da BACCINI M., “Prefazione”, in BOCCELLA N. (a cura di) (2011), *Il sistema del microcredito. Teoria e pratiche*, Milano, pag. 8.

⁷² BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 129.

⁷³ Il III c. dell'art. 111 fa letteralmente riferimento a “*condizioni di particolare vulnerabilità economica e sociale*”, senza precisare il contenuto dell'espressione, attività lasciata al regolamento.

1. la prevalenza del microcredito per l'imprenditoria su quello sociale in relazione ai soggetti iscritti all'albo ex art. 113;
2. l'impossibilità di un esercizio esclusivo del secondo da parte degli operatori professionali.

Ai sensi del IV c. dell'art. 111, i soggetti senza scopo di lucro possono esercitare il microcredito sociale, purché svolgano anche servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziati e siano dotati delle caratteristiche elencate dal Regolamento; nell'attuale versione del testo legislativo è scomparsa - come detto - la presenza di una sezione specializzata dell'Albo dedicata a questi enti. In questi casi, il tasso di interesse deve essere fissato ad un livello, che permetta (come anticipato) esclusivamente di coprire le spese di attività.

Per chi scrive, va escluso che il microcredito sociale, alla luce della sua conformazione legislativa, possa rispondere ad una generica finalità di stimolo della domanda: l'impressione è rafforzata dalla previsione di cui all'art. 13 del Regolamento, che esclude che possano costituire esercizio di microcredito sia i crediti di firma che la concessione di finanziamento a fronte del quinto dello stipendio, della pensione o di una delegazione di credito di natura retributiva.

Il Regolamento⁷⁴ ha precisato che di questa variante del finanziamento possono essere destinatari i disoccupati, coloro che abbiano subito una riduzione o sospensione dell'orario lavorativo, coloro che siano vittime di una condizione di non autosufficienza anche di un proprio familiare, coloro che debbano affrontare un'improvvisa contrazione del reddito o una spesa imprevista; la nozione – malgrado gli sforzi del legislatore di secondo livello – rimane comunque molto vaga.

Il finanziamento può essere destinato a spese mediche, canoni di locazione, alla messa a norma degli impianti e per la riqualificazione energetica dell'abitazione principale, al pagamento di servizi pubblici essenziali (trasporti e forniture energetiche), all'istruzione scolastica⁷⁵. Sia le condizioni legittimanti all'accesso al finanziamento che la verifica della destinazione di quest'ultimo competono all'operatore di microcredito; nel contratto deve essere indicato il fine per cui si accede al prestito e le forme della prestazione del servizio ausiliario di assistenza alla ridefinizione del bilancio familiare, che può essere svolto anche da un terzo convenzionato con l'operatore.

Il credito non può superare € 10.000,00 nei confronti di ogni soggetto esercente il microcredito: anche in questa variante, ciò lascia presagire la possibilità – non molto coerente con le finalità di educazione finanziaria dell'istituto – di contrarre più prestiti con operatori diversi. La durata massima del contratto è di 5 anni ed il suo TAEG globale non può superare il TAEG medio trimestrale moltiplicato per 0,8. È prevista una nullità per le clausole difformi, che non viziano il resto del contratto. Rispetto a questa seconda variante dell'istituto è stato osservato che essa non avrebbe pari dignità con la prima, a scapito del fatto che la maggior parte degli operatori del settore in Italia è attivo nel campo del microcredito sociale e che l'inclusione sociale sarebbe uno scopo di valore pari allo sviluppo imprenditoriale; da ciò una grave incongruenza della legislazione⁷⁶.

⁷⁴ Art. 5, I c.

⁷⁵ Art. 5, II c.

⁷⁶ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 237.

Ciò trova una conferma pure nel fatto che i prestiti sociali non possono superare l'ammontare del 49% di tutti i finanziamenti corrisposti dagli operatori iscritti nell'Albo.

Un ultimo dato va precisato, in conclusione di questo rapido *excursus* della disciplina positiva: il tono del capoverso dell'art. 111 – il comma V *bis*, introdotto nel 2012 – è stentoreo.

Infatti, esso afferma che “*l'uso del sostantivo microcredito è subordinato alla concessione di finanziamenti secondo le caratteristiche dei commi 1 e 3*”, sopra elencate.

La disposizione conclusiva permette di affermare che il microcredito può essere esercitato solo in stretta aderenza al dato legislativo.

Attività analoghe, poste in essere da soggetti privati o enti pubblici, non vanno confuse con il fenomeno oggetto del presente studio, quale che sia il nome che ricevono dall'ordinamento.

Ora si vedrà come buona parte delle Regioni italiane, in evidente eccesso di potere legislativo, abbiano del tutto impropriamente usato la dizione “microcredito”.

4. IL MICROCREDITO NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

La parte del leone nell'attività di erogazione di microcredito da parte di enti pubblici è svolta – come anticipato - dalle Regioni.

È possibile dire (recuperando una distinzione operata da uno dei Maestri del diritto amministrativo⁷⁷) che, così come configurato, l'intervento delle Regioni in tema di microcredito risponde alla necessità non di risolvere i problemi degli indigenti, cioè di coloro che vivono in una condizione permanente di bisogno, ma dei poveri, cioè di quanti vivano un momento temporaneo di difficoltà, a cui il diritto pubblico ha dato costantemente maggiore attenzione: anche il microcredito “pubblico” risponde a situazioni transitorie di debolezza, misurate in modo discrezionale.

Tale circostanza costituisce un'involuzione, poiché vi si può ravvisare uno scivolamento verso forme di intervento pubblico caratterizzate da un approccio soggettivo alla lotta alla povertà tipiche dell'Ottocento e non da criteri oggettivamente misurabili, come nel modello contemporaneo del *Welfare State*⁷⁸.

Altro aspetto deteriore della disciplina regionale è che il microcredito scade molto spesso a generica sovvenzione.

Questa notazione costituisce un dato di partenza, con il quale è immediatamente necessario fare i conti.

Va precisato, tuttavia, che il primo intervento, in cui il microcredito è stato declinato come forma di assistenza, è avvenuto ad opera dello Stato: l'art. 1 comma 7 del d.l. 150/09 ha previsto un incentivo per i lavoratori in cassa integrazione necessario per dare avvio ad un'attività autonoma, di microimpresa o all'associazione a cooperativa.

Sono presenti finalità astratte di microcredito, senza tuttavia puntualizzare l'obbligo di restituzione e la prestazione di servizi ulteriori.

⁷⁷ ZANOBINI G.(1952), *Corso di Diritto Amministrativo*, V, Milano, pag. 334

⁷⁸ MATTARELLA B.G., *op. ult. cit.*

Chi⁷⁹ si è occupato di questa particolare declinazione dell'istituto ne ha così sintetizzato i caratteri salienti:

1. fondo di garanzia, stanziato dall'ente regionale;
2. convenzione della Regione con banche, che erogano il credito e che permettono – almeno formalmente, nota lo scrivente - di mantenere il modello in linea con le prescrizioni del TUB;
3. presenza di un ente strumentale regionale o di altro soggetto identificato a seguito di procedura di selezione del contraente, che svolge attività di valutazione del merito creditizio;
4. gruppo di associazioni di volontariato o operatori professionali, che svolgono una prima attività di selezione dell'offerta o che curano la prestazione dei servizi accessori all'erogazione del credito.

