



**2015/2042(INI)**

22.5.2015

## **PROGETTO DI RELAZIONE**

sull'attuazione dello strumento europeo Progress di microfinanza  
(2015/2042(INI))

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

Relatore: Sven Schulze

**INDICE**

	<b>Pagina</b>
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	3
MOTIVAZIONE .....	7

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sull'attuazione dello strumento europeo Progress di microfinanza (2015/2042(INI))

*Il Parlamento europeo,*

- vista la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione dello strumento europeo Progress di microfinanza – 2013 (COM(2014)0639),
  - vista la valutazione intermedia dello strumento europeo Progress di microfinanza, del 5 maggio 2015<sup>1</sup>,
  - visto il regolamento (UE) n. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI") e che modifica la decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale<sup>2</sup> ("lo strumento"),
  - vista la decisione n. 283/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2010, che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale<sup>3</sup>,
  - vista la sua risoluzione del 24 marzo 2009 recante raccomandazioni alla Commissione sull'iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione<sup>4</sup>,
  - visto l'articolo 52 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per l'occupazione e gli affari sociali e il parere della commissione per il controllo dei bilanci (A8-0000/2015),
- A. considerando che la microfinanza può contribuire al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e aiutare le persone a uscire dalla povertà, nonché migliorare l'inclusione sociale;
- B. considerando che l'obiettivo dello strumento è accrescere l'accesso ai finanziamenti da parte dei disoccupati e di altre categorie svantaggiate così come da parte delle microimprese, il genera a sua volta occupazione e crescita a livello locale;
- C. considerando che lo strumento migliora le condizioni alle quali i mutuatari possono ottenere prestiti e consente di ottenere finanziamenti a persone che altrimenti non vi potrebbero accedere; che dello strumento hanno beneficiato intermediari di microfinanza di 22 Stati membri; che l'obiettivo globale dello strumento è quello di

---

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=7760>

<sup>2</sup> GU L 347 del 20.12.2013, pag. 238.

<sup>3</sup> GU L 87 del 7.04.2010, pag. 2.

<sup>4</sup> GU C 117 E del 6.05.2010, pag. 85.

erogare entro il 2020 46 000 microprestiti corrispondenti a un importo stimato di 500 milioni di EUR;

- D. considerando che il tasso di rimborso da parte dei mutuatari è stimato al 95%; che lo strumento ha permesso a quanti erano disoccupati di avviare attività in proprio e ai lavoratori autonomi di salvaguardare o espandere le loro microimprese, in termini di posti di lavoro conservati, nuove assunzioni e fatturato; che lo strumento ha raggiunto zone periferiche dell'Unione e dato impulso all'attività economica;
- E. considerando che resta difficile valutare l'impatto sulle minoranze, dal momento che la maggior parte degli intermediari di microfinanza non è specificamente impegnata in attività destinate più specificamente alle minoranze; che i beneficiari di microprestiti non si considerano necessariamente come appartenenti a categorie emarginate o temono discriminazioni qualora sia resa nota la loro origine etnica;
- F. considerando che l'obiettivo di un rapporto di 40 a 60 tra imprenditrici e imprenditori è stato quasi raggiunto e che esso è significativamente superiore alla media dell'Unione;
- G. considerando che i servizi di sviluppo dell'imprenditoria (quali formazione e tutoraggio) sono di fondamentale importanza per il successo e la sostenibilità di una microimpresa;
- H. considerando che fra le lacune dello strumento individuate rientra il mancato finanziamento delle imprese dell'economia sociale;
- I. considerando che, stando agli elementi disponibili, la microfinanza consente alle imprese di passare dall'economia sommersa allo status di attività economiche dichiarate;
- J. considerando che esiste un potenziale di sinergie tra lo strumento e il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e altri fondi dell'UE, il che permetterebbe di evitare sovrapposizioni indesiderabili;

