

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di microfinanziamento per l'occupazione e l'integrazione sociale (strumento di microfinanziamento Progress)

COM(2009) 333 def. — 2009/0096 (COD)

(2009/C 318/15)

Relatrice generale: **Gabriele BISCHOFF**

Il Consiglio, in data 17 luglio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di microfinanziamento per l'occupazione e l'integrazione sociale (strumento di microfinanziamento Progress)»

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2009, ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Conformemente all'articolo 20 del Regolamento interno, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 456a sessione plenaria, dei giorni 30 settembre e 1° ottobre 2009 (seduta del 1° ottobre), ha nominato relatrice generale BISCHOFF e adottato il presente parere con 171 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Sintesi delle conclusioni e raccomandazioni del Comitato

1.1 Gli strumenti di finanziamento adatti per le imprese sono un presupposto essenziale della crescita economica. Ciò vale anche per le microimprese dell'economia sociale. Pertanto lo sviluppo dei microcrediti va accolto con favore, in considerazione del fatto che essi possono costituire una nuova via per stimolare lo spirito d'impresa e creare nuovi posti di lavoro nelle microimprese (ossia nelle imprese con meno di 10 occupati e un fatturato annuo inferiore ai 2 milioni di euro). In tal modo si tiene conto del fatto che in Europa al momento gli strumenti di microfinanziamento sono disponibili solo in misura limitata.

1.2 La concessione di microcrediti alle microimprese dell'economia sociale e ai gruppi svantaggiati richiede un maggior dispendio di risorse ed è più costosa della concessione di crediti convenzionali. Questa maggiore onerosità si può ridurre, da un lato, grazie allo sviluppo di un'offerta di servizi standardizzata e tecnologicamente avanzata, di un marketing migliore e in generale con una professionalizzazione dei servizi di microcredito, e, dall'altro lato, attraverso garanzie e cofinanziamenti. Un compito fondamentale dello strumento di microfinanziamento proposto è quindi costituito dallo sviluppo dello strumento dei servizi di microfinanziamento, anche in cooperazione con i prestatori di servizi finanziari esistenti. In proposito occorre sviluppare strutture organizzative che rendano possibile il trattamento standardizzato di un gran numero di domande. Sarà molto difficile raggiungere il livello più elevato possibile di professionalità senza software idonei e senza il ricorso alle tecnologie basate su Internet.

1.2.1 Le esperienze fatte fino ad oggi in Europa in materia di concessione di microcrediti confermano inoltre che si devono creare ulteriori incentivi economici per assicurare che il settore finanziario svolga anche di fatto il compito attribuitogli della concessione di microcrediti a entrambi i gruppi specifici di destinatari.

1.3 L'accesso ai servizi di microfinanziamento dovrebbe essere aperto ai fondatori d'impresa appartenenti ai gruppi di persone svantaggiate, e ciò non solo per la creazione delle imprese ma anche nei primi anni dopo la loro costituzione.

1.4 Circa l'1 % delle risorse finanziarie allocate allo strumento di microfinanziamento Progress è destinato a coprire le spese amministrative. Tale percentuale non comprende le risorse concesse alle banche intermedie e agli istituti di microfinanza perché essi erogano a loro volta questi crediti ai gruppi destinatari. Il Comitato ritiene particolarmente importante sapere quale quota di risorse venga assegnata ai suddetti organismi per concedere questi crediti. Bisognerebbe inoltre, anche attraverso un monitoraggio regolare a livello europeo e la pubblicazione delle condizioni di concessione dei prestiti sui siti Internet delle competenti autorità di vigilanza, assicurarsi che le banche applichino a loro volta i tassi d'interesse agevolati anche ai gruppi destinatari.

1.5 Gli effetti occupazionali e sociali perseguiti attraverso l'introduzione di uno strumento europeo di microfinanziamento andrebbero valutati con precisione e in maniera differenziata secondo i gruppi destinatari. I due gruppi destinatari - le microimprese dell'economia sociale e i richiedenti individuali (disoccupati, giovani, persone socialmente svantaggiate) - hanno bisogno di capacità di consulenza e di sostegno diverse. Si deve prendere in considerazione questo aspetto anche da un punto di vista organizzativo, tenendo presenti le sovrapposizioni con i programmi già in corso.