Il modello, come si vede, presenta un particolare e pressoché costante intreccio operativo tra soggetti privati e pubblici, cui compete il ruolo – in sintesi estrema - di promuovere gli interventi e garantirne i costi⁸⁰. La commistione tra pubblico e privato non è fonte di stupore, se si tiene a mente la circostanza che il fenomeno del microcredito costruisce una risposta alla crisi del tradizionale Stato sociale ed un modello di azione, nel quale le risorse di esclusiva fonte pubblica si affiancano a quelle private per garantire il benessere generale, realizzando interventi caratterizzati dal c.d. *welfare mix*⁸¹. È immediatamente evidente una duplice pecca in questo modello: la pervasiva presenza di un ente regionale, che solo con lo stanziamento dei propri fondi permette l'attività di microcredito, rende l'iniziativa del tutto dipendente da decisioni politiche e facilita nei destinatari l'idea di avere ricevuto un contributo a fondo perduto⁸².

Alla luce di quanto sopra delineato, la dottrina ha suggerito⁸³ che il funzionamento del microcredito, quando in esso intervenga un soggetto pubblico, possa essere ricostruito con un schema quadrangolare, caratterizzato da una presenza di un ente territoriale in quattro segmenti di attività:

- a) dotazione del fondo;
- b) individuazione di un *partner* operativo;
- c) creazione di rete di soggetti promotori;
- d) creazione di rete di soggetti erogatori e riscossori.

È importante notare che – come detto - il secondo snodo procedurale può essere svolto o attraverso un soggetto privato oppure essere affidato ad una finanziaria regionale.

⁷⁹ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pagg. 66 e ss., che inseriscono tale declinazione operativa in un elenco atecnico di modelli di microcredito, che comprende anche le attività sponsorizzate da fondazioni o associazioni, quelle svolte da intermediari finanziari, quelle portate avanti da istituti bancari, quelle ricadenti nel meccanismo del prestito d'onore e quelle promosse dai Confidi.

⁸⁰ Saremmo innanzi ad un finanziamento pubblico, come delineato da ANNESI M., "Finanziamenti pubblici", in *Enc. dir.*, XVII, 1968.

⁸¹ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 221.

⁸² Sul rischio di azzardo morale – che si traduce in un alto rapporto tra importi messi a perdita ed entità del portafoglio dei crediti erogati (c.d. tasso di *write off*) - richiamano l'attenzione ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 69.

⁸³ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pagg. 225 e ss.

Chi scrive ritiene che ogni qual volta un'assemblea rappresentativa di un ente a fini generali formalizzi l'esistenza di un interesse pubblico in operazioni volte a creare un tessuto socio-economico che faciliti ogni forma di emersione dalla marginalità, il microcredito va considerato come attività di interesse generale e, in ragione del principio di sussidiarietà orizzontale⁸⁴, è operazione di natura oggettivamente amministrativa, qualunque sia la veste giuridica del soggetto che lo eroga⁸⁵.

4.1. *Catalogo delle declinazioni operative*

È ora possibile esaminare come il microcredito abbia trovato attuazione nella disciplina regionale.

Qui si darà conto delle più significative iniziative previste sul territorio regionale, senza pretesa di completezza anche per la difficoltà di reperire le fonti normative, che hanno introdotto molti di questi meccanismi, pensati con un'originaria operatività eccezionale e poi prorogati oltre il periodo di iniziale vigenza.

In ordine alfabetico, iniziamo dalla Basilicata.

La l. r. 7/11 prevede all'art. 6 una variante del microcredito esclusivamente collegata alla lotta contro l'usura, senza specificarne le modalità operative e con finanziamenti diretti regionali.

Non è possibile capire se il microcredito sia tale o piuttosto costituisca una sovvenzione; neppure sono specificati i criteri soggettivi per la sua concessione, che dovrebbero essere costituiti dall'essere vittima – anche solo potenziale - dell'usura.

In Calabria, la delibera di Giunta Regionale n. 20/13, composta da un unico articolo a carattere programmatico, prevede l'avvio di interventi di “microfinanza” a sostegno delle persone deboli, da curare con l'ausilio di un *partner* operativo, in cui saranno convogliate tutte le risorse disponibili e risultanti dai fondi FSE. In questo caso, il microcredito sociale è inserito in una logica di forte accelerazione della spesa.

In Campania, esistono attualmente due fondi di microcredito in favore delle imprese: il primo – istituito con la delibera n. 733/11 – genericamente chiamato microcredito e finanziato con risorse del Fondo Sociale Europeo; il secondo – istituito con delibera n. 608/13 – denominato “Piccoli Comuni Campani”, e funzionante sempre grazie a risorse UE. Particolarmente interessante è quest'ultima variante, in cui è previsto un peculiare intervento degli enti locali per l'individuazione dei settori più rilevanti su base territoriale, in cui concentrare gli interventi di microcredito. Il meccanismo operativo prevede l'intervento di una finanziaria regionale, che eroga il credito, cura le attività di riscossione ed individua i soggetti, cui affidare le attività aggiuntive.

Vediamo la situazione in Emilia Romagna.

Qui il microcredito – ai sensi dell'art. 16 della l.r. 51/15 – è destinatario anche dei risparmi ottenuti con il taglio ai trattamenti economici dei consiglieri regionali; invero, esso pare essere declinato in modo esclusivamente astratto, in quanto si trova ad essere

⁸⁴ CERULLI IRELLI V., *op. ult. cit.*, e CIPPITANI R., *op. ult. cit.* sottolineano la particolare importanza del principio di sussidiarietà orizzontale negli istituti di lotta alla povertà e di inveramento della solidarietà sociale.

⁸⁵ MATTARELLA B.G., *op. ult. cit.*, ritiene, invece, che il microcredito non sia attività amministrativa, perché svolta in prevalenza da soggetti privati, finanziati dagli enti pubblici.

inserito all'art. 4 della l.r. 225/14, per la “*promozione e il sostegno dell'economia solidale*”, tra le iniziative da incoraggiare senza che ciò si traduca in un sostegno concreto.

In Friuli Venezia Giulia, il decreto presidenziale n. 31/14, attuativo della l.r. 4/13, ha previsto l'estensione di alcune garanzie regionali, in precedenza già operanti in favore delle imprese locali ai sensi del decreto 42/14, al microcredito imprenditoriale. Il decreto 43/14 ha introdotto tale previsione anche in relazione agli aiuti all'imprenditoria femminile; il decreto n. 12/15 ha, invece, previsto le garanzie anche per l'imprenditoria giovanile. In questa Regione pare che il ruolo dell'ente territoriale sia quello di fornire solo una garanzia fideiussoria agli istituti finanziari, cosa che non pare coerente con l'assenza di garanzie prevista dalla legislazione statale per questo tipo contrattuale.