#### ***Ampliare l'accesso alla microfinanza***

- 1. sottolinea l'importanza, in tempi di crisi finanziaria, di uno strumento finanziario come quello in esame, al fine di garantire che disoccupati e microimprese abbiano accesso al finanziamento;
- 2. esorta la Commissione e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) a rendere quanto prima operativo il pilastro "microfinanza e imprenditoria sociale" (MF/IS) del programma EaSI, in modo da garantire ai beneficiari l'accesso ai finanziamenti; si attende che EaSI riuscirà ad ovviare alle carenze dello strumento;
- 3. invita la Commissione a valutare l'adeguatezza dell'attuale definizione di microcredito al fine di garantire che i futuri strumenti finanziari rispondano alle esigenze del mercato; accoglie con favore il fatto che il saldo residuo e i rientri dello strumento confluiranno nella dotazione del pilastro MF/IS di EaSi, aumentando così il numero di garanzie e strumenti finanziati offerti ai micromutuatari;

#### ***Capacità di raggiungere i gruppi bersaglio e relazioni sull'impatto sociale***

- 4. deplora il fatto che, a causa della mancanza di relazioni ben definite sulla situazione

sociale, l'impatto sociale dello strumento non sia stato misurato in modo più preciso, in termini di creazione di posti di lavoro, sostenibilità delle imprese e impatto sulle minoranze; suggerisce, pertanto, di sviluppare appositi indicatori e incoraggia la Commissione a valutare se occorra precisare ulteriormente la definizione dei gruppi bersaglio;

5. invita il FEI ad applicare, negli accordi con gli intermediari di microfinanza, disposizioni che impongano a questi ultimi di cooperare più strettamente con le organizzazioni che rappresentano gruppi minoritari, al fine di raggiungere i gruppi bersaglio in modo più efficace;
6. invita la Commissione a migliorare i metodi di valutazione della redditività delle imprese dopo il rimborso del microcredito;
7. invita la Commissione e il FEI a migliorare la presentazione di relazioni sui beneficiari e sugli intermediari di microfinanza, pur riconoscendo che occorre trovare un equilibrio in modo da non oberare questi ultimi; sottolinea che la maggior parte delle informazioni necessarie per una relazione appropriata è fornita dai micromutuatari al fine di ottenere un prestito;
8. invita la Commissione a perseguire la parità tra uomini e donne in termini di accesso alla microfinanza e a prevedere in futuro la stessa percentuale obiettivo per uomini e donne imprenditori;

#### ***Sostegno all'economia sociale***

9. si rammarica che lo strumento non abbia finanziato un numero significativo di imprese dell'economia; accoglie pertanto con favore il fatto che una determinata percentuale del bilancio EaSI sia destinata al finanziamento di tali imprese;
10. incoraggia la Commissione a seguire da vicino questa innovazione, provvedendo a che gli intermediari di microfinanza presentino appropriate relazioni in proposito;
11. invita la Commissione a valutare e, se necessario, rivedere il massimale fissato per i prestiti alle imprese sociali nell'ambito del programma EaSI, in modo da rispondere alle esigenze del mercato;

#### ***Servizi di tutoraggio e formazione e complementarità con gli altri strumenti***

12. accoglie con favore la possibilità, nell'ambito del programma EaSI, di finanziamenti per il potenziamento delle capacità degli intermediari di microfinanza e l'assistenza tecnica ai medesimi, allo scopo di migliorare il loro livello di professionalità, la fornitura di servizi e la raccolta e il trattamento di dati per permettere un migliore *feedback* sullo strumento;
13. deplora il fatto che i servizi di sviluppo dell'imprenditoria, compresi il tutoraggio e la formazione, non possano essere finanziati direttamente nell'ambito di EaSI, e invita la Commissione a studiare per il futuro nuove possibilità di finanziamento;
14. raccomanda che la Commissione e gli Stati membri sviluppino la loro cooperazione

strategica per quanto concerne l'EaSi, il FSE e altri eventuali programmi nazionali, al fine di migliorare l'assistenza fornita ai micromutuatari in termini di formazione, tutoraggio e sostegno generale per una migliorare la redditività delle imprese;