1.6 Infine, il CESE raccomanda di verificare quali altre fonti di finanziamento, diverse dal programma Progress, siano disponibili per finanziare questo nuovo strumento di microfinanziamento.

2. Introduzione e sintesi della proposta della Commissione

2.1 Nella comunicazione del 13 novembre 2007 intitolata *Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione* (COM(2007) 708 def.) la Commissione propone in primo luogo di migliorare le condizioni quadro giuridiche e istituzionali negli Stati membri e in secondo luogo di creare una nuova struttura per sostenere la creazione e lo sviluppo di istituti di microfinanziamento nella Comunità⁽¹⁾. Analogamente, occorre mettere nuove risorse finanziarie a disposizione dei nuovi istituti microfinanziari di tipo non bancario⁽²⁾. Nella comunicazione la Commissione attribuisce allo sviluppo di una struttura per la concessione di microcrediti una notevole importanza per l'attuazione della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione⁽³⁾.

2.2 Nella raccomandazione 2003/361/CE, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese⁽⁴⁾, la Commissione definisce il microcredito come un prestito inferiore a 25 000 euro e una microimpresa come un'impresa che occupa meno di 10 persone (compresi i lavoratori autonomi) e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro.

2.3 La relazione del gruppo di esperti sulla regolamentazione del microcredito in Europa ha messo in luce le grandi differenze esistenti tra gli Stati membri relativamente alla disponibilità di microcrediti come pure alle relative condizioni quadro.

2.4 Nella comunicazione del 3 giugno 2009 la Commissione aveva già annunciato un nuovo strumento europeo di microfinanziamento per l'occupazione⁽⁵⁾ (lo strumento di microfinanziamento Progress).

2.5 La proposta di istituire uno strumento europeo di microfinanziamento per l'occupazione e l'integrazione sociale⁽⁶⁾, presentata dalla Commissione il 2 luglio 2009, si prefigge l'obiettivo, nel contesto della crisi economica e finanziaria e dei suoi effetti sui livelli occupazionali e sull'attività di prestito, di creare un nuovo strumento di microfinanziamento per aiutare le persone disoccupate o i potenziali disoccupati o le persone appartenenti a gruppi svantaggiati ad avviare una propria microimpresa o un'attività lavorativa autonoma mediante microcrediti di importo non superiore a 25 000 euro, garanzie, strumenti rappresentativi di capitale, titoli di debito e altre misure di sostegno, quali ad esempio attività di comunicazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione. Anche le microimprese dell'economia sociale che assumono disoccupati e persone svantaggiate possono beneficiare di un sostegno. In tal modo si intende aprire la strada verso l'attività imprenditoriale alle persone senza lavoro o appartenenti ad altri gruppi svantaggiati. Grazie alla riallocazione di 100 milioni di euro dell'attuale dotazione finanziaria del programma Progress, che potrebbe comportare la mobilitazione complessiva di oltre 500 milioni di euro, nell'arco del quadriennio 2010-2013 si potrebbero sostenere fino a 45 000 persone ed imprese, con un importo medio stimato di 11 000 euro. La gestione dello strumento è assicurata

dalla Commissione in cooperazione con istituzioni finanziarie internazionali come la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI). Per gli Stati membri ciò non comporta alcun onere amministrativo supplementare.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 Il CESE si compiace che la Commissione riaffermi, con le sue proposte di istituire uno strumento di microfinanziamento, il suo impegno a favore della creazione di posti di lavoro, e intenda recare un ulteriore contributo alla promozione dello spirito d'impresa delle persone appartenenti ai gruppi svantaggiati. Va tuttavia fatto notare che in Europa le esperienze di impiego di strumenti di microfinanziamento sono state finora relativamente poche e che sono necessari sforzi progettuali straordinari per assicurare da un lato la gestione amministrativa dei microcrediti e di altri strumenti e dall'altro lato l'applicabilità nel tempo di tale strumento. Proprio in considerazione degli impressionanti successi dei servizi di microfinanziamento nel campo della cooperazione allo sviluppo (nonché del fatto che nel 2006 la banca Grameen e il suo fondatore Muhammad Yunus sono stati insigniti del Premio Nobel per la pace), si devono sottolineare tutte le opportunità, ma anche le sfide che la trasposizione di tali esperienze nel contesto europeo comporta. Ciò è tanto più vero in quanto in questa trasposizione si perdono dei vantaggi essenziali del modello originale (ad esempio l'integrazione in una comunità locale, professionale od etnica, e la fiducia da ciò risultante che riduce i costi di monitoraggio e i casi di insolvenza). Pertanto la possibilità di trasporre queste esperienze in paesi più sviluppati è controversa.