In Lazio, il riferimento è alla l.r. 26/06, finanziaria composta da un unico articolo, di cui qui interessano i commi da 20 a 28. In essi, tra diversi istituti di finanzia etica, è prevista l'istituzione di un fondo per tre differenti tipologie di microcredito: una a sostegno delle piccolissime imprese, volta al contrasto all'economia sommersa ed alla promozione dell'auto-occupazione; la seconda per sovvenire a situazione di emergenza personale o familiare; la terza – del tutto peculiare – in favore di persone sottoposte ad esecuzione penale, ex detenuti e loro familiari. Sono previsti attività aggiuntive ed un obbligo di restituzione.

In Lombardia, al microcredito fa riferimento l'allegato 1 alla delibera di Giunta Regionale n. 48/11, dove il fenomeno è identificato come elemento in grado di modificare le politiche dei piani di zona, con maggiore coinvolgimento di soggetti privati; più recentemente ai sensi della delibera X/1876/14, esso è declinato come strumento in grado di limitare la morosità abitativa incolpevole e di quantificare l'efficacia delle iniziative sperimentali adottata dai Comuni per il contrasto all'emergenza nel mercato degli immobili ad uso residenziale.

Nelle Marche, invece, al microcredito è stata dedicata la delibera di Giunta Regionale n. 73 del 2013, a mezzo della quale è stata approvata un convenzione per l'attuazione nella Provincia di Ascoli di un'iniziativa di prestito d'onore - chiamata ... microcredito - da finanziare sulle risorse del FSE e nella quale la Regione interviene come garante dei mutuatari. L'ammontare dei prestiti e dei tassi e la durata dei contratti di finanziamento sono del tutto diversi da quanto previsto nella legislazione statale. L'iniziativa è rivolta a soggetti disoccupati, in cassa integrazione o a donne di età superiore a 35 anni per l'avvio di piccole imprese.

Passiamo al Molise.

La l.r. 8/11 ha istituito un fondo regionale di microcredito, con indicazione dei soggetti destinatari in riferimento all'ISEE, possibilità di interventi di promozione imprenditoriale e sociale ad ampio spettro con tassi non superiori all'1%, coinvolgimento di una finanziaria regionale, erogatrice dell'aiuto, che può essere anche imputato a perdita in caso di difficoltà dei beneficiari, e di un accompagnatore selezionato dal Terzo Settore, con particolare coinvolgimento – almeno nella fase iniziale - della Caritas. È previsto un controllo periodico del Consiglio Regionale sui risultati raggiunti dall'intervento; la disciplina si segnala per un'accentuata spinta sulla sussidiarietà orizzontale e per il coinvolgimento delle strutture diocesane.

In Piemonte, la l.r. n. 20/04, come modificata dalla l.r. 30/09, all'art. 8 aveva creato un fondo di garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito in favore delle piccole

imprese gestite da donne o da giovani di età compresa tra i 18 ed i 35 anni, riconoscendo una priorità di accesso alle garanzie agli operatori economici a prevalente partecipazione femminile; l'erogazione sarebbe stata materialmente curata da una finanziaria regionale. A questo primo fondo è stato aggiunto un ulteriore strumento di garanzia per il microcredito sempre curato dalla finanziaria regionale, volto al sostegno delle imprese in fase di *start up* e dei professionisti al momento di avvio della loro attività. Siamo innanzi ad un'attività promozionale, in cui l'ente regionale rende meno oneroso il finanziamento, che opera nei limiti imposti dalla legge statale e che è direttamente svolto da istituti privati. Resta, però, il fatto che la sola predisposizione di garanzie snatura il tipo legale.

In Puglia, il fenomeno è disciplinato dal regolamento regionale n. 15/14, relativo alla concessione di aiuti *de minimis* alla piccole e medie imprese; all'art. 2 compare una definizione di microcredito coerente con quella statale, ovviamente in relazione alla sola variante per l'imprenditoria. All'art. 5 si precisa che in questa Regione per microcredito si intende un "*aiuto al funzionamento*" dell'impresa, consistente nell'agevolazione dello "*avvio o sviluppo di iniziative imprenditoriali e inserimento nel mercato del lavoro*", volti alla riduzione delle spese correnti riferibili a 12 mesi precedenti all'elargizione del contributo. L'art. 10 precisa che il microcredito viene erogato direttamente dalla Regione, è rivolto a generici "*soggetti non bancabili*", ha importo massimo di € 25.000,00, un tasso agevolato ed una durata massima di 60 mesi. A quanto è dato capire, non sono previste attività di accompagnamento e solo per il microcredito – a differenza degli altri aiuti all'imprese - il finanziamento potrebbe servire all'avvio di attività economica, cosa che permette il suo uso per coprire acquisti già effettuati.

In Sicilia, il microcredito è disciplinato agli artt. 47 e 58 della l.r. n. 22/13; il primo di essi prevede l'istituzione di un fondo, la cui gestione deve essere affidata ad un operatore professionale, dal quale trarre risorse per finalità di tutela delle fasce deboli. Al suo funzionamento sovrintende un comitato, di cui fanno parte esponenti del mondo sindacale, dei centri assistenza fiscale e dei patronati, senza alcun compenso. I finanziamenti non possono avere valore superiore ad € 7.000, sono previsti servizi aggiuntivi ed un contingentamento del tasso di interesse. Il secondo invece dispone l'avvio di un fondo per il finanziamento di attività imprenditoriali di imprese – nuove o già istituite – aventi sede in Sicilia; il limite massimo è di € 20.000, sono previsti servizi di accompagnamento ed un tasso di interesse contingentato, ma non ci sono gli stringenti requisiti soggettivi dimensionali previsti dalla disciplina nazionale. C'era stato già un riferimento al microcredito come garanzia prestata dalla Regione nell'art. 106 della l.r. 23/10 per le sole famiglie in difficoltà, iniziativa sostituita da quella ai sensi dell'art. 47 sopra citato.

La Toscana con l'art. 7 della l.r. 39/13 ha inteso definire microcredito lo stanziamento di alcune risorse per azzerare gli interessi e prestare garanzie a soggetti in difficoltà. A quest'agevolazione possono accedere lavoratori dipendenti, che non ricevano con regolarità la retribuzione, siano in attesa di ricevere la cassa integrazione ed abbiano un valore ISEE basso, ed i lavoratori autonomi con particolari difficoltà nel ricevere incarichi e senza dipendenti, come da una modifica introdotta dalla l.r. 48/14. L'agevolazione viene erogata da banche convenzionate, ha un valore massimo di € 3.000,00 e prevede interessi al 4%, a totale carico della Regione; il prestito ha durata di 36 mesi con un periodo di ammortamento annuale. Allo strumento ha dato attuazione per i soli lavoratori

dipendenti, cui era originariamente riservata la garanzia, la delibera di Giunta Regionale n. 38/13. È previsto il coinvolgimento dei sindacati, cosa che lascia intuire che lo strumento sia usata soprattutto come ammortizzatore sociale. Il microcredito è usato come strumento di emergenza e non vi è spazio per i servizi di educazione finanziaria, elementi necessari del tipo legale.