15. plaude alla possibilità di utilizzare i fondi FSE per il pilastro MF/IS di EaSI e invita la Commissione e il FEI a informare meglio gli intermediari di microfinanza in merito a tale possibilità ai sensi dell'articolo 38 del regolamento recante disposizioni comuni<sup>1</sup>;
16. invita la Commissione e gli Stati membri a garantire che le microimprese possano ottenere finanziamenti a titolo del FEIS;

### ***Intermediari di microfinanza***

17. raccomanda di rendere più flessibili e di più agevole comprensione gli accordi tra gli intermediari di microfinanza e il FEI, il che consentirebbe agli intermediari più piccoli di accedere rapidamente al mercato;
18. invita la Commissione e il FEI a valutare il modo migliore per far conoscere i vantaggi dello strumento a un pubblico più vasto, al di là degli attuali requisiti imposti agli intermediari di microfinanza;
19. invita gli Stati membri a sviluppare il settore della microfinanza e ad avvalersi dello strumento, studiando possibilità affinché gli intermediari non bancari possano accedere al mercato senza dipendere da una banca partner;
20. incoraggia la Commissione a intensificare il dialogo con gli attori della microfinanza (intermediari di microfinanza, banche o istituti non bancari, reti come la rete europea di microfinanza) per quanto riguarda l'impianto dei prodotti da offrire nell'ambito di programmi finanziati dall'Unione;
21. incoraggia il FEI a verificare che gli intermediari di microfinanza rispettino il codice europeo di buona condotta per l'erogazione di microcrediti;
  - o
  - o    o
22. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320.

## MOTIVAZIONE

### Contesto

La concessione di microcrediti ha origine nell'Asia meridionale e in America latina, dove più di quarant'anni fa si sono registrate le prime iniziative in materia che nella maggior parte dei casi operano da allora con grande successo.

Con la creazione, nel 2010, dello strumento Progress di microfinanza per un volume globale di 205 milioni di EUR, l'Unione europea ha preso spunto dagli effetti positivi per l'economia locale conseguiti nei paesi in via di sviluppo mediante la concessione di microcrediti per offrire anche in Europa alle persone socialmente ed economicamente svantaggiate la possibilità di avviare un'attività che offra loro di che vivere.

Progress è al momento disponibile solo in 22 dei 28 Stati membri, il che è dovuto al diverso grado di sviluppo delle economie europee, al diverso interesse del mercato e al quadro giuridico.

Nel 2013 la Commissione ha fatto da ultimo il punto su Progress in una relazione di attuazione, elaborando altresì una relazione intermedia sullo strumento, il cui periodo di validità si concluderà nel 2016.

Lo strumento di microfinanza Progress ha un'impostazione sociale e agevola l'accesso al microcredito per la costituzione o lo sviluppo di microimprese. Lo strumento non finanzia direttamente le microimprese, ma permette agli operatori di microfinanza dell'Unione, i cosiddetti intermediari, di concedere un maggior numero di prestiti in virtù del miglioramento della qualità creditizia determinato dalla possibilità di rifinanziarsi tramite Progress.

Progress è uno strumento importante ed efficace per il conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia sociale e occupazionale nel quadro della strategia Europa 2020. Infatti, le imprese di nuova costituzione generano un numero significativo di nuovi posti di lavoro. Le microimprese creano quasi l'85% di tali posti di lavoro.

Vi è una domanda relativamente elevata di microcredito proveniente da persone che non sono in grado di ottenere un prestito nel settore bancario classico, poiché per tale settore esse rappresentano una categoria di beneficiari associata a costi proibitivi.

Progress permette di (re)inserirsi nel mercato del lavoro, di liberare il potenziale imprenditoriale, di acquisire nuove competenze attraverso una formazione e un tutoraggio di supporto e aiuta le persone a vivere in maniera autonoma e dignitosa.

In base alla definizione UE attualmente ancora valida (e contestabile), il microcredito concesso a una microimpresa non può superare i 25 000 EUR, laddove per microimpresa si intende un'impresa che conta meno di dieci dipendenti e il cui fatturato annuo o bilancio annuo totale non è superiore ai 2 milioni di EUR (articolo 2 del programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI)).

## **Destinatari**

Lo strumento Progress di microfinanza è innanzitutto uno strumento di politica sociale e solo in seconda battuta uno strumento di politica economica. Esso si concentra infatti su categorie di destinatari ai quali il sistema economico non ha sinora prestato sufficiente attenzione: disoccupati (di lunga durata), beneficiari di assistenza sociale, immigrati, appartenenti a minoranze etniche, persone che lavorano nell'economia informale o vivono in zone rurali svantaggiate, donne.

## **Caratteristiche specifiche dello strumento Progress di microfinanza**

Per le banche, ogni microcredito alle categorie di cui sopra rappresenta un'operazione rischiosa e dal costo elevato, tanto più che, oltre al credito vero e proprio, è necessaria una consulenza sul progetto imprenditoriale e la sua attuazione (tutoraggio e formazione) che assorbe notevoli risorse umane. Tutto ciò rende il microcredito costoso e poco redditizio, e la sua commercializzazione risulta dunque poco attraente.

Questo significa che l'attività di microcredito sarà sempre distinta dall'attività bancaria classica, poiché il suo obiettivo di inclusione sociale le conferisce una finalità di politica sociale. L'erogazione di microcrediti ha un senso, dal punto di vista economico e sociale, in quanto per le istituzioni pubbliche è meno oneroso sostenere finanziariamente le persone affinché si rendano autonome piuttosto che erogare sussidi di disoccupazione sociali, senza contare che per i beneficiari ciò può servire da trampolino di lancio per l'avvio di un'attività imprenditoriale.

## **Bilancio di Progress a metà periodo**

Lo strumento Progress può essere complessivamente considerato un successo; se fosse disponibile una dotazione finanziaria adeguata, sarebbe addirittura possibile soddisfare una domanda decisamente maggiore. Sono stati erogati 13 252 microcrediti per un volume di 124,6 milioni di EUR, dunque leggermente inferiore all'obiettivo di 142,4 milioni di EUR.

Sono stati raggiunti molti dei gruppi bersaglio, anche se non tutti.

L'obiettivo di un rapporto 40 a 60 tra imprenditrici e imprenditori è stato praticamente raggiunto (il 37% dei beneficiari sono imprenditrici), sebbene non tutti gli intermediari avessero istituito programmi specifici per la creazione di imprese da parte di donne. La percentuale di donne imprenditrici risulta notevolmente superiore a quella che si registra in media nell'Unione, ma l'obiettivo dovrebbe comunque essere quello di raggiungere la parità.

In base alla relazione intermedia, in precedenza il 17% degli intervistati non era riuscito a ottenere un prestito convenzionale da una banca. Il 68% degli intervistati ha dichiarato che era la prima volta in assoluto che cercava di ottenere un prestito, mentre secondo il 56% sarebbe stato impossibile ottenere altrove un prestito a condizioni analoghe. Il 43% degli intervistati vive, a suo dire, sotto la soglia nazionale di povertà, una percentuale notevolmente più alta della media europea (18,2%). Il 17%, ossia una percentuale pari a quasi il doppio della media della popolazione europea, si è addirittura dichiarato indigente.



Progress abbassa dunque efficacemente la soglia per poter ottenere un prestito.

Meno evidente è invece l'efficacia di Progress nel caso delle categorie svantaggiate e dell'economia sociale. Ciò è probabilmente riconducibile, da un lato, al fatto che, per paura di essere discriminati, molti dei beneficiari non si descriverebbero come appartenenti a una minoranza (etnica) e, dall'altro, al fatto che i dati raccolti sono incompleti, a causa dell'inadeguatezza o dello scarso sviluppo degli indicatori, e che i relativi obblighi di comunicazione sono insufficienti.

L'efficacia nell'economia sociale è modesta, poiché, da un lato, molti intermediari di microcredito non hanno approntato programmi specifici per questo settore dell'economia e, dall'altro, molte imprese dell'economia sociale hanno spesso bisogno di risorse maggiori di quelle corrispondenti alla definizione di microcredito. Sembra che nell'ambito di EaSI ci sia reso conto di tale lacuna, infatti l'articolo 26, lettera c), garantisce alle imprese sociali un miglior accesso ai finanziamenti. In proposito si tratta di valutare se il massimale previsto in detto articolo risponda alle esigenze del mercato.

Al momento è ancora difficile valutare la sostenibilità dei posti di lavoro creati, poiché molti dei prestiti erogati a titolo di Progress risalgono a meno di un anno fa. È tuttavia importante creare la possibilità di continuare a monitorare il successo delle microimprese sul mercato anche dopo la scadenza del prestito.

#### **Assegnazione di fondi FSE al programma EaSI ai sensi del regolamento recante disposizioni comuni**

Particolarmente importante è la possibilità di assegnare fondi FSE al programma EaSI. A norma dell'articolo 38, paragrafo 1, lettera a), del regolamento recante disposizioni comuni, le autorità del FSE possono assegnare parte delle risorse del Fondo ad altri strumenti finanziari dell'Unione quale EaSI. In tal caso le risorse finanziarie regionali a titolo del FSE assegnate ad esempio a EaSI dovrebbero essere spese nella stessa regione.

La sezione specifica relativa al FSE nell'ambito di EaSI dovrebbe rispettare i parametri generali di EaSI (quale l'effetto moltiplicatore minimo), ma potrebbe anche prevedere alcune condizioni specifiche (quale un gruppo bersaglio specifico, come i giovani micromutuari, le donne, le persone con disabilità).

L'accordo includerebbe le disposizioni generali degli strumenti finanziari EaSI, nonché le disposizioni specificamente applicabili alla sezione scelta. Tramite le suddette disposizioni specifiche si potrebbe, ad esempio, assicurare che garanzie e prestiti siano utilizzati a beneficio di persone o imprese del paese o della regione coperti dal programma operativo, eventualmente puntando su categorie specifiche come i giovani ("contributi riservati"). Il vantaggio è rappresentato dal fatto che non solo l'entità delegata (il FEI) è già stata selezionata dalla Commissione, ma che sono stati determinati anche praticamente tutti i parametri degli strumenti finanziari.

Gli Stati membri che si avvalgono di tale opzione vedrebbero ridotti i propri oneri amministrativi, dal momento che la gestione e il controllo dei fondi incomberebbero al FEI.

Gli Stati membri e le rispettive regioni possono fondere capacità di finanziamento combinando risorse unionali e nazionali e possono trarre profitto dall'esperienza del FEI nella gestione degli strumenti finanziari.

### **Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e microimprese**

La commissione EMPL, in modo trasversale a tutti i gruppi politici, si è pronunciata a favore della possibilità che anche le microimprese accedano ai finanziamenti del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Tale posizione va ribadita anche in questa sede.

### **Conclusioni**

Il microcredito non funziona solo nei paesi in via di sviluppo, ma anche in Europa, dove deve essere tuttavia considerato innanzi tutto uno strumento di politica sociale inteso a offrire una possibilità a quanti si trovano in una situazione sociale difficile.

Esistono altri meccanismi di finanziamento per sostenere le PMI e le idee innovative. La definizione unionale di microcredito dovrebbe essere ripensata e adeguata alla situazione attuale. Lo stesso vale per l'importo massimo del prestito, che in alcuni Stati membri dell'Unione potrebbe non essere sufficiente. In tutti gli Stati membri si dovrebbe consentire anche alle entità non bancarie di fungere da intermediari di microcredito. Dovrebbe poter essere possibile concedere un sostegno finanziario a titolo di EaSI per l'assistenza di esperti nella messa a punto di un piano imprenditoriale, nonché per la verifica dell'idea commerciale e l'accompagnamento nella sua realizzazione (formazione e tutoraggio).

In generale, si raccomanda di proseguire il programma Progress tenendo conto dei miglioramenti apportati nell'ambito di EaSI e dei suggerimenti contenuti nella presente relazione.