3.2 Anche in Europa vi è un notevole bisogno di servizi di microcredito; solo circa metà delle imprese più piccole giudica positivamente il ruolo delle banche nell'accesso al credito⁽⁷⁾. Il programma Jeremie (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), che viene finanziato soprattutto con risorse dei fondi strutturali, è un'iniziativa comune della DG REGIO della Commissione e del gruppo BEI volta a sostenere e a migliorare il finanziamento di microimprese e PMI⁽⁸⁾.

3.2.1 Con il programma quadro CIP (*Competiveness and Innovation Framework Programme*)⁽⁹⁾ e con l'iniziativa pilota Jasmine (*Joint Assistance Supporting Multiprojects for Innovation Networking*), che intende tra l'altro promuovere il consolidamento e lo sviluppo degli istituti di microfinanza non bancari⁽¹⁰⁾, la Commissione ha inoltre avviato iniziative importanti per migliorare la situazione del capitale delle PMI e delle microimprese. Il Comitato raccomanda un migliore coordinamento di queste diverse misure. Già nel 2006, nel parere adottato in merito al programma Jeremie⁽¹¹⁾, il Comitato ha affermato con chiarezza che occorre sostenere le iniziative lanciate dalla Commissione intese ad agevolare l'accesso alle fonti di finanziamento per le PMI e le microimprese e a tal fine ha chiesto di coinvolgere ampiamente le parti sociali.

⁽¹⁾ Cfr. COM(2007) 708 def., pag. 2.

⁽²⁾ Cfr. ibidem, pag. 11.

⁽³⁾ Cfr. ibidem, pag. 2.

⁽⁴⁾ GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36.

⁽⁵⁾ COM(2009) 257 def. del 3 giugno 2009.

⁽⁶⁾ COM(2009) 333 def.

⁽⁷⁾ Cfr. l'Eurobarometro (2005) *SME Access to Finance*, flash Eurobarometro 174.

⁽⁸⁾ Cfr. COM(2006) 349, pag. 9.

⁽⁹⁾ Cfr. COM(2005) 121, pag. 6.

⁽¹⁰⁾ Cfr. COM(2007) 708, pag. 3.

⁽¹¹⁾ GU C 110 del 9.5.2006.

3.2.2 Inoltre, il Comitato ha affermato che i fondi della BEI, quando sono stati utilizzati, si sono rivelati uno strumento utile per facilitare l'accesso ai finanziamenti delle microimprese e delle piccole imprese.

3.2.3 Nel parere citato, il Comitato ha poi osservato che l'accesso al microcredito dovrebbe essere agevolato in particolare per le PMI e che è essenziale raggiungere determinate categorie, come i giovani imprenditori, le donne imprenditrici ovvero le persone appartenenti a gruppi sociali svantaggiati e a minoranze etniche.

3.3 Nel contesto dell'utilizzo dei servizi di microfinanziamento le opportunità derivano dall'importanza fondamentale di forme di finanziamento quanto più informali e più rapide possibile, tra l'altro per la costituzione di imprese. La quota preponderante delle risorse necessarie per la costituzione di un'impresa è apportata dal fondatore o dai suoi parenti, amici e vicini ⁽¹²⁾. Ciò evidenzia i limiti dei crediti bancari abituali, per i quali il tasso di rifiuto è tanto più elevato quanto più modesti gli importi chiesti in prestito, dato che una verifica accurata delle richieste di credito risulta troppo onerosa. I servizi di microfinanziamento possono colmare il divario tra le vie di finanziamento informali (e di efficienza limitata) e il finanziamento tramite banche. Se la concessione di microcrediti e la prestazione di altri servizi di microfinanziamento può essere sottoposta a un esame analogo per rapidità, semplicità e flessibilità a quello possibile nel caso delle vie informali di finanziamento, allora i microcrediti possono dare un contributo essenziale alla dinamica economica e all'imprenditorialità.