Altra delibera di Giunta Regionale – n. 43/14 – ha dato attuazione ad una variante del microcredito in favore delle imprese di nuova costituzione, in cui siano presenti soci in maggioranza di età inferiore ai 40 anni, ed a cui sono destinati due sezioni di un fondo rotativo, da cui attingere per investimenti o liquidità per un massimo di € 15.000,00. Quest'ultimo programma è stato incrementato dalla delibera n. 50/14: è evidente che in esso manchi già la componente dei servizi ausiliari, mentre non è possibile giudicarne l'utilità giacché non ha ancora avuto concreto avvio.

In Umbria il microcredito è menzionato dall'art. 7 della l.r. 15/11, che prevede l'istituzione di fondo di rotazione per il sostegno a progetti di impresa sviluppati da giovani, donne e soggetti svantaggiati, con prestiti erogati da una finanziaria regionale ad un tasso dell'1% annuo e che cura anche le prestazioni di formazione; con l'art. 329 della l.r. 21/15, invece, si è inteso creare uno strumento diverso a valere sullo stesso fondo, destinato anche al contrasto dell'usura, e dal carattere di contrasto alla povertà. Esso è denominato prestito sociale d'onore, ha un importo massimo di € 5.000,00 ed è una garanzia che abbatte gli interessi su altri prestiti e può essere restituita fino a sessanta mesi; sono del tutto assenti le attività aggiuntive al finanziamento.

La Valle d'Aosta ha dedicato la l. r. n. 5/15 al microcredito, accomunato ai prestiti d'onore, e definito credito sociale. L'iniziativa del legislatore valdostano limita i beneficiari, escludendo quanti non abbiano restituito precedenti finanziamenti di emergenza e quanti siano stati colpiti da pignoramenti o da condanne per reati contro la persona o il patrimonio. Un ulteriore limite è posto dall'impossibilità di cumulare il microcredito con altre sovvenzioni, disposte anche nei confronti dei componenti dello stesso nucleo familiare. Le attività di microcredito saranno affidate ad un gestore autonomo, individuato ad esito di procedura ad evidenza pubblica e che si finanzia con risorse pubbliche e private. Peculiarità di quest'iniziativa è che non siamo davanti ad un mutuo di scopo, ma ad un'apertura di credito in conto corrente da € 1.000,00 ad € 3.000,00, da appianare al massimo in un triennio, volta a fare fronte a situazioni di emergenza non prevedibili legate ad un bene o servizio essenziale. Vi è un elenco di voci ammissibili a finanziamento: canoni di locazione e depositi cauzionali per l'abitazione, oneri condominiali, forniture di acqua, luce e gas, spese legate a nascite, malattie e funerali, costi per l'acquisto di automezzi, mobili ed elettrodomestici, ristrutturazione dell'abitazione, contributi pensionistici, acquisto di generi alimentari. L'intervento è destinato a soggetti non bancabili, ma genericamente "*meritevoli di fiducia*" in quanto dotati di caratteristiche che lascino prevedere la possibilità di superare la situazione di bisogno; al finanziamento è legata la sottoscrizione di un piano, in cui si evidenziano i metodi per superare la fase di difficoltà. I servizi di accompagnamento sono svolti da volontari, iscritti presso un apposito albo e destinatari di specifica formazione. Il tasso di interesse è fissato dalla Giunta Regionale con atto amministrativo; l'Amministrazione interviene anche per farsi carico delle eventuali sofferenze, qualora non sia possibile pervenire ad una loro restituzione anche con modalità diverse da quelle originariamente

individuate. La legge valdostana è la più recente ed articolata tra quelle elaborate dalle Regioni italiane; tuttavia, in essa è evidente la confusione che c'è tra microcredito ed apertura di credito; paradossalmente, più vicino al tipo legale qui in esame è il prestito d'onore sociale, che è un contratto di mutuo e non un'apertura di credito.

Accanto alla variante sociale, la l. r. 20/13 aveva già istituito un fondo di rotazione per interventi di promozione imprenditoriale, finanziati con risorse del Fondo Sociale Europeo e gestito da una finanziaria regionale.

4.2. Considerazioni complessive

Un dato è piuttosto uniforme nella normativa regionale: per quanto riguarda il microcredito all'impresa, siamo ancora quasi sempre nella logica delle vecchie sovvenzioni pubbliche, tanto che la preoccupazione maggiore dei legislatori regionali è quella di evitare di incorrere in infrazioni alla disciplina comunitaria che vieta gli aiuti di Stato o di apprestare garanzie in favore dei soggetti privati finanziatori. Solo sporadicamente ai contributi si affianca l'attività di consulenza in favore dei beneficiari; quasi mai sono rispettati i limiti soggettivi stabiliti dalla norma statale.

Ognuna di queste previsioni ci allontana dal modello legale statale.

Invece, maggiori spunti di interesse suscita il microcredito sociale, cui saranno dedicate le conclusioni dello scritto.

5. IL MICROCREDITO E LA LOTTA ALLA POVERTÀ

Dal variegato quadro regolamentare regionale sopra individuato, emerge la possibilità di declinare un microcredito "passivo", con spiccate finalità di contrasto alle nuove povertà transitorie. Per come esso è stato costruito, non è uno strumento di sviluppo di capitale e della personalità o un mezzo di generica cooperazione tra operatori economici insediati in un preciso ambito territoriale⁸⁶, ma un metodo empirico per fare fronte a situazioni di perdita del benessere, che si vogliono transeunti⁸⁷.

A riprova di quanto si propone, nella pratica declinazione da parte delle Regioni italiane è venuto meno con preoccupante frequenza uno degli elementi distintivi dell'istituto: le attività di accompagnamento di carattere non finanziario.

Un'ulteriore pecca delle legislazioni regionali è costituita dalla circostanza che la variante sociale del microcredito potrebbe scadere a strumento finanziario di sostegno

⁸⁶ Questa caratteristica che distingueva il modello originariamente sviluppato nel Terzo Mondo o che connota esperienze europee come le banche di credito cooperativo, ispirate al pensiero di Raiffeisen (ritenuto un vero e proprio antesignano del microcredito rurale) o le cooperative urbane di risparmio e credito promosse da Schultze-Delitzsch, entrambe contrassegnate dallo scopo mutualistico. Sul tema della banche cooperative qui ci si limita al rinvio ad CUSA E., "Lo scopo mutualistico della banche di credito cooperativo", in *Banca, Borsa, tit. cred.*, 4/08, pagg. 455 e ss.

⁸⁷ Già ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 29, hanno identificato come finalità precipua del microcredito nel Terzo Mondo l'essere il propellente dello sviluppo, invece nel mondo occidentale in esso prevarrebbe la promozione di inclusione sociale delle fasce deboli e di una prima alfabetizzazione finanziaria delle generazioni più giovani.

al consumo - fraintendimento confermato dalla percezione, che ne hanno i richiedenti⁸⁸ - visto che in tal modo viene del tutto obliterata la funzione di incentivazione della responsabilità e dello sviluppo personale, cui l'istituto ontologicamente risponde.

Questo esito è in totale opposizione ai precisi sforzi definitivi posti in essere dal legislatore statale, che ha delimitato in modo assai netto e forse anche eccessivamente severo l'ambito di operatività del microcredito, in cui i modelli operativi territoriali non possono essere adeguatamente inseriti⁸⁹.

Essi paiono essere del tutto eccentrici dal modello legale, tanto da avere consentito l'assimilazione impropria del microcredito ad un servizio pubblico offerto in modo gratuito⁹⁰.

Gli interventi regionali, benché ammantati sotto l'etichetta – maggiormente in sintonia con lo *Zeitgeist* o, se si vuole, semplicemente più *a la page* – di microcredito, costituiscono a ben vedere una semplice riedizione di precedenti ed assai fortunate iniziative di sostegno alle fasce deboli, quali i prestiti d'onore pubblici⁹¹ rivolti sia ad attori economici che a famiglie in difficoltà, modello nel quale era prevista per i soli contributi agli imprenditori la compresenza di un contributo a fondo perduto e di un prestito a tasso agevolato – componente assente nella versione per le famiglie - ed era del tutto mancante o molto limitata la caratteristica distintiva del microcredito, cioè l'attività di accompagnamento all'avvio dell'impresa o al superamento/attenuazione della condizione di esclusione finanziaria.

È chiaro che gli interventi regionali presi in considerazione non possono, almeno secondo un'ottica aderente alla conformazione giuridica dell'istituto, essere incasellati nella categoria del microcredito. Essi confermano, altresì, la tradizionale frammentazione in capo a più soggetti amministrativi delle iniziative volte al contrasto della povertà, ponendo pure in luce che – anche in presenza di una cornice legislativa statale a rigido carattere definitorio – forse è stato lasciato alle Regioni troppo spazio libero.

Invero, sembra che sia stata persa un'opportunità di conformare il microcredito come una rete di protezione sociale diversa dal tradizionale assistenzialismo pubblico: è di nuovo prevalsa l'ottica costituzionale - per chi scrive non più accettabile - che lega lavoro ed assistenza, in una logica secondo cui la seconda è dovuta solo agli inabili all'impiego o a chi l'ha perso e che si risolve nella predisposizione di sussidi⁹².

Il microcredito avrebbe potuto spezzare tale legame, se fosse stato usato come vero strumento di disvelamento della dignità personale; al contrario – magari anche per inconfessabili motivazioni politiche di gestione del consenso tramite elargizioni graziose, che mortificano la dignità personale ed asservono la società civile al potente di turno - si è rimasti nell'ambito tradizionale ed è stato utilizzato dagli enti pubblici

⁸⁸ ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 141; in dottrina, la distinzione tra microcredito e credito al consumo è chiara, si veda BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 24.

⁸⁹ Su questo aspetto pongono l'accento anche ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 60.

⁹⁰ L'accostamento è esplicitato in ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 89.

⁹¹ L'accostamento compare in ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pagg. 76-82.

⁹² Questa caratteristica delle politiche pubbliche di lotta alla povertà è ben messa in luce da MATTARELLA B.G., *op. ult. cit.*

come un finanziamento d'emergenza⁹³. Insomma, la crisi del *welfare* pubblico non è stata in grado di fare pervenire al risultato che - a giudizio dello scrivente - sarebbe fortemente auspicabile: la riorganizzazione dei soggetti pubblici e privati che operano in questo campo sul principio dello sviluppo della personalità e non più solo su erogazioni economiche di sostegno al reddito.

Non ha, pertanto, trovato risposta da parte del legislatore quel suggerimento della dottrina, secondo cui la tutela dei diritti sociali in momenti storici di crisi avrebbe avuto come necessaria conseguenza l'emersione della dimensione interiore degli individui, divenuti finalmente persone e non più soggetti astratti⁹⁴.

Neppure è stata accolta una suggestione - molto meno accattivante - di identificare nel microcredito uno strumento di paternalismo libertario⁹⁵, a mezzo del quale le fasce più povere della popolazioni sarebbero state spinte ad imparare perlomeno a spendere meglio: questo stimolo manca nella versione del microcredito regionale, ma è presente nel TUB, il quale fa sempre riferimento ai servizi ausiliari.

A giudizio di chi scrive, è possibile formulare un'ipotesi finale, consistente nel fatto che questa forma di intervento pubblico è stata predisposta in favore di categorie sociologiche dai contorni molto più ampi e sfumati rispetto a quelle dai contorni assai più ristretti tipiche del *Welfare State* novecentesco.

Invero, sembra all'estensore del presente contributo più semplice riscontrare punti di contatto di questo intervento con l'aiuto apprestato dai pubblici poteri ai *verecundiores* o agli *humiliores*, concettualizzazioni eclettiche e tipiche dei momenti di crisi, a cui il diritto ha cercato ed ancora cerca di dare un sollievo momentaneo con interventi più o meno mirati⁹⁶.

Lo stesso hanno fatto i legislatori regionali, che hanno unicamente richiesto la sussistenza di un generico stato di bisogno per l'erogazione del microcredito, necessario vuoi per superare una difficoltà momentanea vuoi per avviare un'attività di piccola impresa⁹⁷.

La logica è assai antica e nulla ha a che fare con il microcredito come sviluppatosi nel '900: analoghi intenti avevano contrassegnato l'istituzione nel Rinascimento dell'industria bancaria nelle sue originarie forme dei Monti di Pietà⁹⁸, in cui la funzione caritativa e quella economica non erano ancora ben distinte.

Che la conformazione legislativa del fenomeno in Italia risponda a precedenti esperienze di esercizio informale del credito è un dato che può essere riscontrato anche nel caso del microcredito imprenditoriale, il cui presupposto nostrano può essere riscontrato

⁹³ SILVIOTTI S., *op. ult. cit.*

⁹⁴ BERLINGÒ V., "La rilevanza dei fatti di sentimento nel diritto amministrativo: i fattori relazionali nella tutela dei diritti sociali", in *Dir. amm.*, 1-2/12, pagg. 143 e ss.

⁹⁵ Detta concezione è stata delineata da THALER RICHARD H., SUNSTEIN CASS R. (2009), *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano.

⁹⁶ La confusione terminologica che ha contraddistinto il recepimento della direttiva in materia di credito ai consumatori, intesi genericamente da legislatore italiano come contraenti deboli, è accentuata da CARRIERO G., *op. ult. cit.*

⁹⁷ NONNE L., *op. ult. cit.*

⁹⁸ Sul punto si rinvia ad ANDREONI A., PELLIGRA V. (2009), *Microfinanza. Dare Credito alle Relazioni*, Bologna.

nei Monti frumentari, istituti particolarmente cari al papa Benedetto XIII⁹⁹ ed esempio concreto della sussidiarietà distintiva del pensiero cattolico, o – pur in riferimento ad un'unica realtà regionale italiana – alle casse peote venete¹⁰⁰.

Orbene, il generico – e pur encomiabile – fine della lotta alla povertà ha avuto questa conseguenza, poco condivisibile e sorprendente: mettere da parte il tipo legale del microcredito, caratterizzato da servizi aggiuntivi di promozione¹⁰¹. Ciò ha avvicinato l'istituto al tradizionale finanziamento pubblico o alle attività di sostegno alla fasce deboli della popolazione; invero, il microcredito in tal modo diviene uno strumento di generica protezione sociale, rispondente al tradizionale impianto solidaristico del nostro ordinamento e poco a precisi tipi contrattuali, comunque residuali¹⁰², e rende evidente che vi manchi quasi del tutto l'aspetto di promozione della libertà economica e della dignità personale, finalità che dovrebbero costituirne il valore aggiunto¹⁰³.

E significativamente sono passati in secondo piano proprio i servizi ausiliari alla prestazione del credito, in grado di connotare in modo ancora più legato alla valorizzazione della persona il microcredito; la scarsa attenzione nei loro confronti ha anche la conseguenza di scindere le operazioni di finanziamento dallo sviluppo del territorio, attività in cui dovrebbero essere coinvolti sia i soggetti pubblici che quelli privati (associazioni di volontariato, fondazioni e parrocchie, Caritas), e dalla messa in gioco dei requisiti di reputazione del percettore.

In conclusione, è proprio questo l'aspetto che desta maggiori perplessità: la curvatura, cui è sottoposto il microcredito dagli enti regionali, può impedire di riscontrare quello che è stato identificato come il tratto saliente del fenomeno: lo sviluppo di una particolare dinamica relazionale tra il singolo fruitore del microcredito e l'ambiente in cui opera, la quale permette una crescita reciproca in un meccanismo *win-win*¹⁰⁴ in un'ottica, secondo la quale il credito è un metodo di crescita della persona a seguito della fiducia accordata ai non bancabili, che mettono in gioco non garanzie patrimoniali, ma beni non materiali (la reputazione personale, *in primis*) altrettanto preziosi¹⁰⁵.

⁹⁹ Su essi richiama l'attenzione BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 30, pag. 45.

¹⁰⁰ Per una descrizione dell'istituto si rinvia a CARRARO G., *Le casse peote del Veneto e la nuova legge bancaria*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 3/00, pag. 369 e ss.

¹⁰¹ Il rischio di snaturamento di un istituto di diritto privato, quando – anche solo nominalisticamente – se ne impadroniscano i pubblici poteri, è stato da tempo segnalato per tutti i finanziamenti pubblici da ANNESI M., *op. ult. cit.*

¹⁰² Il rischio di scivolamento verso l'assistenzialismo a fondo perduto è sottolineato da ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G., *op. ult. cit.*, pag. 31, che pure invitano a non essere particolarmente rigidi nel distinguere tra microcredito sociale e imprenditoriale.

¹⁰³ A chi scrive pare che vi sia una consonanza tra la promozione di questi due valori ed il concetto di sviluppo, come definito da SEN A. (2006), a cui *ex plurimis* qui si rinvia ad *Etica ed economia*, Bari.

¹⁰⁴ In uno studio che ha messo in luce alcuni aspetti poco convincenti del microcredito, RINALDI A., "I fallimenti del microcredito", in BOCCELLA N. (a cura di), *op. ult. cit.*, pagg. 67-102 si sostiene che il meccanismo *win-win* può essere raggiunto solo con il coinvolgimento di autorità amministrative nei progetti.

¹⁰⁵ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 9, la quale sottolinea come il denaro sia solo un pretesto per l'attivazione di un processo di sviluppo di capacità personali.

Ed è proprio questa l'unica prospettiva che, se rispettata, avrebbe permesso di concludere che il microcredito ha il fine non solo di contrasto alla povertà quanto di prevenzione di essa¹⁰⁶.

Se è vero che l'eccesso di regolazione – riscontrabile nel nostro ordinamento dopo la riforma del TUB - costituisce un elemento di freno allo sviluppo del microcredito¹⁰⁷, non si può arguire che una libera disponibilità da parte del legislatore di un elemento essenziale – qual è l'obbligo di restituzione – sia da accogliere con favore, in quanto snatura, come visto, del tutto l'istituto.

E ciò non può essere giustificato nemmeno ammettendo che la solidarietà costituisca il valore, alla cui luce sarebbe possibile interpretare tutto il nostro ordinamento: vi sono dei punti fermi che non possono essere travolti, tanto più se mirano proprio al disvelamento della dignità personale.

Pare a chi scrive che tale giudizio sia valido anche da un punto di vista sociologico, campo di studi in cui è stato ben messo in luce come nel microcredito si assista ad una necessaria contaminazione tra la logica del dono e quella del mercato¹⁰⁸.

Al contrario, pare doversi concludere che le iniziative regionali abbiano quasi del tutto accantonato il secondo per virare con decisione verso il primo.

¹⁰⁶ CARRARA M., pag. VIII, *Prefazione* in BORGOMEIO&CO. (a cura di), *op. ult. cit.*

¹⁰⁷ Punto messo in luce da BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pag. 35.

¹⁰⁸ BRUNONI L. (a cura di), *op. ult. cit.*, pagg. 49 e ss.

- ABI, MINISTERO DEL LAVORO (2009), *Analisi della situazione finanziaria delle famiglie italiane*, www.lavoro.gov.it
- ANDREONI A., PELLIGRA V. (2009), *Microfinanza. Dare Credito alle Relazioni*, Bologna
- ANDREONI A., SASSATELLI M., VICHI G. (2013), *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*, Bologna
- ANNESI M. (1968), “Finanziamenti pubblici” in *Enc. dir.*, XVII
- ASSONIME (2011), “La disciplina degli intermediari finanziari dopo i decreti legislativi 13 agosto 2010, n. 141 e 14 dicembre 2010, n. 218 (modifiche al Testo Unico Bancario). Circolare Assonime n. 11/2011” in *Riv. soc.*, 4/11, pag. 745 e ss.
- BACCINI M., “Prefazione”, in BOCCELLA N. (a cura di) (2011), *Il sistema del microcredito. Teoria e pratiche*, Milano
- BANCA D’ITALIA (2006), *I bilanci delle famiglie nell’anno 2004*, www.bancosol.com.bo
- BANCA D’ITALIA, *Disposizioni per l’iscrizione e la gestione dell’elenco degli operatori di microcredito*, progetto in libera consultazione al link:
https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2014/elenco-operatorimicrocredito/Consultazione_microcredito.pdf
- BARICCO A. (2002), *Next*, Milano, Feltrinelli
- BASSO R., CAPONE D., “Microcredito: profili normativi” in BRUNONI L. (a cura di) (2014), *La complessa identità del microcredito. Una ricerca multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino
- BECCHETTI L. (2012), *Il mercato siamo noi*, Bruno Mondadori, Milano
- BERLINGÒ V., “La rilevanza dei fatti di sentimento nel diritto amministrativo: i fattori relazionali nella tutela dei diritti sociali” in *Dir. amm.*, 1-2/12, pagg. 143 e ss.
- BERRINI A. (2009), *Quattrini – Il romanzo del microcredito*, Baldini Castoldi Dalai
- BORGOMEO&CO. (a cura di) (2012), *Microcredito. Dimensioni e prospettive del prestito sociale ed imprenditoriale in Italia*, Roma
- BRUNONI L. (a cura di) (2014), *La complessa identità del microcredito. Una ricerca multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino
- CAFARO P. (2002), *La solidarietà efficiente. Storia e prospettive del credito cooperativo in Italia (1883-2000)*, Roma-Bari, Laterza
- CAPRIGLIONE F. (1997), *Etica della finanza e finanza etica*, Roma-Bari, Laterza
- CARRARA M., “Prefazione” in BORGOMEO&CO. (a cura di) (2012), *Microcredito. Dimensioni e prospettive del prestito sociale ed imprenditoriale in Italia*, Roma, pag. VII
- CARRARO G., *Le casse peote del Veneto e la nuova legge bancaria*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 3/00, pag. 369 e ss.
- CARRIERO G., “La riforma del credito ai consumatori e le nuove polizie di tutela del risparmiatore nel settore bancario” in *Europa e dir. priv.*, 2/11, pagg. 505 e ss.
- CERULLI IRELLI V., “La lotta alla povertà come politica pubblica” in *Democrazia e diritto*, 4/05 – Il valore della Costituzione, pag. 57 e ss.
- CIPPITANI R. (2010), *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Perugia

- CIPSI (1998), *Strumenti di finanza etica*, Roma, Edalo
- CIRAVEGNA D. (2003), “Il ruolo del microcredito nel mondo” in CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, *Microcredito, strumento per la creazione di nuova imprenditorialità e per la prevenzione dell’usura*, Torino
- COMMISSIONE DI INDAGINE SULL’ESCLUSIONE SOCIALE (2010), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale*, www.lavoro.gov.it
- COMMISSIONE EUROPEA (2007), *A European initiative for the development of micro-credit in support of growth and employment*
- COMMISSIONE EUROPEA (2013), *Valutazioni del programma quadro per la competitività e l’innovazione*, COM(2013) 2 del 15.01.2013
- COMMISSIONE EUROPEA (2014), *Relazione di attuazione dello strumento europeo di microfinanza Progress*, COM(2014) 639 del 20.10.2014
- COMMISSIONE EUROPEA, DG IMPRESE E INDUSTRIA (2007), *Expert group report, The regulation of microcredit in Europe*
- COMMISSIONE EUROPEA (2008), *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, marzo 2008, p. 4, www.europa.eu
- CSES, EIM (2011), *Final Evaluation of the Entrepreneurship and Innovation Programme*
- CUSA E., “Lo scopo mutualistico della banche di credito cooperativo” in *Banca, Borsa, tit. cred.*, 4/08, pagg. 455 e ss.
- DE VINCENTIIS P. (2007), “I meccanismi finanziari del microcredito” in LIMONE A., CIRAVEGNA D. (a cura di), *Otto modi di dire Microcredito*, Bologna, Il Mulino
- DE VINCENTIIS P. (2007), “Il “pricing” nei microprestiti” in LIMONE A., CIRAVEGNA D. (a cura di), *Otto modi di dire Microcredito*, Bologna, Il Mulino
- DRAGONE D. (2014), “Microcredito: formule, applicazioni, prospettive” BRUNONI L. (2014), *La complessa identità del microcredito. Una ricerca interdisciplinare*, Bologna, Il Mulino
- ENTE NAZIONALE PER IL MICROREDITO (2013), *Le multiformi caratteristiche del microcredito*
- EUROPEAN COMMISSION, EUROPEAN INVESTMENT FUND (2006), *Memorandum of understanding in respect of a coordinated approach to improving access to finance for SMEs in the regions supported by ERSDF*
- EUROPEAN INVESTMENT FUND (2009), *Executive Summaries of Evaluations Studies on SME Access to Finance in EU Member States/Regions carried out by EIF in the Context of the JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) Initiative from 2006 to 2008*
- EUROPEAN MICROFINANCE NETWORK (2014), *Overview of the microcredit sector in the European Union*
- FELICE F. (2009), *L’economia sociale di mercato*, Rubbettino Editore
- FRAGALI M. (1968), “Finanziamento” (dir. priv.) in *Enc. dir.*, XVII
- GADDA P. (2006), “Le MAG: pioniere del microcredito in Italia” in *Osservatorio Finanza Etica*, Microcredito News, Dicembre 2006
- GRAVINA M. (2006), “Strumenti per il Microcredito” in GALATI M. (a cura di), *Microcredito. Banca etica, capitale sociale e Mezzogiorno*, L’ancora del Mediterraneo Editore
- ISAIA E. (2007), “Il processo creditizio e le garanzie” in LIMONE A., CIRAVEGNA D. (a cura di), *Otto modi di dire Microcredito*, Il Mulino

- LA TORRE M., VENTO G. A. (2006), *Microfinance*, New York
- LENER R., “La disciplina degli organismi per la tenuta degli albi dei professionisti operanti nel settore bancario, finanziario e assicurativo: un’ipotesi di riorganizzazione normativa” in *Banca, Borsa, tit. di cred.*, 1/14, pagg. 27 e ss.
- LIBERATI F. (2015), “L’approccio Bcc Roma” in *Microfinanza*, nr. 8/2015
- LOMBARDI E.M., “Il microcredito e il mutuo ipotecario a tasso variabile continuo o adattivo come contratti realmente praticabili?” in *Giust. civ.*, 1/11, pagg. 25 e ss.
- LOPRIORE M., PATI D. (2012), *Microcredit and Eu Cohesion Policy*, Eipascope
- MARRAMA D. (2012), *Soggetti “legali” ed autonomia privata*, Torino
- MASSERA A., “Uguaglianza e giustizia nel Welfare State” in *Dir. amm.*, 1/09, pagg. 1 e ss.
- MATTARELLA B. G., “Il problema della povertà nel diritto amministrativo” in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/12, pagg. 359 e ss.
- MAURI A. (2000), *Economia sommersa, finanza informale e microcredito nei Paesi emergenti*, in CONTI C., MAURI A., *Finanza informale, finanza etica e finanza internazionale nelle piccole e medie imprese*, Giuffrè, Milano
- MAZZAMUTO S., “Mutuo di scopo” in *Enc. giur.*, XX, Roma
- NONNE L., “Il microcredito solidale: profili tipologici e proposte disciplinare” in *Banca, Borsa, tit. cred.*, 1/11, pagg. 49 e ss.
- NOWAK M. (2005), *Non si presta solo ai ricchi. La rivoluzione del microcredito*, Einaudi, Gli struzzi, Torino
- PAOLUZI M. (2015), “2015 anno zero. Con i decreti attuativi il microcredito esplode” in *Microfinanza*, nr. 8/2015
- PETRELLA A. (2005), *Alcune esperienze di microcredito nelle diocesi italiane*, Caritas
- RESPONSABILITY (2014), *Microfinance Market Outlook 2015*
- RINALDI A., “I fallimenti del microcredito” in BOCCELLA N. (a cura di) (2011), *Il sistema del microcredito. Teoria e pratiche*, Milano, pagg. 67-102
- SEN A. (2006), *Etica ed economia*, Bari
- SILVOTTI S., “Gli effetti dell’esclusione finanziaria e l’esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito” in *Riv. dottori comm.*, 2/10, pag. 365 e ss.
- SRM (Anni vari), *Quaderni di Economia Sociale*, in collaborazione con Fondazione CON IL SUD e Banca Prossima, Napoli
- THALER RICHARD H., SUNSTEIN CASS R. (2009), *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano
- UNIONE EUROPEA (2010), *Soutenir les fournisseurs de microcrédit avec Jasmine*
- UNIONE EUROPEA (2011), *European Code of Good Conduct for Microcredit Provision*
- YUNUS M., “Prefazione” in BRUNONI L. (a cura di) (2014), *La complessa identità del microcredito. Una ricerca multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino
- ZANOBINI G. (1952), *Corso di Diritto Amministrativo*, V, Milano

La ricerca “Il microcredito in Italia e nel Mezzogiorno. Caratteristiche socio-economiche e funzionali” è stata progettata, coordinata e realizzata da SRM e dall’Istituto Banco di Napoli - Fondazione; in particolare hanno curato lo studio (in ordine alfabetico):

Riccardo ACHILLI, Economista e Statistico, Valutatore di politiche pubbliche

Francesco AMATI, Dottore di ricerca in “Scienze economiche ed economia sociale”.
Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze Politiche

Salvio CAPASSO, Responsabile Ufficio Economia delle Imprese e del Territorio, SRM

Raffaele CAROCCIA, Avvocato del Foro di Salerno, cultore della materia diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Napoli Federico II

Consuelo CARRERAS, Ricercatrice, Ufficio Economia delle Imprese e del Territorio, SRM

Filippo CHIESA, Responsabile Studi e Ricerche PerMicro S.p.A.

Giorgio LIOTTI, Research Fellow presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli Federico II

Marco MUSELLA, Ordinario di Economia Politica e Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli Federico II

Nunzio PAGANO, esperto di microcredito



ISTITUTO
BANCO
di **NAPOLI**
FONDAZIONE

Via Tribunali, 213 - 80139 Napoli - Italia
Tel. +39 081 449400 - Fax +39 081 450732
segreteria@istitutobancodinapoli.it
www.istitutobancodinapoli.it

Presidente: Daniele Marrama

Vice Presidente: Marco Musella

Direttore Generale: Antonio Minguzzi

Consiglio di Amministrazione: Agostino Angelaccio, Carmelo Bozzo, Gabriele Rossi, Ernesto Somma

Consiglio Generale: Francesco Belletti, Matteo Biancofiore, Francesco Caia, Lilia Costabile, Roberto Costanzo, Vincenzo De Laurenzi, Giampiero De La Feld, Vincenzo Di Baldassarre, Giuseppe Di Fabio, Attilio Di Sante, Pasquale Frascolla, Alessandro Giunta, Giancarlo Laurini, Rosario Maselli, Nunzio Olivieri, Pasquale Orlando, Rossella Paliotto, Gianmaria Palmieri, Antonio Panzarella, Claudio Papa, Donato Pessolano, Gianfranco Polillo, Antonio Romano, Massimo Vellante, Giuseppe Zollo

Collegio Sindacale: Giampiero Ledda, Fabrizio Martone, Giuseppe Suanno

Sindaci supplenti: Fabia Onorato, Giovanni Parisi



Via Toledo, 177 - 80134 Napoli - Italia
Tel. +39 0817913761- 58 - Fax +39 0817913817
comunicazione@sr-m.it
www.sr-m.it

Presidente: Paolo Scudieri

Direttore Generale: Massimo Deandreis

Consiglio Direttivo: Gregorio De Felice, Franco Gallia, Francesco Guido, Marco Musella, Pierluigi Monceri, Marco Morganti, Roberto Dal Mas

SRM si avvale di un Comitato Scientifico composto da docenti universitari ed esperti in materia. La composizione del Comitato Scientifico è pubblicata sul sito web www.sr-m.it

Collegio dei Revisori: Danilo Intreccialagli, (presidente), Giovanni Maria Dal Negro, Lucio Palopoli

Organismo di Vigilanza (art.6 D.Lgs. 231/01): Gian Maria Dal Negro

Comitato Etico (art.6 D.Lgs. 231/01): Lucio Palopoli

**AZIENDA CON SISTEMA
DI GESTIONE QUALITÀ
CERTIFICATO DA DNV GL
= ISO 9001 =**

SRM adotta un Sistema di Gestione per la Qualità in conformità alle Normative UNI EN ISO 9001 nei seguenti campi: Studi, Ricerche, Convegni in ambito economico finanziario meridionale: sviluppo editoriale e gestione della produzione di periodici.

Soci Fondatori e Ordinari

INTESA  SANPAOLO

 BANCO DI NAPOLI

 IMI INVESTIMENTI



 BANCA DELL'ADRIATICO

e con il contributo della





Finito di stampare a Napoli
Presso le Officine Grafiche Francesco Giannini & Figli S.p.a.
nel mese di novembre 2015

Il microcredito si è radicato come importante strumento economico in Italia e nelle aree più svantaggiate, come possibilità di accesso o reinserimento nel mercato del lavoro per donne e giovani e stranieri, ma anche quale valida opportunità per fronteggiare l'emergenza povertà, che colpisce strati sempre più ampi di popolazione. Le evidenze empiriche confermano che si tratta di un fenomeno in progressiva e sostenuta espansione in questo momento di crisi economica.

In questa particolare congiuntura storica, sociale ed economica infatti si assiste ad un'effervescenza delle iniziative volte a favorire il piccolo credito, sia per far fronte alle emergenze sia per la creazione di lavoro autonomo e di microimprese, esperienze che crescono a ritmi sostenuti nel numero e nell'operosità, grazie anche all'intervento degli Enti locali e maggiormente degli Enti regionali.

La ricerca condotta da SRM e dall'Istituto Banco di Napoli - Fondazione, punta pertanto ad individuare alcuni elementi chiave per comprendere il fenomeno, descrivendone gli elementi definitori e normativi e cercando di valutare la struttura della domanda e dell'offerta di microcredito. La ricerca, inoltre, si arricchisce anche di approfondimenti su specifiche esperienze locali, spesso appoggiate al finanziamento dei fondi strutturali o di iniziative comunitarie.

Istituto Banco di Napoli – Fondazione

Fondazione la cui origine è strettamente correlata alla storia dell'omonimo Banco. L'Istituto persegue fini di interesse sociale e di promozione dello sviluppo economico e culturale nelle regioni meridionali; può operare anche nelle restanti regioni d'Italia e, per straordinarie esigenze, all'estero. L'Istituto persegue altresì fini assistenziali, di beneficenza e di sostegno ad attività di volontariato e ad iniziative socialmente utili.

www.istitutobancodinapoli.it

SRM

Centro Studi con sede a Napoli, collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo, nato come presidio intellettuale e scientifico, ha come obiettivo il miglioramento della conoscenza del territorio sotto il profilo infrastrutturale, produttivo e sociale in una visione europea e mediterranea. Specializzato nell'analisi delle dinamiche regionali, con particolare attenzione al Mezzogiorno, è inoltre rivolto al monitoraggio permanente delle relazioni tra l'Italia ed il Mediterraneo e dei fenomeni economici che interessano il comparto marittimo e logistico.

www.sr-m.it

€ 30,00

ISBN-13: 978-88-7431-802-5



9 788874 318025