3.4 L'accesso ai servizi di microfinanziamento dovrebbe essere aperto ai fondatori di imprese dei gruppi destinatari non solo nella fase di avvio dell'impresa, ma anche nei primi anni dopo la sua costituzione, dato che questi in larga misura dipendono da apporti di capitale più modesti per finanziare dei progetti.

3.5 Anche a prescindere dalla crisi attuale dei mercati finanziari e dell'economia reale, la concessione di crediti di piccolo ammontare è più onerosa e costosa della concessione di crediti convenzionali, perché la somma presa a prestito è relativamente modesta, le garanzie abitualmente richieste dalle banche non sono disponibili e le spese di trattamento del dossier sono molto elevate. Per questi motivi una copertura estesa, una struttura organizzativa appropriata e delle tecnologie adatte, e in generale una professionalità del più alto livello possibile, sono essenziali per la buona riuscita delle iniziative di microfinanziamento. Inoltre, le esperienze delle iniziative e dei programmi analoghi (CIP, Jeremie, BEI pilota, Jasmine) eventualmente già disponibili, dovrebbero essere assolutamente prese in considerazione.

3.6 In merito al livello di professionalità richiesto, è innanzitutto necessario gestire i microcrediti come un'attività di prestito al dettaglio che sia la più standardizzata possibile, per beneficiare di economie di scala e ripartire meglio i rischi. Un numero così elevato di clienti costituisce un obiettivo ambizioso, come mostrano le esperienze britannica e canadese ⁽¹³⁾. Ciò mostra l'importanza di acquisire un elevato grado di notorietà (ad esempio grazie a campagne pubblicitarie come le «settimane del microcredito» organizzate dall'Associazione francese

per il diritto all'iniziativa economica (ADIE)) e di prevedere un accesso agevole (ad esempio tramite Internet). Occorrerebbe indicare se e come tali obiettivi possano essere raggiunti, e quale ruolo altri programmi (come il Fondo sociale europeo) possano svolgere a tal fine (sostegno tecnico). Inoltre, occorre prestare attenzione alle sovrapposizioni tra questi programmi e iniziative, al fine di assicurarne la coerenza.

3.7 In secondo luogo, nell'organizzazione dei processi di gestione, occorre assicurare i presupposti organizzativi richiesti da questa attività di prestito al dettaglio, per trattare le richieste in maniera rapida e flessibile nel rispetto delle forme idonee di sicurezza, e applicare sanzioni standardizzate e forme di ripartizione dei rischi in caso di inadempimento contrattuale (ritardo nei pagamenti). Come nel caso dei crediti al consumo, anche in questo caso si pone quindi il problema di come stimare la solvibilità dei clienti nel modo più semplice, rapido e affidabile possibile.

3.8 In terzo luogo, un presupposto tecnico per una siffatta attività di massa è costituito da sistemi di software funzionali per la preparazione, la conclusione e il monitoraggio dei contratti. In tal modo si potrebbe superare la possibile contraddizione tra un'attività di prestito al dettaglio standardizzata e un trattamento individualizzato delle richieste, contribuendo a uno sfruttamento più ampio del segmento di mercato dei servizi di microfinanziamento.

3.9 Le microimprese dell'economia sociale e le persone degli Stati membri o delle regioni in cui sono già insediati istituti di microfinanza possono beneficiare più facilmente e rapidamente dei fondi rispetto ai richiedenti dei paesi o delle regioni in cui siffatti istituti non esistono ancora o sono ancora nella fase di sviluppo. Il Comitato raccomanda di fare in modo che, nel quadro del programma, ciò non determini una disparità nelle opportunità di accesso.

3.10 Una questione cruciale è se nel contesto della concessione di credito si debba ricorrere agli istituti di credito abituali oppure a istituti specifici di microfinanza, eventualmente da sviluppare, i quali perlopiù non hanno scopo di lucro e sono di dimensioni molto piccole. Da un lato, da alcuni anni in Europa si va sviluppando, con il sostegno della Commissione, una rete di prestatori di servizi di microfinanziamento, sebbene solo un quinto di tali prestatori di servizi (meno di 20) conceda più di 400 microcrediti all'anno ⁽¹⁴⁾. Dall'altro lato, i servizi di microfinanziamento non riusciranno a espandersi senza un management altamente professionale e orientato alla produzione di utili - e in questo campo le banche (che concedono già adesso la maggior parte dei microcrediti) dispongono di notevoli vantaggi. Non sembra opportuno ripartire le risorse esclusivamente tra prestatori di servizi di microfinanziamento di piccole dimensioni, orientati al bene pubblico, che si rivolgono soprattutto a persone senza un reddito regolare, alle donne, ai giovani, agli anziani e agli immigrati, in quanto attraverso tale «sistema bancario di nicchia» la marginalizzazione di questi gruppi si consoliderebbe ancora in un altro campo. Per far sì che anche il settore bancario si attivi nel settore dei microcrediti, malgrado i rendimenti minimi attesi, saranno presumibilmente necessari incentivi economici o strumenti di sostegno aggiuntivi per la creazione dell'infrastruttura corrispondente.

⁽¹²⁾ Cfr. <http://www.gemconsortium.org/download.asp?fid=608>.

⁽¹³⁾ Cfr. <http://ssrn.com/abstract=976211>.

⁽¹⁴⁾ Sul tema del microfinanziamento nell'Unione europea, si vedano www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf e www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf.

3.11 Poiché con l'iniziativa in materia di microfinanziamento si perseguono espressamente obiettivi sociali ed occupazionali, è assolutamente necessario che l'efficacia di tale programma sia valutata anche in relazione a queste dimensioni, e in maniera differenziata a seconda dei due gruppi destinatari (microimprese dell'economia sociale e persone svantaggiate). Mentre finora gli unici criteri da considerare sono il volume dei crediti e il numero dei beneficiari, il Comitato raccomanda di misurare altresì l'inserimento sul mercato del lavoro formale, i redditi così generati e gli effetti supplementari indiretti sull'occupazione per i diversi gruppi menzionati nella comunicazione della Commissione. Solo così si potrà misurare il successo dell'iniziativa anche rispetto a queste dimensioni ⁽¹⁵⁾.

3.12 Va sottolineato positivamente il fatto che la proposta della Commissione prevede anche dei provvedimenti di sostegno, quali per esempio le attività di comunicazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione (articolo 4, paragrafo 1). Resta tuttavia aperta la questione se si tratti in primo luogo di attività di consulenza destinate ai fondatori di imprese oppure agli istituti di microfinanza, in che modo tali attività vadano

organizzate e in che modo le risorse complessivamente disponibili vadano ripartite tra garanzie, strumenti rappresentativi di capitale, titoli di debito e provvedimenti di sostegno.

3.13 Il Comitato raccomanda di garantire che i tassi d'interesse agevolati vengano applicati anche ai beneficiari dei prestiti. Nel contempo occorre stabilire quale proporzione delle risorse allocate debba giungere alle banche intermediarie o agli istituti di microfinanza per il pagamento della loro attività di gestione.

3.14 Come già indicato nel parere INT/495, il Comitato appoggia l'iniziativa di creare un nuovo strumento di microfinanziamento per i gruppi di beneficiari menzionati, ma dubita dell'opportunità e utilità di finanziare un nuovo strumento di microfinanziamento attraverso una riduzione delle risorse già allocate al programma Progress. Il CESE raccomanda pertanto di verificare quali altre risorse finanziarie, oltre a quelle del programma Progress, siano disponibili per finanziare questo nuovo programma.

Bruxelles, 1^o ottobre 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ Per un analogo modo di procedere, cfr. [ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf](http://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf).