

Capitolo 2

ORIGINI ED EVOLUZIONI DELLA MICROFINANZA IN EUROPA

Introduzione

La microfinanza in Europa ha radici ben più profonde e antiche di quanto spesso si possa pensare. Negli ultimi due decenni si è assistito ad un proliferare di IMF che per tipologia istituzionale, missione e modo di operare differiscono molto al loro interno.

L'aspetto che accomuna tutte le esperienze è la volontà di creare strumenti finanziari innovativi, capaci di raggiungere e servire soggetti esclusi dal sistema finanziario formale.

I modelli sviluppati e i successi ottenuti nei PVS hanno dato una spinta ulteriore al settore della MF aumentando considerevolmente l'interesse e l'attenzione da parte di soggetti privati ed enti pubblici, creando così le basi per uno sviluppo significativo del settore e per una attività di ricerca continua.

In questo capitolo ci si occupa della microfinanza nell'Unione Europea ⁽¹⁾ partendo da quanto detto precedentemente (Cap. 1), considerando dapprima alcuni elementi fondamentali della microfinanza europea, giungendo poi alla descrizione dello "stato dell'arte" del settore ai giorni nostri. Per una migliore comprensione del fenomeno sono analizzate le caratteristiche del contesto di riferimento, evidenziato il ruolo delle istituzioni e il quadro normativo, verificando che esistano i presupposti per lo sviluppo della MF in Europa.

⁽¹⁾ Nel corso del capitolo si utilizzerà l'aggettivo "europeo" o la dizione "paesi europei" per indicare esclusivamente i 15 paesi membri dell'Unione Europea sino al 30.04.2004, se non diversamente specificato.

1. Esperienze storiche di microfinanza in Europa

Le forme di sostegno a favore delle fasce sociali più deboli risalgono alla fine dell'800, con le piccole banche di villaggio basate sulla responsabilità solidale create da Raiffeisen e le banche popolari in ambiente urbano, ideate da Schulze-Delitzsch ⁽²⁾. Come spiega Alfredo Ferri (1992), "Schulze, in qualità di Deputato dell'Assemblea Nazionale prussiana, venne a conoscenza ed in contatto con la povertà del popolo e cercò di mettere in atto degli interventi che potessero alleviare tale stato". Inizialmente, fondò una cooperativa di risparmio e prestito, adottando la formula della responsabilità limitata e raccogliendo i fondi da elargizioni, nelle forme di prestiti di promotori (privi di interessi) e, solo in parte, dai versamenti dei soci. Visto l'insuccesso di tale esperimento, creò in seguito una seconda cooperativa, fondata in massima parte sui risparmi dei soci e, per la parte mancante, su prestiti contratti con altre istituzioni finanziarie sulla base della responsabilità sociale dei soci stessi.

In quegli anni anche in Italia sorgevano banche popolari che seguivano il modello Schulze e casse rurali secondo il modello Raiffeisen; queste ultime sono poi diventate le banche di credito cooperativo (BCC).

Il presente paragrafo ha la finalità di analizzare alcuni casi di successo e di insuccesso originati in quel periodo. Le esperienze di successo risultano fondamentali poiché divengono terreno fertile per il successivo diffondersi di modelli i cui principi basilari si formeranno proprio in seno a questi primi tentativi.

Hollis e Sweetman (1998), analizzando parallelamente alcune di queste esperienze, portano all'attenzione il ruolo chiave svolto in queste istituzioni dal risparmio quale strumento di sostenibilità, e sottolineano come le istituzioni che sin dal principio non ne hanno trascurato l'importanza, si siano in seguito rivelate

(2) F. W. RAIFFEISEN (1818-1888) fu sindaco di alcuni villaggi della regione del Westerwald, in Austria. Nel tentativo di alleviare le condizioni di miseria della gran parte della popolazione locale, inizialmente istituì delle fondazioni caritatevoli ed, in seguito, resosi conto della fallacità di questi strumenti, creò ad Anhausen nel 1862 la prima associazione cooperativa bancaria Raiffeisen. SCHULZE-DELITZSCH (1808-1883) politico ed economista, organizzatore delle cooperative dei consumatori per gli artigiani (HOLLIS e SWEETMAN, 1998).

quelle che sono riuscite a perdurare nel tempo (in particolare le cooperative di credito *Raiffeisen* e le casse rurali italiane). Gli autori inoltre portano ad esempio dei tentativi che hanno fallito nel loro intento, i casi delle *Lending Charities* inglesi e delle *Re-productive Loan Fund Institutions* irlandesi: queste istituzioni proprio a causa di massicci interventi esterni e di importanti iniezioni di denaro provenienti dai governi, essendo state rese dipendenti dai sussidi ed incapaci di sostenersi con forze proprie, non hanno saputo perdurare nel tempo.

Il ruolo unico del risparmio veniva già evidenziato negli anni sessanta dal Prof. Dell'Amore (1969) ⁽³⁾. Egli investigò ampiamente la funzione della raccolta di depositi nella crescita. Questi esempi dovrebbero costituire un insegnamento importante anche per le IMF attuali; dal punto di vista della sostenibilità dell'istituzione, infatti, è basilare non solo la gestione dello strumento del credito, ma anche la forma in cui le risorse vengono raccolte.

In effetti, una ricerca condotta dal Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale (CIPSI) ⁽⁴⁾ nel 1992 ed aggiornata negli anni successivi fino al 1997, individua diversi approcci ai nuovi meccanismi finanziari denominati "alternativi" di MF, rinvenendo nel modello c.d. "di credito-risparmio" la formula di maggiore "tradizione e dimensione operativa nei paesi europei".

Il modello in esame è quello a cui si rifanno le prime istituzioni di microfinanza sorte all'inizio del secolo scorso in alcune nazioni europee, attuate attraverso un sistema "cooperativo e mutualistico". Gli esempi storici che verranno qui di seguito brevemente analizzati riguardano ⁽⁵⁾:

1. le *Lending Charities* inglesi
2. il modello irlandese
3. il modello tedesco delle cooperative *Raiffeisen*

⁽³⁾ Su questo argomento, si vedano in particolare i paragrafi 13 e 14 del volume secondo.

⁽⁴⁾ Il CIPSI è uno dei coordinamenti nazionali di ong (organizzazioni non governative) presenti in Italia ed in qualità di network riunisce organizzazioni impegnate in progetti di sviluppo nei Paesi del Sud del mondo e di educazione allo sviluppo nel nostro Paese.

⁽⁵⁾ In questa classificazione verrà parzialmente seguito lo schema proposto da HOLLIS e SWEETMAN (1998).

4. il modello cooperativo in Portogallo: le *Mutuas Montepio Geral*
5. il modello cooperativo in Italia: le Casse Rurali
6. alcune esperienze in Belgio e Spagna

Le Lending Charities inglesi

I fondi inglesi, sviluppatisi alla fine del 1700, si fondavano principalmente su principi caritatevoli di aiuto ai meno abbienti. Erano generalmente gestiti dai comuni o dalle varie organizzazioni per il commercio. Circa due terzi di questi fondi presentava un tasso d'interesse nominale pari a zero, mentre i restanti, che imponevano un tasso d'interesse positivo, successivamente destinavano le risorse raccolte a favore di progetti di beneficenza. Hollis e Sweetman (1998), pur sottolineando la non sostenibilità di questi fondi proprio perché basati su un sistema sussidiato, dichiarano comunque arduo il poter affermare se essi sortirono un qualche risultato positivo o se siano stati invece un esperimento completamente fallimentare, soprattutto perché generalmente legati alle persone che li gestivano (spesso con finalità filantropiche) e spesso dunque finendo per esaurirsi con la scomparsa di queste ultime.

Il modello irlandese

I *loan funds* (fondi di credito) irlandesi ebbero origine dall'impegno dei nazionalisti irlandesi e dalla figura dello scrittore Jonathan Swift ⁽⁶⁾, il quale trovava deplorabile il fatto che i commercianti di Dublino incontrassero enormi difficoltà ad ottenere dei crediti. Fu egli stesso a creare con denaro proprio un fondo rotativo del valore di £500, concedendo prestiti a commercianti che fronteggiavano difficoltà economiche ma che dimostravano, di fronte alla società, di essere persone oneste e rette. Per provare tutto ciò, colui che richiedeva il prestito doveva presentare la garanzia di due cofirmatari, provando la propria responsabilità di fronte ai suoi "pari" (il che ricorda gli schemi di prestito utilizzati attualmente da numerose IMF). L'eredità di Swift ed il suo esempio furono in seguito

(6) Si veda in proposito: HOLLIS (1999).

replicati nella stessa città di Dublino, prima dalla *Dublin Musical Society* (che, nel 1768, aveva già erogato prestiti per un ammontare di 27.108£ a 5.959 persone) e in seguito, a causa della tragica situazione di miseria nel paese, dal Governo Inglese. Nel 1882, infatti, vennero stanziati 55.000£ per la creazione di un fondo rotativo istituito per fronteggiare l'emergenza povertà, oltre che emanate delle leggi *ad hoc* che lo regolamentassero (quali la possibilità di imporre un tasso d'interesse sui prestiti e l'esenzione dalla *Stamp Tax*, una particolare tassa governativa). Ciò ebbe quale conseguenza una crescita immediata di questo genere di fondi che, attraendo anche piccoli risparmiatori, si trovarono ad operare in parallelo rispetto alle banche: nel decennio del 1830, ve ne erano attivi più di 100 (Hollis, 1999). Di fondamentale importanza è distinguere tra le due tipologie di *loan funds* che si svilupparono in seguito a tale legislazione. Da un lato, quelli legati alla *Reproductive Loan Fund Institution*, costituiti da un capitale proveniente dal governo e distribuito tra varie associazioni caritatevoli affinché provvedessero ad erogare piccoli prestiti (di circa £10) alle persone povere. A parte alcuni casi di successo, questi fondi caddero ben presto nella rete della corruzione e dell'inefficienza dovuta a mancanza di responsabilità e cattiva gestione, tanto da risultare nel loro complesso un vero fallimento (Hollis e Sweetman, 1998).

D'altro canto, si svilupparono in maniera spontanea altri fondi rotativi che, originatisi da donazioni, si fondavano tuttavia sui depositi dei piccoli risparmiatori, mantenendo una certa indipendenza da qualsiasi ingerenza esterna.

Poiché queste nuove realtà ormai significative nel paese erano scarsamente regolamentate, tra il 1836 ed il 1838, vennero emanate leggi atte a creare ordine mantenendo l'origine caritativa dei fondi (che dovevano destinare parte dei proventi a progetti di beneficenza) e la loro indipendenza da finanziamenti esterni. Inoltre, venne istituito il *Central Loan Fund Board*, un'entità preposta al controllo dell'operatività di questi fondi. Ciò che è interessante, è che questi fondi si rivolgevano alle famiglie più povere del paese, scarsamente considerate dal sistema bancario, il quale a sua volta, stava allora attraversando una fase di crescita e consolidamento delle proprie strutture, mantenendo quel sistema di garanzie personali già ideato

da Swift. Tra il 1846 ed il 1848 tuttavia, l'Irlanda attraversò un periodo di terribile carestia, con conseguenze negative sull'andamento di questi fondi, la metà dei quali si esaurì, soprattutto per la mancanza di clientela (molti di coloro che sfuggirono alla carestia infatti emigrarono all'estero). I fondi rotativi in Irlanda continuarono ad operare fino al 1961, ma furono comunque gradualmente sostituiti dai servizi finanziari offerti dalle banche commerciali formali (Guinnane, 1994a).

Il modello delle cooperative Raiffeisen

Secondo, fra gli altri, Hollis e Sweetman (1998), il modello *Raiffeisen* si rivela di estrema importanza perché la cooperativa si è dimostrata l'unica forma organizzata di istituzione microfinanziaria che ha avuto ampia diffusione ed una buona durata nel tempo. Il modello delle Raiffeisen è stato imitato in tutta Europa, in Nord America (con le *credit unions*), in Cina ed in India, dove nel periodo coloniale si potevano contare circa 9 milioni di membri (Woolcock, 1997).

All'inizio del ventesimo secolo, in quello che fu l'Impero Austro-Ungarico, si contavano già 2.906 banche Raiffeisen; la crescita delle cooperative Raiffeisen in Germania fu talmente sorprendente da aumentare dalle 245 del 1886 alle 14.500 di soli venticinque anni dopo.

Il sistema Raiffeisen si basava sui seguenti elementi: solo i membri della cooperativa godevano della possibilità di poter ottenere dei prestiti e potevano richiedere crediti per svariati scopi (ogni richiesta veniva valutata da un comitato prima di essere accettata). Ai membri veniva richiesto di provvedere a presentare la garanzia di due cofirmatari. I profitti erano utilizzati per aumentare il capitale iniziale oppure per investimenti di pubblica utilità che apportassero dei benefici all'intero territorio di operatività. Un ruolo di primissimo piano era svolto dai depositi dei singoli membri, fonte principale dei fondi delle piccole cooperative rurali. La presenza di numerose cooperative rurali portò in seguito alla formazione di casse centrali che accettavano depositi quando le piccole cooperative ne avevano in esubero ed erogavano crediti quando queste

ultime soffrivano di un eccesso di domanda di prestiti. Guinnane (1994a) afferma che, a volte, queste casse centrali beneficiavano di sussidi statali che utilizzavano per sostenere con prestiti d'emergenza le cooperative che si trovavano a fronteggiare momenti di difficoltà finanziaria. Tale funzione era di grande importanza e di sostegno alle cooperative che, in genere, erano caratterizzate da riserve piuttosto limitate. Il modello delle Raiffeisen, come già si è affermato in precedenza, fu un modello di grande successo. Ciò fu dovuto a diversi fattori: innanzitutto, generalmente, coloro che ottenevano dei crediti erano persone conosciute direttamente ed inserite nel contesto della cooperativa, delle quali si conoscevano le attività e quindi, anche le motivazioni che spingevano a chiedere un prestito. Si innescavano inoltre dei forti incentivi alla restituzione, collegati alle dinamiche sociali (soprattutto al fatto che i membri della cooperativa stessa erano caratterizzati da una forte omogeneità patrimoniale e di status sociale) ed al processo di responsabilizzazione di ognuno dei membri della cooperativa derivante dalla struttura organizzativa stessa. Logisticamente, affinché questa metodologia funzionasse a dovere, era necessario che ogni cooperativa operasse in un ristretto ambito locale, così che ci potesse essere un buono scambio informativo, che non implicasse costi elevati.

Nel tempo, le cooperative Raiffeisen si sono trasformate in banche vere e proprie che considerano la promozione degli interessi degli associati l'obiettivo primario delle loro politiche. In qualità d'istituzione del settore privato sotto la forma giuridica delle cooperative, le banche *Raiffeisen* ancora oggi, sono amministrate e controllate dai loro membri sotto la responsabilità dei membri stessi (7).

Il modello portoghese: Montepio Geral

L'associazione mutualistica Montepio Geral fu creata in Portogallo nel 1840 da Francisco Manuel Álvares Botelho, funzionario pubblico ed ex-insegnante, precursore nel paese del concetto di sicurezza sociale. In base all'obiettivo di "proteg-

(7) Cfr. sito: Raiffeisen Zentral Bank (www.rzb.it).

gere l'uomo nell'integrità del suo sviluppo, come essere umano e sociale" ⁽⁸⁾, quattro anni dopo venne istituita la banca, denominata allora *Caixa Económica de Lisboa*, con la chiara finalità di offrire un servizio ai piccoli risparmiatori e di concedere crediti. Subito crebbero l'entusiasmo e l'adesione dei piccoli risparmiatori a questa banca, che iniziò ad aprire sportelli in tutto il paese e a specializzarsi nella concessione di prestiti per l'acquisto dell'abitazione. Ciò che rende peculiare questa banca, ancora operante in Portogallo, è la piena adesione al principio mutualistico e l'accento posto sull'elemento sociale ed etico.

Si legge sul sito della banca che il principio mutualistico è "una forma di organizzazione sociale di stampo associativo, ispirata a principi di democrazia, libertà, indipendenza ed aiuto reciproco che mira a soddisfare le necessità di protezione sociale dei suoi membri, con lo scopo preciso di promuovere un effettivo miglioramento della qualità delle loro vite". Si tratta, inoltre, di una sorta di *modus operandi* che stimola una forma di cittadinanza attiva e responsabile, intrecciando legami di solidarietà.

Il modello cooperativo in Italia

Il modello delle *Raiffeisen*, accanto ad altre esperienze significative, quali le banche popolari, non tardò a diffondersi anche in Italia sia per la sua caratterizzazione rurale che per il suo spirito profondamente cristiano.

La prima Cassa Rurale a sorgere sul suolo italiano fu quella di Loreggia, costituita nel 1883 per opera di Leone Wollemborg. Questa era composta da 32 membri e si proponeva quale strumento pratico per risolvere il problema dell'usura, stimolare il risparmio e concedere crediti ai contadini, mantenendo la forma del mutualismo cooperativo. Per via delle convinzioni liberali del loro ideatore, queste prime Casse mantennero una certa neutralità religiosa, tanto da essere definite "neutre" (Masini, 1989).

Fu solo in seguito all'enciclica *Rerum Novarum* emanata nel 1891 da Papa Leone XIII che l'impulso a creare nuove casse rurali cominciò a giungere dall'ambiente cattolico. La prima

(8) Fonte: sito Internet ufficiale della banca (www.montepiogeral.pt).

Cassa Rurale "cattolica" nacque nel 1890 a Gambarare, nel Veneto.

Fin dal 1895, anno in cui si tenne il primo congresso delle Casse Rurali a Cuneo, emerse fra le varie Casse una certa tendenza federativa, di aggregazione, soprattutto a livello diocesano. Tuttavia, al termine della prima guerra mondiale si verificò una netta scissione tra le casse "neutre" e quelle "cattoliche", portando queste ultime a riunirsi nella Confederazione Cooperativa Italiana. In questo periodo si verificò anche, come sottolinea Ferri (1978), una forte crisi economica, dovuta alle conseguenze del conflitto, alla concorrenza spietata delle banche, alla crisi agraria, alla crisi delle cooperative ed alla situazione politica dettata dal fascismo, che coincise con la deflazione bancaria.

Le Casse Rurali ripresero tuttavia vigore con la legge del 1937 ⁽⁹⁾, che consentì loro di ampliare il proprio raggio d'azione a favore non solo dei contadini, ma anche di altre categorie di lavoratori quali gli artigiani ⁽¹⁰⁾. Al termine della seconda guerra mondiale, e grazie anche al ruolo di crescente importanza svolto dalla Federazione Italiana delle Casse Rurali fondata nel 1905, le casse, pur mantenendo i loro obiettivi originari e la loro dimensione ridotta, si inserirono nel sistema bancario italiano quali istituzioni finanziarie perfettamente efficienti ed organizzate (Masini, 1989) ⁽¹¹⁾. Il fattore determinante nello sviluppo di queste istituzioni fu senza dubbio la domanda originata dagli agricoltori, dagli artigiani e dai piccoli commercianti che costituivano una buona clientela potenziale, ma erano tuttavia esclusi dai circuiti finanziari tradizionali localizzati nei centri urbani; fu proprio nel contesto delle aree rurali che le casse trovarono la loro nicchia di mercato. Lo sviluppo del movimento fu altresì favorito da altri programmi che miravano a migliorare la qualità della vita nelle campagne, soprattutto nel campo dell'educazione e dell'assistenza tecnica oltre

⁽⁹⁾ "Testo unico delle leggi sulle casse rurali ed artigiane", approvato con r.d.l. 26 agosto 1937, n. 1705.

⁽¹⁰⁾ "In realtà la legge sanava una situazione di fatto già presente fin dalle origini delle casse stesse (...) aggirando quanto stabilito dalla legge 656 che costringeva il credito non agricolo entro una certa quota" (Cafaro, 1985).

⁽¹¹⁾ Cfr. anche DELL'AMORE (1972).

che dal periodo storico, caratterizzato da forti contrasti culturali e politici che determinarono grandi tensioni ma anche una grossa solidarietà sociale ⁽¹²⁾.

Accanto a questi fattori "esterni" di successo, si possono identificare tre fattori "interni" che determinarono lo sviluppo di tali istituzioni: il ruolo dei membri (unici beneficiari dei crediti, chiamati a fornire garanzie per la cassa e ad assumere di volta in volta il ruolo di clienti e di dirigenti allo stesso tempo), la prassi adottata nelle procedure di prestito (grande attenzione posta sull'uso del denaro ricevuto), la gestione, semplice e di facile comprensione per tutti. Nell'impostazione originaria delle *Raiffeisen* tedesche, a cui le casse rurali italiane si ispirarono, era scarsamente diffusa la prassi di distribuzione degli utili. I profitti erano utilizzati alternativamente o per accrescere il capitale, o per l'attuazione di opere di pubblica utilità. Nel caso di scioglimento di una cooperativa, il capitale rimanente poteva essere distribuito ad altre cooperative oppure destinato a scopi caritatevoli. Ogni cassa contava mediamente dai venti ai sessanta membri che erano i soli a poter ottenere dei prestiti (Masini, 1989). A questo fine, essi dovevano procurare dei cofirmatari e a volte anche garanzie reali. Ai membri veniva inoltre richiesto di lavorare gratuitamente per la cooperativa e di partecipare a incontri e assemblee: coloro che non seguivano i dettami della cooperativa venivano sanzionati. Ognuno possedeva una quota che gli consentiva di esercitare uguale diritto al voto. Ovviamente anche qui, come nel caso delle *Raiffeisen* tedesche, la concentrazione in piccole aree prevalentemente rurali rendeva minima l'asimmetria informativa, favorendo il sorgere naturale di ottimi sistemi di "garanzia sociale".

Attualmente, le casse rurali sono diventate banche di credito cooperativo (BCC); queste svolgono un ruolo più ampio rispetto alle casse, mantenendo comunque lo spirito originario di promotrici dello sviluppo locale.

In letteratura è ampiamente condiviso quanto tali iniziative svolsero un ruolo essenziale nel sostenere lo sviluppo del-

(12) MASINI (1989) esemplifica così tali contrasti: socialisti contro liberali, movimenti cattolici contro movimenti laici, industriali contro proprietari terrieri, sud contro nord.

l'economia italiana agricola ed artigiana; interessante è soffermarsi e riflettere su due elementi importanti, forse esemplificativi anche per la microfinanza moderna: innanzitutto, il fatto che le iniziative descritte si svolgevano in un contesto di sviluppo continentale e di trasformazione industriale dell'economia; in secondo luogo, quelle iniziative, nate come attività finanziarie a sostegno dei settori economici più deboli, furono successivamente inglobate all'interno del sistema finanziario formale.

Un altro fronte che caratterizzò lo sviluppo di intermediari finanziari orientati a segmenti marginali è costituito dalla nascita delle banche popolari. La prima di queste istituzioni ad essere costituita nel nostro Paese fu la Banca Popolare di Lodi, nel 1864; il suo fondatore, Tiziano Zalli, aveva individuato nel modello di banca popolare mutua una risposta efficace alle esigenze di espansione produttiva di artigiani e commercianti che costituiva altresì un veicolo di crescita morale e sociale. Alla banca si rivolsero da subito anche numerosi piccoli agricoltori del territorio, attratti da concrete facilitazioni creditizie e da un'intensa opera di promozione dei principi della previdenza e del risparmio che la Popolare svolse nelle campagne.

Per completare il quadro si segnala che anche le casse di risparmio svolsero un ruolo fondamentale nell'accesso ai servizi finanziari delle classi svantaggiate. Ciò non solo dal punto di vista della raccolta ma anche, e ciò è una caratteristica prettamente italiana, dal punto di vista degli impieghi.

Tutte queste forme manifestarono capacità di innovazione finanziaria che consentì loro di servire in modo efficiente segmenti fino ad allora trascurati dal sistema bancario (Viganò, 2001).

Alcune esperienze in Belgio

Le esperienze sviluppatesi in Belgio (Fillieux, 2002) hanno mantenuto come comune denominatore il principio mutualistico, concretizzatosi principalmente in attività di credito. La prima di queste esperienze nacque nel 1870 con la cooperativa *Le Sou* (il soldo), sorta con la finalità di concedere prestiti a titolo gratuito ai propri membri, ma anche a tutti i lavoratori del paese impegnati in attività a scopo sociale. Interessante è

anche il caso di *Progrès de Jolimont*, una cooperativa fondata da fabbri, minatori e piallatori che prevedeva l'uso mutualistico inizialmente di una panetteria e poi, man mano, di altre attività di utilità comune per le famiglie degli operai che ne divenivano soci pagando una quota d'iscrizione. In un solo anno di attività questa cooperativa poteva già contare 2.499 membri. Emersero successivamente altre tre esperienze significative sul territorio belga: *Les amis réunis*, sorta nel 1890 ad opera del partito operaio socialista che includeva un circolo operaio, una società di mutuo soccorso, una mutua destinata alle pensioni di anzianità ed invalidità ed un'associazione costituitasi allo scopo di favorire la realizzazione o l'acquisto di abitazioni per gli operai. Nel 1897 nacque invece *Tertou's maison*, un fondo alimentato sia dalle quote dei sottoscrittori, sia dal capitale della cassa di risparmio statale. Il fondo aveva lo scopo di concedere prestiti per tre finalità ben precise: la costruzione o l'acquisto di abitazioni per gli operai o il pagamento di ipoteche. Come garanzia veniva richiesta la quinta parte del valore dell'immobile in questione. Nel 1893, infine, nacque *Maison ouvrière* (la casa operaia), una società fondata da industriali e possidenti a scopo filantropico che, dal 1893 al 1943, erogò 1.985 prestiti per l'acquisto di abitazioni, la costruzione di abitazioni e per lavori di manutenzione.

Alcune esperienze in Spagna

Alla fine dell'Ottocento il sistema finanziario spagnolo si fondava su due attori principali: le banche conservatrici poco interessate al credito agricolo, e gli usurai che applicavano dei tassi d'interesse talmente elevati da esercitare una vera e propria forma di sfruttamento (Soto, 2001). Nello stesso periodo si stavano affacciando sulla scena anche le prime cooperative agricole che, tuttavia, disponevano di risorse piuttosto limitate per potersi sviluppare e la cui crescita fu bloccata da scelte politiche che favorirono l'operato di alcune istituzioni finanziarie (*Banco Hipotecario de España*, *Banco de España*, ed il *Servicio Nacional de Crédito Agrícola*) affinché coprissero i "difetti del mercato" determinati dalle banche e dai *moneylender* locali; questi considerarono gli agricoltori come clienti poco redditizi e altamente rischiosi. In Spagna era comunque giunta notizia

delle esperienze di questo tipo sviluppatasi nel resto dell'Europa come in Germania, in Belgio ed in Italia. Tra il 1891 ed il 1893 Joaquin Diaz de Rabago scrisse numerosi trattati sul modello delle *Raiffeisen* tedesche, tanto che, tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del novecento, numerosi furono i tentativi di realizzare qualcosa di simile, tra cui la *Caja Rural de Ahorro, Préstamos y Socorros di Murcia*, o quelle fondate da L. Chavez Aria a Zamora nel 1902, esperienze realizzate grazie al forte appoggio del clero locale. Si parla, infatti, di casse rurali "confessionali", il cui numero nel 1909 aveva già raggiunto le 373 unità. Su questo modello altre associazioni, quali i sindacati, le camere agricole e le associazioni dei lavoratori, realizzarono esempi simili.

Conclusioni

Le esperienze emerse nei secoli scorsi hanno delineato delle idee-guida essenziali anche per le istituzioni di microfinanza moderne. In primo luogo, esse hanno dimostrato in maniera tangibile l'importanza del risparmio per un'istituzione che intenda essere sostenibile e che intenda continuare ad operare nel tempo; hanno anche evidenziato l'effetto negativo esercitato dai sussidi e da consistenti aiuti finanziari provenienti dall'esterno.

In secondo luogo, hanno provato quanto anche fattori ed agenti esterni esercitino un ruolo fondamentale nella buona riuscita di programmi di microfinanza. Fondamentale fu il periodo dell'espansione industriale, dove emersero nuove esigenze e, di conseguenza, efficaci risposte ai nuovi bisogni, come, appunto, un sistema cooperativo e mutualistico.

2. Perché la microfinanza oggi nell'Unione Europea

Il paragrafo precedente ha messo in luce come nei secoli passati in Europa si fossero diffusi strumenti e istituzioni finanziarie atte a rispondere alle esigenze e alle necessità della popolazione più povera.

Il contesto attualmente esistente in Europa differisce certamente in modo considerevole rispetto a quello che caratterizzava il tempo della nascita delle *Reiffeisen* tedesche o delle

Lending Charities inglesi: il livello di povertà è diminuito fortemente e il sistema finanziario ha conosciuto un'evoluzione e un progresso tali da raggiungere una porzione di popolazione molto più ampia rispetto al passato.

Il paragrafo che segue mira ad evidenziare come, anche in un contesto di benessere e forte finanziarizzazione come quello europeo del ventunesimo secolo, esistano ancora soggetti che si trovano in situazioni di marginalità, sovente esclusi dal circuito finanziario tradizionale, che costituiscono il mercato potenziale per quelle istituzioni che intendono sviluppare progetti microfinanziari. Attraverso l'analisi attenta del contesto socio economico è possibile individuare in Europa tre fenomeni alla radice della MF moderna: la cultura della microimpresa, la presenza di sacche di povertà e l'esclusione di alcuni soggetti dal sistema finanziario tradizionale. Questi costituiscono una base motivazionale e di opportunità di mercato tale da incentivare l'evoluzione di un innovativo settore della finanza quale è la microfinanza.

L'effettiva nascita, lo sviluppo ed il successo di alcune esperienze di MF nei paesi sviluppati (Stati Uniti d'America, Canada, Unione Europea) confermano l'importanza di ricercare nuove soluzioni concrete ed atte a rispondere a questi problemi.

2.1. *La microimpresa in Europa*

Per microimpresa si intende ogni attività volta alla produzione di beni o servizi che venga svolta con l'ausilio limitato di forza lavoro e di capitale ⁽¹³⁾.

Negli ultimi anni si è molto discusso nei PVS circa il ruolo svolto dalla microimpresa come motore di sviluppo e strumento efficace di lotta alla povertà e alla disoccupazione. In modo particolare negli ultimi vent'anni si è assistito ad un

⁽¹³⁾ Si considera la nuova definizione adottata in data 6 maggio 2003 dalla Commissione Europea che indica come microimpresa ogni azienda che impieghi meno di dieci dipendenti, con un fatturato annuo inferiore ai 2 milioni di euro e un totale di stato patrimoniale inferiore ai 2 milioni di euro.

Fonte: [http:// europa.eu.int/ comm/ enterprise/ enterprise-policy/ sme-definition/index-en.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise-policy/sme-definition/index-en.htm)

proliferare di programmi e progetti volti a sostenere la microimpresa sia in termini di accesso alle risorse finanziarie sia con attività di sviluppo delle capacità umane ed imprenditoriali. In effetti, nei PVS, creare una microimpresa risulta relativamente semplice per chi ha un minimo di intuizione imprenditoriale e una piccola base finanziaria.

Diversamente, nel nord del mondo la microimpresa rappresenta un fenomeno molto più contenuto anche in relazione alla forza lavoro che esso è in grado di assorbire.

Nel contesto di un paese industrializzato, infatti, gli individui devono affrontare problematiche diverse e spesso molto più complesse per poter avviare e gestire un'attività microimprenditoriale (Schreiner, 2001). È fondamentale, quindi, comprendere quali siano questi problemi, i vincoli e gli incentivi legati allo svolgimento di un'attività microimprenditoriale nel contesto di un'economia sviluppata come quella Europea.

Intraprendere un'attività imprenditoriale nei paesi industrializzati generalmente necessita delle competenze connesse non solo alla fase di produzione del bene e del servizio; il microimprenditore, infatti, accanto allo svolgimento della propria attività caratteristica deve essere in grado di gestire una molteplicità di altre attività che necessitano di conoscenze specifiche. Un'attenta gestione tributaria e del personale così come la necessità di promuovere il proprio prodotto in mercati molto competitivi sono degli esempi delle numerose competenze che un microimprenditore deve possedere per poter svolgere la propria attività con successo.

In questi paesi, inoltre, la presenza di imprese di medie e grandi dimensioni operanti in settori industriali e nell'agricoltura e il proliferare della grande distribuzione molto spesso precludono lo spazio alla nascita di attività microimprenditoriali.

A ciò si aggiunga che nei paesi industrializzati la microimpresa deve confrontarsi con una regolamentazione più stringente rispetto a quella presente nei paesi in via di sviluppo (Dennis, 1998).

Le leggi che regolano la dislocazione delle attività imprenditoriali secondo piani regolatori definiti proteggono i cittadini dall'inquinamento acustico ed atmosferico che la vicinanza a

un'azienda potrebbe provocare ma, allo stesso tempo, impediscono talvolta ai microimprenditori di poter usufruire di facilitazioni quali la possibilità di utilizzare la propria abitazione come sede aziendale o di accedere a terreni o a immobili a basso costo ove stabilire l'impresa; le leggi poste a tutela dell'ambiente e della salute impongono alle imprese di utilizzare impianti a norma, determinando un aumento dei costi che un individuo deve sostenere per avviare e gestire un'attività in proprio.

Le norme per la tutela contro il lavoro minorile garantiscono ai minori un'infanzia libera dallo sfruttamento, ma impediscono al microimprenditore di accedere a una fonte di lavoro a basso costo.

Una pressione fiscale più elevata e maggiori controlli da parte delle autorità tributarie consentono alla pubblica amministrazione di erogare servizi migliori ai cittadini ma possono precludere la redditività delle attività più piccole.

Gli esempi citati evidenziano come la maggior tutela del cittadino, garantita dagli ordinamenti giuridici di questi paesi, possa costituire un vincolo allo svolgimento di un'attività microimprenditoriale.

Infine, rispetto ai paesi in via di sviluppo, nei paesi industrializzati gli individui possono accedere più facilmente al lavoro salariato. Questo molto spesso presenta dei vantaggi, ad esempio la possibilità di accedere ad una fonte di reddito meno volatile e talvolta più elevata (Spalter-Roth, Hartmann, Shaw, 1993), almeno inizialmente, rispetto a una soluzione di auto impiego.

Inoltre, nei paesi del nord l'esistenza di uno stato sociale maggiormente sviluppato funge da disincentivo alla creazione e alla nascita di attività imprenditoriali. I trasferimenti pubblici a favore delle fasce deboli della popolazione quali disoccupati, giovani appartenenti a famiglie povere, immigrati, pur essendo un utile strumento per alleviare le disuguaglianze esistenti all'interno della società, costituiscono un freno alla diffusione della microimpresa (Friedman, 1998).

L'auto impiego, quindi, non costituisce l'unica alternativa all'indigenza in contesti in cui i meccanismi pubblici di protezione sociale sono ben funzionanti; il sussidio pubblico, inoltre,

può costituire un deterrente alla creazione di una microimpresa quando la sua erogazione è subordinata ad elementi, quali lo status di disoccupato o la percezione di un reddito basso, che possono venire meno intraprendendo un'attività imprenditoriale.

Nei paesi in via di sviluppo, oltre il 60% dei lavoratori è impiegato nella propria attività microimprenditoriale; nei paesi dell'UE, per i motivi sottolineati in precedenza, la microimpresa è in grado di assorbire una porzione molto inferiore di forza lavoro, nonostante costituisca una componente importante nel tessuto economico in Europa.

In UE, infatti, l'89,1% delle aziende operanti nel 2000 erano microimprese ⁽¹⁴⁾; esse generavano un valore aggiunto pari al 20,8 % del totale ed impiegavano il 27,8% degli occupati complessivi ⁽¹⁵⁾. All'interno della categoria delle microimprese sono particolarmente numerose le aziende senza alcun dipendente: nel 1996 costituivano il 50,4% delle imprese operanti in Europa ⁽¹⁶⁾.

Nel contesto europeo, la categoria delle microimprese racchiude al suo interno una vasta gamma di realtà molto diverse tra loro; vi sono infatti microimprese sane, perfettamente integrate nel mercato e capaci di generare un volume d'affari tale da consentire al titolare di vivere in condizioni di assoluto benessere. Altre invece, generalmente quelle di dimensioni più piccole, sorte molto spesso come una soluzione alla disoccupazione o all'indigenza, sopravvivono a stento e, talvolta, non consentono al proprietario di percepire neppure un reddito di sussistenza.

Al fine di promuovere la microimpresa in genere, nei paesi industrializzati, va rilevata l'esistenza di programmi di natura pubblica o semi pubblica di supporto che, tuttavia, non sempre sono efficaci. Nei paesi dell'UE, alcuni esempi sono il programma *Bridging Allowance* in Germania, *ACCRES* ed *EDEN* in Francia, il *Prince's Trust* in Gran Bretagna (Cfr. Box 2.1).

⁽¹⁴⁾ In questa statistica si considera la definizione della Commissione del 6 maggio 2003, di cui alla nota precedente. Si tratta quindi di un rapporto in termini relativi con i PVS.

⁽¹⁵⁾ EUROSTAT (2000).

⁽¹⁶⁾ EUROSTAT (1996).

Secondo un'indagine condotta dall'Istituto Austriaco per la ricerca sulle piccole imprese (Sheikh, 2001), la consulenza e la formazione professionale erano i servizi più frequentemente offerti alle micro e piccole imprese ed alle imprese individuali ⁽¹⁷⁾. Le organizzazioni che forniscono servizi di consulenza svolgono generalmente anche un'ampia gamma di attività parallele a sostegno della microimpresa come, ad esempio, corsi di formazione e servizi informativi. In Francia per esempio *Entreprendre*, un'organizzazione con 181 filiali, offre consulenza, corsi di formazione e servizi finanziari per l'avviamento a micro e piccole imprese ed aziende individuali; in Finlandia, il *Centro economico per l'occupazione e lo sviluppo* sostiene i piccoli imprenditori nello sviluppare ed espandere la loro attività fornendo servizi di diversa natura dall'assistenza nella fase di avviamento alla consulenza finanziaria. *DtA*, una banca tedesca fondata con l'obiettivo di sostenere l'attività imprenditoriale, offre servizi di consulenza alle micro imprese ed è dotata di un centro che fornisce informazioni riguardanti programmi di pubblico sostegno alle piccole aziende. Nonostante questa ricca offerta c'è chi fa notare che i servizi di supporto offerti alle micro imprese sono spesso calibrati per le piccole e medie imprese (PMI) in generale e di rado sono mirati al sostegno specifico delle attività più piccole (Sheikh, 2001). I microimprenditori esprimono una forte domanda di sostegni *ad hoc* che soddisfino la loro specifica classe di dimensione, fase di sviluppo o campo di attività.

I programmi esistenti, indirizzati solitamente alle persone disoccupate, raramente riescono a raggiungere più del 5% del target; elevati costi di transazione per gli utenti, una non adeguata dislocazione di uffici e filiali nel territorio, la richiesta di garanzie reali e personali difficili da reperire ed una scarsa conoscenza dei programmi da parte dei cittadini sono i principali ostacoli che impediscono un utilizzo diffuso di questi strumenti.

I servizi finanziari risultano essere quelli per i quali esiste una maggior domanda non soddisfatta; secondo una recente indagine, tra il 15 ed il 20 % delle PMI europee ritengono che

⁽¹⁷⁾ In questa indagine non sono stati considerati servizi di natura puramente finanziaria.

l'inaccessibilità ad adeguate fonti di finanziamento costituisca il maggiore ostacolo allo sviluppo della loro attività ⁽¹⁸⁾.

Box 2.1.**BBZ SCHEME**

Il BBZ è un programma pubblico olandese di supporto all'auto impiego e alla microimpresa che si pone due obiettivi attraverso la concessione di facilitazioni finanziarie:

- sostenere i microimprenditori che affrontano problemi temporanei nella gestione della loro attività;
- facilitare l'avviamento di nuove attività imprenditoriali da parte di disoccupati.

In relazione all'attività di promozione dell'auto impiego, l'individuo che intende avviare un'azienda può essere sostenuto in tre modi:

- attraverso l'erogazione di un prestito dell'ammontare massimo di 20.000 €.
- attraverso la concessione di una sovvenzione tale da consentire di compensare il minor reddito percepito con l'attività imprenditoriale rispetto al sussidio pubblico che sarebbe spettato al soggetto in assenza di detta attività; questo tipo di sostegno ha la durata massima di 18 mesi.
- una combinazione delle due precedenti opzioni: il supporto consiste nell'erogazione di un prestito al quale tuttavia non vengono applicati gli interessi.

L'iniziativa che si vuole finanziare, per essere supportata deve essere sostenibile e consentire all'individuo di percepire un ritorno economico tale da garantirgli un tenore di vita dignitoso.

Il BBZ funziona come finanziamento di ultima istanza poiché viene erogato solo a favore di progetti che siano risultati non supportabili da una banca commerciale.

I soggetti che intendono accedere a BBZ devono presentare un business plan al proprio ufficio comunale, al quale è data facoltà di decidere se finanziare o meno il progetto; generalmente l'analisi dei business plan è affidata a società esterne che valutano la fattibilità dell'iniziativa; nella maggior parte dei casi il giudizio di non fattibilità espresso dai consulenti esterni implica direttamente la non approvazione del progetto da parte dell'istituto di previdenza. Per quanto riguarda l'efficacia dello BBZ nel sostenere l'auto impiego, un'indagine condotta nel 1997 da B&A Group ha rilevato che il 68% delle imprese finanziate era ancora esistente dopo i primi tre anni e mezzo di attività: questi impiegavano in media 1,1 dipendenti e nell'84% dei casi consentivano all'imprenditore di percepire un reddito che lo stesso riteneva dignitoso (ILO, 2000).

(18) Observatory report and the Grant Thornton survey (2000).

2.2. La povertà in Europa

La povertà è un fenomeno complesso presente in misura differente e con caratteristiche diverse in tutte le regioni del pianeta.

Le zone più colpite sono i paesi del sud dell'Asia e quelli della regione Sub-Sahariana in Africa ⁽¹⁹⁾. Nella maggior parte dei PVS la povertà è in termini relativi un fenomeno rurale; per esempio, più del 60% dei poveri in Messico, America Centrale e Paesi Andini vive nelle zone rurali, con un livello medio di povertà superiore a quello riscontrabile nelle aree urbane (Lustig e Deutsch, 1998).

Benché su scala e con caratteristiche diverse, anche in Europa sono presenti sacche di povertà. La definizione di povertà adottata dalla Commissione Europea compare per la prima volta in modo ufficiale nella Decisione del Consiglio del 19 Dicembre del 1984: l'appellativo di povero dovrà essere riferito a quegli individui, famiglie o gruppi di persone per le quali le risorse (materiali, culturali e sociali) sono così scarse da precludere loro un tenore di vita minimo accettabile nel Paese membro dove risiedono ⁽²⁰⁾.

Seguendo la definizione adottata dall'UE, la povertà è un fenomeno multiforme e dipende dal livello medio di sviluppo di ogni paese membro.

In termini operativi, la Commissione Europea definisce povero "chi possiede un reddito inferiore al 60% del valore della mediana dei redditi del proprio paese" (SPC 98/31/2) ⁽²¹⁾. Questo metodo che potrebbe sembrare rigoroso, lascia fin troppo spazio a manovre ambigue; occorre innanzitutto stabilire cosa si intenda per media (o mediana) e definire quali scale di equivalenza utilizzare. Verificare l'omogeneità dei campioni e dei tempi di misurazione. Si tratta di problemi che possono sembrare secondari, ma capaci di influenzare le misurazioni relative della povertà nei diversi paesi. Nonostante ciò e le

⁽¹⁹⁾ Si veda per esempio: BARDHAN e UDRY (1999), pp. 133-151.

⁽²⁰⁾ Traduzione da MEJER (1999), in *Commission of the European Communities* (2000).

⁽²¹⁾ Fino al 1997, la Commissione Europea definiva povero la persona con un reddito inferiore al 50% della media dei redditi del proprio paese. Dal '98 nella nuova definizione l'utilizzo della mediana è stato preferito alla media poiché più stabile e realistica.

difficoltà riscontrate nel tentativo di uniformare i dati provenienti dai diversi studi (elaborati dai diversi organismi responsabili per ogni paese), il metodo utilizzato in Europa sembra possedere il pregio della semplicità e quello della trasparenza (Atkinson, 2000).

Tenendo presente quanto detto, le stime ufficiali così ottenute evidenziano che il 17% dei cittadini europei versa in condizione di povertà, e questa percentuale varia dal 12-13% di Danimarca, Austria, Lussemburgo ed Olanda, al 21-22% di Grecia e Portogallo (Eurostat 2001, p. 59). Se si considera, invece, una linea di povertà uniforme per tutti i paesi (e non più, quindi, relativa ad ogni paese membro), la distribuzione della povertà in Europa cambia, variando dal 2% del Lussemburgo al 47% del Portogallo (Eurostat, 2001). Osservando la condizione economica-sociale della popolazione europea più da vicino emerge, per esempio, che già nel 1996, il 7% dei 355 milioni di cittadini europei era membro di una famiglia con difficoltà a far fronte alle necessità familiari (il 4% in Germania e Lussemburgo e più del 20% in Grecia) ⁽²²⁾.

Sempre nel 1996, circa 28 milioni di persone in Europa (1 su 20) viveva in una famiglia caratterizzata da ritardi nei pagamenti per la fornitura di servizi (bollette del telefono, gas, luce) e/o delle spese per l'abitazione. In Germania, Austria, Lussemburgo ed Olanda, la percentuale di persone con questo tipo di problemi finanziari rappresentava circa il 3%, mentre in Grecia il 28%. Le persone definite povere erano più spesso (18% vs. 6%) in ritardo nei pagamenti rispetto alle altre (Mejer e Schiepers, 2000). Nel periodo in esame (1996), l'incidenza dei problemi finanziari sembrava, da un lato, essere relazionata all'età delle persone (con l'aumentare dell'età, la probabilità di avere di questo genere di problemi decresceva drasticamente; nei gruppi con età superiore ai 65 anni, circa il 5% aveva difficoltà a sbarcare il lunario ed il 3% era in ritardo con i pagamenti); d'altro lato, la probabilità di riscontrare questo genere di problemi finanziari cambiava secondo la tipologia d'occupazione prevalentemente presente nelle famiglie; per i

(22) In generale in Europa, 1 persona su 5 al di sotto della soglia di povertà ha difficoltà a far fronte alle necessità familiari, mentre per i non-poveri questa proporzione si riduce a 1 su 20 (Forster, Tacali e Till, 2002).

disoccupati essa era tre o quattro volte superiore rispetto alla media Europea ⁽²³⁾. In Europa circa il 64% delle persone povere in "età da lavoro" non è occupato, il 20% è occupato a tempo pieno e la restante parte lavora *part-time* o in proprio. I disoccupati che versano in condizioni di povertà sono più del 70% in Spagna, Finlandia, Danimarca e Belgio, mentre lo status di "lavoratore povero" è più comune in Irlanda e Portogallo, dove circa un quinto delle persone povere lavora. Molti dei lavoratori poveri hanno un impiego permanente (specialmente in Gran Bretagna, Lussemburgo, Danimarca e Belgio), anche se in Grecia e Spagna il 60% dei lavoratori poveri non ha un impiego stabile, come pure in Germania dove questa percentuale è del 40%. Uomini e donne persistentemente disoccupati costituiscono più del 50% di coloro i quali entrano nella povertà in Belgio, Italia, Olanda e Spagna e meno di un terzo in Portogallo (Taylor, 2002).

Per rendere completo il quadro è necessario considerare la componente di immigrazione, che in Europa è spesso sinonimo di povertà, sia per la tipologia di persone che immigrano, sia per la loro frequente condizione d'illegalità che le costringe a rimanere in una situazione precaria di ricerca di condizioni di vita dignitose (Delgado, 2002).

Nel processo di misurazione della povertà, considerare solo elementi di carattere economico potrebbe quindi indurre in errori di valutazione e di stima del fenomeno; la stabilità degli indicatori aggregati della povertà in un certo numero di paesi è in contrasto con i frequenti riferimenti al crescente dualismo sociale e all'aumento della "nuova povertà" (Atkinson, 2000). La stabilità può risultare dal bilanciarsi di diverse forze, alcune delle quali (come la situazione macroeconomica e l'aumento delle famiglie monoparentali) hanno aumentato la povertà, altre (come l'aumento delle donne lavoratrici, le pensioni migliori e la dimi-

⁽²³⁾ Per le persone senza una pensione in famiglie inattive economicamente questo rischio era più che doppio rispetto la media, mentre era inferiore alla stessa per le persone pensionate in famiglie attive; le persone al di sotto della soglia di povertà per tre anni consecutivi ('94/'95/'96) dovevano confrontarsi con questi problemi più frequentemente dei poveri in generale. La più alta concentrazione di persone in difficoltà finanziaria è stata riscontrata, infatti, nel gruppo di persistentemente poveri in famiglie inattive: il 42% ha riscontrato difficoltà a sbarcare il lunario e il 43% era in ritardo con i pagamenti delle utenze o delle spese per la casa (Mejer e Schiepers, 2000).

nuzione del numero di famiglie di grandi dimensioni) hanno avuto l'effetto opposto; in parte la differenza è dovuta al fatto che viene qui considerata la povertà di carattere economico, mentre possono essersi registrati degli aumenti in altre dimensioni del fenomeno ⁽²⁴⁾. In generale, identificando la povertà come fenomeno multidimensionale e quindi non sintetizzabile attraverso le misure basate sul reddito (come ad esempio il metodo della linea di povertà), diviene fondamentale l'uso di indicatori non-monetari di deprivazione sociale (Sen, 1992).

2.3. *L'esclusione finanziaria in Europa* ⁽²⁵⁾

L'esclusione finanziaria è un problema del quale si è molto dibattuto tra sociologi ed economisti; i soggetti finanziariamente esclusi sono quelli che non hanno accesso ai servizi bancari.

L'esclusione finanziaria ha origini e motivazioni diverse; in quest'ambito Kempson e Whiley (1999) hanno identificato sei fattori che possono essere causa di esclusione finanziaria:

- *geographical access*: la dislocazione delle filiali di banche ed altre istituzioni finanziarie rende difficile l'accesso ad alcune fasce di clientela.

- *Access exclusion*: nella fase di valutazione del rischio si verifica il rifiuto da parte della banca.

- *Condition exclusion*: le condizioni, diverse dal prezzo, rendono inappropriati i servizi finanziari alle esigenze di persone con redditi bassi o discontinui.

- *Price exclusion*: i prezzi a cui sono offerti i prodotti finanziari alla clientela con bassi redditi sono troppo elevati.

- *Marketing exclusion*: Le politiche di *marketing* e di vendita tendono ad escludere una certa fascia di clientela.

- *Self Exclusion*: i soggetti si autoescludono perché ritengono non sarebbero accettati dall'istituzione finanziaria qualora chiedessero di accedere ad un determinato servizio finanziario. Un diniego ricevuto in passato, in prima persona o da conoscenti, può essere un motivo che induce all'autoesclusione.

⁽²⁴⁾ Si veda in proposito ATKINSON (2000), pp. 92-94.

⁽²⁵⁾ Il paragrafo illustra prevalentemente quanto evidenziato in due studi della Fondazione Giordano Dell'Amore, in particolare si veda: ANDERLONI (2003) e MORO et al. (2003).

Un individuo, inoltre, può decidere di auto escludersi perché ritiene di non necessitare di alcun servizio finanziario.

Per quanto concerne la misurazione del fenomeno dell'esclusione finanziaria, in ambito europeo gli studi condotti hanno prodotto risultati molto diversi a causa delle diverse definizioni di *unbanked* (soggetti "non bancabili", esclusi dal sistema bancario) utilizzate, di campioni di riferimento non omogenei e dei diversi periodi di misurazione.

Con riferimento al problema d'identificazione dei soggetti finanziariamente esclusi, una nozione sovente utilizzata di *unbanked*, adottata anche negli studi condotti dall' Eurobarometer⁵² (2000), è quella che definisce escluso un soggetto che non sia titolare di un conto corrente bancario, di un conto corrente postale o di un conto definito simile (Anderloni, 2000).

In Europa e nel Nord America l'esclusione finanziaria non coinvolge un numero così ampio di cittadini come nei PVS⁽²⁶⁾; nel secondo dopoguerra, in particolare, si sono compiuti importanti passi in avanti, sia in Europa che in Nord America, anche attraverso appositi provvedimenti legislativi, nella diffusione dei servizi finanziari a soggetti tradizionalmente esclusi.

In Gran Bretagna, ad esempio, l'autorità di controllo del sistema finanziario⁽²⁷⁾ ha di recente introdotto tra i propri obiettivi quello di promuovere la comprensione del sistema finanziario da parte del pubblico e di garantire un appropriato livello di protezione dei consumatori (Anderloni, 2003).

In Francia già nel 1984 la nuova legge bancaria sancì il diritto ad un conto di deposito anche se furono necessari successivi interventi da parte dell'autorità di controllo al fine di garantire l'effettiva applicazione della norma; una legge successiva del 1999 ha inoltre ampliato la clientela cui fa riferimento la norma includendo non solo le persone fisiche residenti in Francia, come si leggeva nel precedente provvedimento, ma tutte le persone fisiche e giuridiche domiciliate nel paese (Anderloni, 2003).

⁽²⁶⁾ Nei PVS l'inaccessibilità ai servizi finanziari rappresenta ancora un fenomeno di massa; in America Latina si stima ad esempio che oltre il 70% della popolazione adulta non abbia la possibilità di accedere a servizi finanziari di base mentre in Asia la percentuale di famiglie povere escluse dal sistema finanziario ammonterebbe al 95% (Mc Gill, 2002).

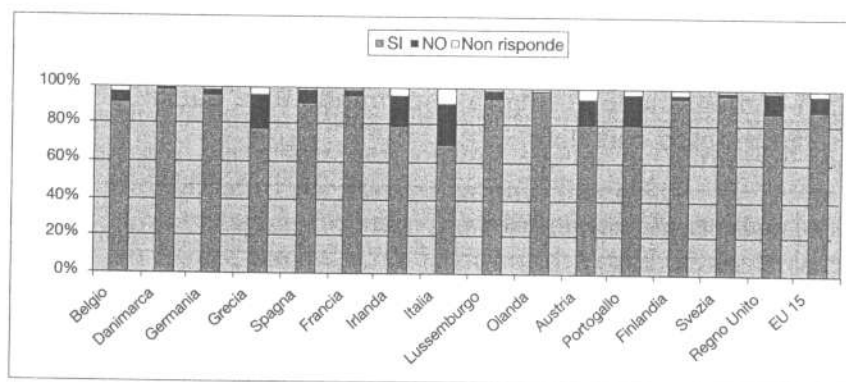
⁽²⁷⁾ Cfr. sito web: www.fsa.gov.uk.

In Belgio nel 1997 l'Associazione Bancaria ha redatto la "carta bancaria" che obbliga la banca che sottoscrive l'iniziativa a garantire l'offerta di servizi finanziari di base a tutti i soggetti legalmente domiciliati in Belgio ⁽²⁸⁾.

Nonostante questi ed altri provvedimenti presi nei paesi europei al fine di aumentare il proprio grado di bancarizzazione, la quota di popolazione europea che non ha accesso ai servizi finanziari è ancora piuttosto consistente.

Se si considera la definizione di *unbanked*, utilizzata da Eurobarometer, i soggetti esclusi ammontano all'11% della popolazione adulta ⁽²⁹⁾.

Tabella 2.1. - Disponibilità di un conto corrente bancario, di un conto corrente postale o di conti simili.



Fonte: Eurobarometer52 (2000), in Anderloni (2003)

I dati riportati in tabella 2.1 evidenziano un quadro europeo piuttosto eterogeneo; i paesi scandinavi sembrano essere quelli caratterizzati da un più elevato grado di bancarizzazione.

I paesi mediterranei (ad eccezione della Spagna) con Austria ed Irlanda sono invece quelli ove sembra esservi un minore accesso ai servizi finanziari.

⁽²⁸⁾ Il servizio finanziario di base consiste, secondo l'associazione bancaria belga, in un conto a vista che consente di effettuare pagamenti monetari, prelievi, depositi e di ricevere un estratto conto; le operazioni devono avvenire per cassa. In <http://www.abb-bvb.be/gen/>.

⁽²⁹⁾ La popolazione di riferimento è costituita da tutti gli individui con più di 15 anni di età.

Nonostante i dati sopra riportati consentano di definire un quadro geografico abbastanza completo circa il livello di bancarizzazione nei diversi paesi europei, è importante sottolineare che le differenze sopra riportate dipendono anche da fattori esogeni, quali la percentuale di non rispondenti o l'esistenza di sistemi scolastici diversi, che possono incidere in modo rilevante sui risultati ottenuti dalla stima (Anderloni, 2003).

Sul livello di bancarizzazione può incidere inoltre in modo importante la modalità di gestione dei trasferimenti pubblici da parte dello stato, quali i sussidi per disoccupazione o pensioni. L'erogazione dei trasferimenti pubblici attraverso l'accredito diretto in conto corrente, in paesi quali Svezia o Germania, è stato senza dubbio uno strumento che ha consentito di contrastare l'esclusione finanziaria.

Nell'analizzare il fenomeno dell'esclusione finanziaria è importante soffermarsi sullo studio delle principali variabili socio-demografiche al fine di comprendere se queste possano essere con esso correlate.

	VARIABILE SOCIO-DEMOGRAFICA	SI	NO	NON RISPONDE
Età	15-24	77.2	21.1	1.7
	25-39	91.5	6.3	2.2
	40-54	93.3	4.6	2.1
	> 55	89.8	6.3	2.2
Livello di istruzione	< 15	85.8	10.9	3.3
	16-19	92.2	5.9	1.9
	> 20	95.7	3	1.3
Professione	indipendente	93.7	3.7	2.6
	Quadro	96.2	1.4	2.4
	Impiegato	94.1	3.7	2.2
	Operaio	93.8	4.6	1.6
	Persona in famiglia	84.3	13.4	2.3
	Disoccupato	77.9	20	2
	Pensionato	90.1	7.2	2.7
	Studente	71.1	26.6	2.2
	UE 15	89.1	8.6	2.2

Fonte: Eurobarometer52 (2000), in Anderloni (2003).

I dati riportati nella tabella 2.2 sottolineano una presenza diffusa di *unbanked* soprattutto tra i più giovani; le altre variabili che sembrano incidere sul livello di bancarizzazione dei cittadini europei sono il livello di istruzione e la condizione occupazionale: gli *unbanked* sono particolarmente numerosi tra i cittadini che abbandonano la scuola prima dei 15 anni di età; se si considera invece l'aspetto occupazionale, i cittadini esclusi sembrano essere particolarmente numerosi tra studenti, disoccupati e pensionati.

L'esclusione finanziaria è inoltre particolarmente diffusa tra i soggetti percettori di redditi molto bassi per i quali i costi legati al mantenimento di un conto bancario risultano troppo onerosi. In Francia, anche grazie alla legge sul diritto al conto del 1984, la percentuale di cittadini adulti non titolari di almeno un conto di deposito o di un libretto di risparmio è pressoché nulla; questa quota, tuttavia, aumenta sensibilmente considerando una popolazione di riferimento costituita da soggetti che si trovano in situazioni di difficoltà economiche, quali ad esempio i percettori dei minimi sociali o i cittadini che beneficiano dei centri di assistenza pubblica ⁽³⁰⁾.

In Gran Bretagna, un'indagine condotta nell'arco del 2000 ha stimato essere pari al 47% la quota di popolazione povera che non dispone di un conto corrente ⁽³¹⁾.

Questo dato, se confrontato con il 17% rilevato dalla stessa stima per l'intera popolazione adulta britannica, mette in luce ancora una volta una forte concentrazione di *unbanked* tra i cittadini più poveri.

Secondo quanto affermato da Anderloni (2003a), in Italia, la percentuale di famiglie che nel 2000 detenevano una qualsiasi forma di deposito bancario passava da oltre il 90% per classi di reddito superiori a 20.000 € annui ad appena il 35,4% per classi di reddito inferiori ai 10.000 €.

Fino ad ora, il problema dell'esclusione finanziaria è stato trattato considerando la titolarità di un conto corrente, o di conti simili, come l'ipotetica linea di separazione tra soggetti esclusi ed inclusi nel sistema finanziario.

La definizione adottata riesce, con un buon grado di ap-

⁽³⁰⁾ Credoc (2001), citazione in ANDERLONI (2003).

⁽³¹⁾ Financial Research Survey (2000).

prossimazione, a fornire un quadro complessivo relativamente alla disponibilità di servizi di risparmio e di pagamento ma non è sufficiente, tuttavia, a comprendere il fenomeno dell'esclusione finanziaria se considerato invece sotto altri aspetti, ad esempio quello dell'accessibilità al credito.

Il problema dell'accessibilità al credito è particolarmente sentito tra i microimprenditori e si è accentuato nell'ultimo decennio in molti paesi europei, in conseguenza dell'incremento del numero di attività microimprenditoriali svolte da soggetti marginali (Whiley e Kempson, 2000).

Tra la fine degli anni ottanta ed i primi anni novanta infatti, anche a seguito di una crescente disoccupazione, sono nati numerosi programmi di natura pubblica o semi-pubblica di sostegno all'auto impiego.

Queste iniziative hanno consentito un rapido aumento nel passaggio di persone disoccupate, o con una situazione occupazionale instabile, all'avvio di una microimpresa. Al tempo stesso hanno causato però anche una nuova serie di problemi. Alcuni microimprenditori si sono trovati, ad esempio, a dover fronteggiare seri problemi di inaccessibilità alle fonti di finanziamento.

L'inaccessibilità al credito si esplica attraverso tre diverse forme di ostacoli che il microimprenditore può incontrare (Whiley e Kempson, 2000):

— ostacoli psicologici: l'immagine che alcune banche commerciali danno di sé può scoraggiare alcuni microimprenditori dal presentare una domanda di prestito; in alcuni casi, il microimprenditore può trovare difficile avvicinarsi ad una banca commerciale a causa delle procedure talvolta complesse che questo comporta. Infine alcune persone, soprattutto quelle che in passato non hanno intrattenuto relazioni frequenti con le istituzioni finanziarie, sono scoraggiate dal prendere a prestito da una banca perché temono le conseguenze connesse ad un eventuale incapacità di pagamento del prestito.

— Ostacoli pratici: il microimprenditore incontra questo tipo di problemi una volta presa la decisione di richiedere un prestito alla banca; la redazione di un business plan o fornire informazioni relative ai flussi di cassa previsti possono costituire dei problemi insormontabili per alcuni microimprenditori. In alcuni casi invece il microimprenditore si scontra con la

scarsa capacità da parte della banca di valutare una certa attività imprenditoriale; questo spesso accade per particolari tipologie, quali attività svolte nella propria abitazione o in settori innovativi, con le quali la banca ha avuto poca esperienza in passato.

— Prodotti creditizi inadeguati: il microimprenditore può trovare difficile accedere al credito a causa dell'assenza di prodotti adeguati alle proprie esigenze e dimensioni.

I costi fissi connessi con le procedure standard di approvazione del credito possono, infatti, rendere antieconomica l'erogazione di prestiti ad individui con esigenze di ammontare ridotto e generalmente di breve durata.

Il microimprenditore, inoltre, sovente richiede all'istituzione di finanziare complessivamente la propria attività; questo lo rende meno appetibile e maggiormente rischioso rispetto ad altri clienti che riescono a bilanciare meglio il finanziamento degli impieghi utilizzando anche mezzi propri.

2.4. *Alcune considerazioni di sintesi*

Alcuni profili critici, quali la difficoltà di sviluppo della microimpresa, la povertà e l'esclusione dal sistema finanziario tradizionale, devono essere considerati nel momento in cui si voglia capire come, quando, e perché la microfinanza negli Stati membri dell'UE possa essere considerata una soluzione ad alcuni problemi esistenti ed uno strumento efficace di sviluppo. Come analizzato nel capitolo, infatti, a questi aspetti si legano una serie di opportunità ed altrettante difficili problematiche che da sempre sono state oggetto di studio per coloro che si sono interessati, soprattutto a livello politico, di questioni connesse allo sviluppo e al mercato del lavoro (la disoccupazione, l'immigrazione, lo sviluppo ed il rafforzamento della microimpresa, la legislazione finanziaria).

Volendo riassumere ciò che è stato esposto con cifre e statistiche nel presente capitolo, si può affermare che:

— la cultura della microimprenditorialità è molto forte negli stati membri ed interessa un gran numero di occupati. Circa il 10% del totale degli occupati nell'Unione Europea è rappresentato da imprese individuali (Eurostat, 2001);

— la microimpresa può generare soddisfacenti circoli vir-

tuosi se utilizzata come strumento di politica attiva del lavoro nei confronti di soggetti in cerca di impiego;

— la povertà è presente anche nell'Unione Europea: nonostante il reddito medio sia piuttosto elevato, esistono fasce della popolazione localizzate soprattutto in aree ed in gruppi sociali identificabili, che vivono in condizioni di miseria;

— l'evoluto sistema finanziario presente nei paesi dell'Unione Europea non raggiunge la totalità della popolazione ed esclude, di fatto, un numero considerevole di persone. Tale esclusione è dovuta a ragioni differenti, legate alla scarsa volontà o alle limitate capacità degli istituti finanziari, ma anche alle scelte personali degli individui.

Le considerazioni qui esposte rendono auspicabile il sorgere ed il diffondersi di istituzioni capaci di sviluppare tecniche finanziarie che consentano di servire questi segmenti marginali attraverso prodotti creati *ad hoc* e loro indirizzati.

3. Il modello "adattato"

Nei paragrafi precedenti sono state messe in evidenza le condizioni socio-economiche che rendono la microfinanza uno strumento utile nei paesi dell'Unione Europea ed è stata ipotizzata una via da percorrere da coloro i quali vogliano migliorare le condizioni economiche di soggetti svantaggiati. Sono anche state sottolineate alcune rilevanti differenze tra la struttura socio-economica caratteristica dei paesi industrializzati e quella dei PVS. In questo paragrafo ci si occuperà di esplicitare le caratteristiche rilevanti della MF nell'Unione Europea, verificando, al contempo, le diversità esistenti rispetto al modello dei PVS, considerato nel primo capitolo. Si scoprirà come siano proprio le condizioni preesistenti del mercato del credito, del mercato del lavoro e della organizzazione sociale ad influenzare le decisioni prese dalle IMF, e come queste ultime influenzino a loro volta la società. Infine, si vedrà come possano nascere istituzioni (le IMF appunto) con obiettivi molto simili ma con strutture operative molto differenti fra loro, in contesti altrettanto diversi (sia per quanto riguarda il confronto con i PVS, sia all'interno delle diverse regioni dell'UE).

3.1. *Tipologie di IMF*

Vi è una grande varietà di tipologie istituzionali che rendono il settore della MF in Europa molto dinamico ed in espansione, capace di stimolare una incessante rete di sinergie fra soggetti pubblici e privati, entità profit e non-profit.

La struttura organizzativa e istituzionale di una IMF è definita, tra le altre cose, dalla missione che l'istituzione persegue, dalla clientela servita, dalle risorse finanziarie utilizzate e dalla tipologia di servizi offerti.

L'incrocio di questi elementi sviluppa istituzioni molto diverse fra loro che spaziano dall'associazione locale fino al settore specializzato di una banca commerciale, da banche esclusivamente dedite alla MF, a istituzioni non bancarie operanti nel settore attraverso servizi di assistenza e consulenza ⁽³²⁾.

La missione, considerata come obiettivo istituzionale, influenza fortemente la vita della struttura ed indirizza le scelte in sede di amministrazione e gestione, in quanto essa definisce il traguardo che si vuole raggiungere ed i mezzi attraverso i quali l'istituzione intende raggiungerlo. Per quanto sia difficile e talvolta inopportuno definire dei limiti, è possibile identificare, a titolo esemplificativo, due tipologie istituzionali di IMF caratterizzate da missioni molto diverse. Da una parte, una ONG che intenda servire i "più poveri tra i poveri", offrendo loro ogni tipologia di servizio, finanziario e non, impegnata nell'aiutare i beneficiari ad elevarsi da una situazione di indigenza estrema. Nella grande maggioranza dei casi questa istituzione non sarà sostenibile operativamente e finanziariamente e non perseguirà l'obiettivo della sostenibilità, preoccupandosi invece di raccogliere fondi che le permettano di sviluppare la sua attività a più completo beneficio dei suoi assistiti ⁽³³⁾. Dal lato opposto, può essere collocata un'istituzione finanziaria "pura", che considera la microfinanza un'attività di grande interesse perché capace di

⁽³²⁾ In proposito si veda, per esempio, CHERYL (2001).

⁽³³⁾ I temi trattati in questo paragrafo sono stati argomentati anche sulla base di quanto già detto nel capitolo precedente (Cfr. par. 1.5).

raggiungere, in modo sostenibile, clienti in altro modo irraggiungibili attraverso i canali tradizionali. Nel mezzo si collocano una varietà di realtà che condividono entrambe le missioni, ovviamente dando loro pesi diversi ⁽³⁴⁾.

La clientela servita può derivare implicitamente dalla missione o essere il principale soggetto della missione stessa nel caso in cui un'istituzione nasca con l'intento di servire uno specifico gruppo di persone. In taluni casi, la clientela è definita per stato giuridico (persona fisica o giuridica), in altri per tipologia istituzionale (ad esempio cooperativa o associazione), per genere o nazionalità (ad esempio immigrati), per condizione sociale, per settore economico servito (agricoltura, manifattura, servizi), per area geografica (provincia, regione, area svantaggiata, rurale o urbana), per condizione lavorativa (occupati, *part-time*, disoccupati). Alcune istituzioni infine non considerano la tipologia di clientela un aspetto discriminante, nel senso che non viene servito specificatamente un definito bacino di utenza, ma piuttosto chiunque presenti i requisiti richiesti per accedere ai finanziamenti ⁽³⁵⁾. È importante sottolineare che la scelta di una tipologia specifica di persone risulta spesso determinante nel momento della ricerca di fondi esterni o nel caso di programmi pubblici di sviluppo economico, che per loro natura sono indirizzati verso un predefinito gruppo sociale.

Le risorse finanziarie (o fonti di finanziamento) risultano essere una discriminante nella formazione e nella crescita dell'istituzione (donazioni, prestiti a tasso agevolato, prestiti a tasso di mercato da enti pubblici o istituzioni finanziarie terze, risparmio privato o quote di capitale) ⁽³⁶⁾.

La scelta delle fonti di finanziamento da utilizzare per svolgere le attività ordinarie rivela, in qualche modo, la "filosofia" che muove l'istituzione e condiziona, a posteriori, ogni sua attività. L'istituzione può avere come imperativo la sostenibilità dell'attività e, dunque, si preoccuperà del fatto che,

⁽³⁴⁾ Si veda, per esempio, GULLI (1998).

⁽³⁵⁾ In proposito si veda anche MURDOCH (1999).

⁽³⁶⁾ SCHREINER E YARON (2001).

almeno in una prospettiva di lungo termine, ogni operazione si svolga senza l'aiuto di fonti esterne (donazioni e prestiti agevolati). Diversamente, l'istituzione può avere come obiettivo la massimizzazione del beneficio per il cliente o l'assistenza completa di un certo gruppo di persone (per motivi filantropici, per scelte politiche, per volontà del donante). In questo caso, la prima preoccupazione sarà quella di reperire sufficienti fonti esterne in grado di sovvenzionare l'attività e coprire le perdite derivanti dalle politiche "di sussidio" adottate o dai costi operativi elevati, relativi al tipo di attività svolta ⁽³⁷⁾.

Come è possibile intuire, la scelta delle risorse a cui attingere risulta essere legata alla missione che si prefigge l'istituzione, alla clientela servita, e al diverso atteggiamento dei terzi finanziatori. Questi ultimi percepiscono e valutano criticamente la scelta dell'istituzione in merito alle fonti di finanziamento, decidendo di conseguenza se appoggiare e/o finanziare l'attività (a questo proposito si veda il Box 2.2).

I servizi offerti distinguono in modo abbastanza netto le istituzioni fra loro, anche se in più di una circostanza queste offrono un ventaglio ampio di servizi per soddisfare meglio le esigenze del cliente o per avvicinarsi ad esso.

Innanzitutto, è fondamentale identificare le istituzioni che offrono servizi finanziari e quelle che offrono servizi non finanziari a supporto di chi opera nel settore della MF. Normalmente, la maggiore distinzione fra le istituzioni operanti nel settore si opera a questo livello per vari motivi: la difficoltà di fornire entrambe le tipologie di servizi, gli alti costi operativi, gli stretti vincoli legislativi che in molti casi inducono le istituzioni desiderose di operare nel settore della MF ad acquisire specializzazione in servizi non finanziari di appoggio e consulenza ⁽³⁸⁾.

⁽³⁷⁾ Si veda, per esempio, VON PISCHKE e SCHMIDT (2002).

⁽³⁸⁾ La gestione di risparmio e credito è, per l'alto livello di rischio connesso a tale attività, fortemente monitorata dalle banche centrali e gestita esclusivamente da soggetti considerati idonei dagli istituti di vigilanza.

Box 2.2.**TIPOLOGIE DI RISORSE FINANZIARIE UTILIZZATE DALLE IMF**

La seguente tabella presenta sinteticamente il risultato di una suddivisione delle IMF proposta da alcuni autori (Van Greuning, 1999; Fisher, Bus e Guene, 2000) che hanno considerato come discriminante le risorse utilizzate dalle IMF.

Fonte di finanziamento	Tipologia istituzionale
Denaro prevalentemente di soggetti terzi all'istituzione	1 - ONG no profit finanziata da <i>donors</i> esterni. 2 - ONG no profit finanziata prevalentemente da donors esterni, con una piccola parte di depositi dei soci ed alcuni prestiti bancari. 3 - ONG trasformata in IMF. Organizzazione non profit con una struttura giuridica commerciale che si finanzia mobilitando su larga scala fondi e depositi privati ed ottenendo donazioni e prestiti agevolati da enti governativi.
Denaro dei soci	4 - Cooperative di risparmio e credito finanziate per più del 50% da quote di capitale e depositi dei soci.
Denaro del pubblico	5 - Società commerciali autorizzate a operare come istituti finanziari. 6 - Banca cooperativa. 7 - Banca tradizionale.

Per quanto riguarda i servizi finanziari, nel settore della MF si incontrano prevalentemente istituzioni o programmi pubblici dediti all'attività creditizia. Questa scelta risulta dalla considerazione, spesso errata, che il credito sia il primo servizio necessario ai meno abbienti e/o ai microimprenditori. Meno frequenti sono i casi di istituzioni che si dedicano anche all'offerta di prodotti di risparmio e, ancor meno frequenti, le istituzioni che offrono servizi più specializzati quali leasing, assicurazioni o servizi di pagamento. Più comuni sono infine gli istituti che concedono garanzie o co-garanzie per l'ottenimento di finanziamenti da parte di istituti terzi (ad esempio le associazioni di mutuo soccorso).

Nel caso dei servizi non finanziari, le istituzioni si dedicano innanzitutto alla formazione dei microimprenditori. L'insegnamento è indirizzato soprattutto alle conoscenze legali, fiscali ed amministrative necessarie all'avvio e alla conduzione di un'attività in proprio, piuttosto che all'acquisizione di capacità tecniche di base, che vengono invece più frequentemente sviluppate da enti pubblici orientati alla formazione specialistica/tecnica, tipicamente attraverso corsi di specializzazione e corsi in collaborazione con imprese operanti sul territorio.

A questo genere di attività si aggiunge l'assistenza tecnica e legale per problemi insorti nel corso dell'attività o l'accompagnamento del cliente nell'iter di accesso ad istituti finanziari tradizionali, attraverso, per esempio, lo sviluppo di un business plan coerente o la determinazione dei flussi futuri generati da un'attività economica.

Spesso le istituzioni offrono più di uno specifico servizio e il ventaglio di proposte offerte aumenta al crescere del numero di clienti e dell'esperienza acquisita nel settore.

3.2. *Le caratteristiche della MF nell'Unione Europea*

La volontà di adottare anche nei paesi dell'Unione Europea uno strumento finanziario dimostratosi efficace nel contribuire alla lotta alla povertà nei PVS, ha spinto diversi soggetti privati e pubblici a cimentarsi nel tentativo di replicare il modello utilizzato nei PVS, effettuando i necessari aggiustamenti e adattandolo ad un contesto molto diverso dall'originario. Per questo motivo nella letteratura si parla spesso di "adattamento" del modello, anche se, come visto precedentemente, l'Europa conosceva esperienze di "microfinanza" già da più di un secolo.

Cercando quindi di rapportare le diverse esperienze, studi recenti ⁽³⁹⁾ hanno evidenziato le principali caratteristiche della MF nei paesi sviluppati e del mercato nel quale si sviluppa, comparando le esperienze occidentali con quelle avutesi nei PVS e sottolineando le principali differenze che le contraddistinguono.

Nella seguente trattazione, si darà particolare rilievo al lato

⁽³⁹⁾ Si veda in proposito: CHERYL (2001); ILO (2002); ADIE (1999), quest'ultimo consultabile in www.adie.org.

creditizio della microfinanza, perché ad esso sono connesse le maggiori problematiche e la conseguente ritrosia da parte degli istituti finanziari tradizionali. Per colmare le lacune generate da questo atteggiamento diffidente, le IMF spesso si preoccupano, in prima istanza, di servire i clienti attraverso prodotti creditizi, focalizzando i loro sforzi nella definizione di strumenti di credito ad hoc. Il gran numero di IMF interessate all'aspetto creditizio piuttosto che al risparmio o ad altri servizi finanziari, pur giustificando una maggiore attenzione nell'analisi, non giustifica invece l'opinione diffusa che il solo aspetto creditizio costituisca l'intero settore della microfinanza o che sia l'unico servizio finanziario necessario e richiesto. In sintesi, le caratteristiche riscontrate in Europa sono raffrontate con quelle riscontrabili mediamente nei PVS:

— ampiezza del mercato: la MF nei paesi sviluppati si rivolge ad un bacino di clienti che rappresenta solamente un'esigua parte della popolazione attiva totale. L'autoimpiego rappresenta talvolta l'ultima possibilità per i disoccupati e la microimpresa, pur rappresentando una porzione percentuale rilevante sul totale delle imprese e del numero di occupati, non interessa, come nei PVS, la grande maggioranza delle famiglie. Nei PVS la MF si rivolge alla gran parte della popolazione attiva, garantendosi in questo modo l'opportunità di sviluppare efficienti economie di scala.

— Densità del mercato: il numero di clienti che si rivolgono ad una IMF risulta quasi sempre esiguo rispetto a quello necessario per garantire redditività e sopravvivenza all'istituzione: nei paesi sviluppati la media dei clienti attivi raramente eccede le 400 unità (ILO, 2002). I clienti spesso sono dispersi geograficamente e questo genera alti costi di transazione per gli utenti e difficoltà di gestione del portafoglio clienti per l'istituzione. Nei PVS, le IMF raggiungono più agevolmente i potenziali clienti (mercato, riunione del villaggio) assicurandosi così maggiori volumi e un conseguente abbassamento dei costi operativi medi.

— Visibilità della domanda di servizi: la domanda di servizi finanziari spesso è nascosta e le istituzioni devono sviluppare un'aggressiva campagna promozionale per pubblicizzare i propri prodotti e raggiungere la clientela desiderata (tale discorso vale soprattutto per il credito). In molti casi, si ritiene che non

sia l'offerta di servizi finanziari (e non) a soddisfare una domanda esistente, ma che sia la domanda di servizi ad essere stimolata da un'insistente offerta. Infatti l'obiettivo delle IMF è spesso quello di raggiungere il cliente disagiato per mostrargli un'opportunità a lui favorevole. L'atteggiamento, soprattutto nel caso di programmi pubblici, è quello attento e accondiscendente di un benefattore che cerca un beneficiario andando incontro alle sue esigenze quanto più possibile (con le distorsioni negative che in alcuni casi ciò può comportare).

Nei PVS invece, la domanda di credito è molto più forte e visibile, ed una qualunque attività in questo senso consegue un certo successo in tempi piuttosto brevi. In un contesto sociale caratterizzato da forti legami parentali e di villaggio è molto importante, per l'acquisizione di nuovi clienti, la pubblicità attraverso il passaparola promosso dai clienti attivi dell'istituzione.

— Concorrenza: nei paesi sviluppati, le nascenti IMF si trovano a operare in un mercato finanziario concorrenziale che, nonostante sia costituito da istituzioni che normalmente mostrano disinteresse per la clientela servita dalle IMF e dunque lasciano uno spazio operativo a queste ultime, pone comunque severe barriere all'entrata date dagli elevati costi iniziali. Nei PVS, il sistema finanziario tradizionale è molto meno sviluppato e capillare e gran parte della popolazione ignora quasi completamente le norme e le consuetudini che lo regolano (per esempio l'utilizzo di un conto corrente, il servizio di bancomat, i servizi di pagamento): questo favorisce l'inserimento di nuove realtà in grado di rispondere alle necessità della popolazione. L'accesso ai servizi finanziari è quasi totalmente negato a gran parte della popolazione dei PVS, mentre nei paesi industrializzati le IMF devono fare i conti con prodotti allettanti degli istituti tradizionali (che talvolta si dimostrano poi insostenibili per i clienti, come le carte di credito) o con istituzioni fortemente specializzate in alcune tipologie di servizi (*leasing*, credito al consumo, mutuo). Un aspetto positivo del capillare sistema bancario presente nei paesi sviluppati è la possibilità per le IMF di appoggiarsi a strutture finanziarie esistenti per la movimentazione di cassa (pagamenti, raccolta di risparmio, pagamento di rate), nel caso in cui le stesse IMF non siano in grado di offrire tali servizi per il numero limitato

di agenzie, di personale o per limiti operativi e/o vincoli legislativi.

— Tecnologie di credito: per superare le difficoltà legate all'impossibilità di offrire garanzie reali da parte dei clienti serviti dalla MF, le istituzioni ricorrono a modelli innovativi di valutazione del rischio creditizio e richiedono talora documenti riportanti la situazione socio-economica del cliente (pagamenti effettuati di bollette del gas, luce, telefono; busta paga; lettera di presentazione di un soggetto terzo conosciuto dall'istituzione; accertamento di risparmio regolare). Queste alternative alle garanzie reali sono sempre più utilizzate, in un mercato del credito in continua evoluzione, anche dalle banche tradizionali, in parte ancora legate a metodologie di valutazione del merito creditizio ormai non sempre efficaci. A differenza dei PVS, nei quali è molto utilizzata e con buoni risultati la tecnologia del credito di gruppo, nei paesi dell'Unione Europea è difficile fare ricorso alla garanzia solidale, che si basa su forti legami sociali e su meccanismi di monitoraggio e di controllo interno (*peer monitoring and pressure*). Il tessuto sociale è infatti molto più disaggregato rispetto a quello dei PVS e più alto è il tasso di mobilità, ragioni per cui è più difficile, per l'istituzione e per i clienti stessi, creare gruppi basati sulla fiducia reciproca (*peer selection*) tra persone disposte a garantire la solvibilità degli appartenenti al medesimo gruppo di credito (*joint liability*), rischiando in solido.

— Somme prestate: nonostante sia difficile in modo oggettivo definire "micro" una somma di denaro, le IMF si caratterizzano per prestiti (e servizi finanziari in genere) di piccolo ammontare, compreso fra alcune centinaia e alcune migliaia di euro ⁽⁴⁰⁾. È importante sottolineare, per esempio, che nei paesi europei l'avvio di un'attività imprenditoriale ha costi di avvio relativamente elevati per l'acquisizione di materie prime, delle strutture necessarie all'attività e per l'acquisizione dei titoli legali per operare (licenze commerciali, autorizzazioni, abilitazione al servizio). Queste spese iniziali diventano rilevanti se paragonate agli esegui costi sostenuti per l'avvio di un'attività nei PVS che, per tipologia ed una minore regolamentazione,

⁽⁴⁰⁾ La Commissione Europea considera "microcredito" un prestito fino a 25.000 € (Commissione Europea, 2001).

sembra più facilmente accessibile (come analizzato nel paragrafo precedente). La necessità di prestare somme di denaro notevolmente maggiori rispetto alle IMF operanti nei PVS rende l'attività delle IMF europee più rischiosa perché permette una minore distribuzione del rischio (un fondo di 10.000€ destinato a crediti per l'auto-imprenditoria andrà a beneficio di 3 o 4 clienti al massimo in Europa, mentre, nei PVS può andare a beneficio anche di 15 persone (con conseguente minore impatto sul totale di un'eventuale perdita nel caso di fallimento di alcune attività finanziate) ⁽⁴¹⁾. In termini relativi, comunque, il prestito concesso dalle IMF europee risulta di ammontare limitato, considerato che il prestito medio non supera il 5% del prodotto interno lordo (PIL) pro capite. Nei PVS invece, dove i prestiti concessi sono nominalmente molto piccoli in relazione a quelli europei, l'ammontare prestato è pari circa al 100% del PIL pro capite.

— Tassi di interesse: i tassi di interesse sul credito applicati dalle IMF nei paesi industrializzati si attestano intorno al 10-15%, nei PVS intorno al 40-60% (ILO, 2002). Nonostante sia importante considerare la differenza elevata del tasso di inflazione che caratterizza i paesi (media del 2-3% nei paesi europei rispetto a valori che a volte superano il 20% nei PVS) ⁽⁴²⁾ ed influisce quindi sui tassi reali applicati, la divergenza rimane comunque grande fra le due realtà considerate. In primo luogo, le IMF nei paesi europei applicano tassi relativamente bassi; in secondo luogo, la regolamentazione comunitaria definisce il tasso usuraio che non può essere superato per legge dalle istituzioni concedenti credito. Tale differenza di tasso reale applicato ha conseguenze sulla sostenibilità economica delle IMF europee che si trovano a operare con tassi di quasi mercato in nicchie nelle quali è molto difficile limitare i costi gestionali e che richiederebbero quindi l'applicazione di tassi molto più elevati.

— Costi operativi: come affermato in precedenza, i costi medi sostenuti dalle IMF sono molto alti per la tipologia di clientela servita (che normalmente necessita molta assistenza), per

⁽⁴¹⁾ È pur vero, peraltro, che nei PVS spesso i crediti concessi sono destinati al finanziamento di attività appartenenti al medesimo settore, con conseguente concentrazione del rischio.

⁽⁴²⁾ Cfr. il sito web della World Bank (www.worldbank.org).

l'impossibilità o l'incapacità delle IMF di raggiungere un numero di clienti tale da coprire i costi di gestione e per la dimensione limitata dei prestiti concessi (i costi d'istruttoria e di pratica non sono proporzionali alla grandezza del prestito ma fissi e, dunque, hanno una grande incidenza sui piccoli prestiti).

I costi operativi sostenuti dalle IMF europee sono inoltre molto più elevati ed incidono proporzionalmente in modo maggiore rispetto ai PVS. Una situazione di alti costi operativi rende meno appetibile l'ingresso di istituzioni finanziarie tradizionali nel settore della microfinanza.

— *Sostenibilità*: la sostenibilità totale non è quasi mai raggiunta dalle IMF europee che, sebbene talvolta riescano a coprire i costi operativi, difficilmente riescono a remunerare tutte le fonti di finanziamento a tassi di mercato (e da qui la necessità di cercare donazioni a fondo perduto). Soprattutto nel caso di programmi pubblici l'attenzione è posta sul risultato finale (efficacia piuttosto che efficienza) e si persegue la sostenibilità relativa, nel senso che ci si preoccupa che il programma di microcredito diretto ad un definito gruppo di persone sia in assoluto meno costoso del sussidio erogato nel caso in cui non venisse offerta l'opportunità dell'auto impiego (ILO, 2002). Nei PVS, nonostante siano ancora molte le istituzioni sussidiate, è più frequente incontrare IMF totalmente o almeno operativamente sostenibili. Si può notare come il parametro della sostenibilità stia diventando sempre più frequentemente elemento di valutazione per l'ottenimento dei finanziamenti pubblici, nella maggior parte dei casi almeno per quanto riguarda la sostenibilità operativa.

— *Regolamentazione*: lo sviluppo del settore della MF in Europa deve convivere con una normativa attenta e prudente. Per questo risulta molto difficile avviare un'istituzione indipendente capace di gestire servizi uguali o simili a quelli offerti da un istituto tradizionale. Spesso le istituzioni che operano nel settore microfinanziario si occupano solamente di uno dei due aspetti caratterizzanti l'intermediazione finanziaria (credito o risparmio) oppure offrono servizi di assistenza, accompagnamento ad istituti tradizionali di credito, o garanzie per ottenere attenzione da questi ultimi. La necessità di formalizzare in maniera standardizzata alcuni contratti rende difficile l'attività delle IMF che, nonostante si sforzino di presen-

tarsi al pubblico con prodotti chiari, semplici e lineari, spesso sono costrette a richiedere una ampia documentazione, causa di inibizione per il cliente e aumento dei costi fissi per l'istituzione. Sebbene nei PVS esistano regolamentazioni simili in materia, il controllo è più flebile e le istituzioni operano con maggiore libertà di azione, garantendo così ai propri clienti trasparenza e semplici meccanismi operativi.

Per contro, nei paesi europei un sistema sviluppato ed efficace di controllo ed azione legale (sicura registrazione della proprietà, una fitta rete di istituzioni legali (cfr. Evers, Lack, Loeff e Siewertsen, 2002) rende maggiormente escutibili le garanzie prestate diminuendo l'esposizione al rischio per le IMF che, invece, proprio per una mancanza di sicurezza, nei PVS si affidano solo in minima parte a garanzie formali.

Sussidi ed aiuti previdenziali: il settore europeo della microfinanza si confronta con la scarsa volontà o reticenza all'intraprendere attività auto-gestite da parte di soggetti poveri e/o disoccupati, che talvolta preferiscono affidarsi alla più sicura assistenza sociale piuttosto che intraprendere in proprio rischiose attività imprenditoriali. Spesso il meccanismo di decadenza automatica e tempestiva del diritto a ricevere gli aiuti statali, in seguito ad un'intrapresa attività economica, funziona come disincentivo all'autoimpiego o favorisce lo sviluppo di attività in nero difficilmente identificabili e controllabili da parte delle IMF.

Talora invece lo stato sociale utilizza le attività di microcredito come strumento di politica attiva di aiuto alle persone disoccupate, ottenendo successi significativi ma distorcendo in taluni casi gli equilibri del mercato del credito (cfr. par. 2.3.).

3.3. *Linee guida per la creazione di progetti di MF*

Uno studio condotto da Fisher (2001) ha messo in luce alcuni importanti aspetti che hanno caratterizzato i programmi pubblici di MF nella loro fase di creazione e sviluppo. In questo studio vengono evidenziati al contempo gli errori compiuti e i tratti vincenti che hanno portato al fallimento o al successo dei programmi. Molte di queste osservazioni possono essere generalizzate a tutti i soggetti, pubblici e privati, impegnati nello sviluppo e nella gestione di un'attività nel settore della microfinanza, e

vengono presentati dagli autori come consigli diretti a coloro che vogliono intraprendere un'attività in questo settore.

Qui di seguito si presentano sinteticamente tali considerazioni:

— bisogna evitare di affidare lo sviluppo del programma ad istituzioni che siano già impegnate nel settore finanziario e che si candidano alla gestione del denaro destinato alla microfinanza con la volontà di utilizzare i fondi in attività ordinarie e con modalità consolidate, non sperimentando dunque modelli innovativi che permettano loro di raggiungere e servire nuove tipologie di clienti, al quale il programma vorrebbe essere rivolto. Allo stesso modo può essere avventato affidare il denaro a banche tradizionali, considerate come esperte in materia ma in realtà spesso incapaci di gestire con profitto e coerenza clienti per loro atipici. Può accadere che, per una mancanza di conoscenze specifiche ed il conseguente utilizzo improprio di strumenti caratteristici della MF, il progetto fallisca e l'alto tasso di insolvenza sia attribuito all'incapacità o alla malafede dei clienti, piuttosto che all'inesperienza degli ufficiali di credito. Se dunque gli istituti finanziari tradizionali vorranno cimentarsi, lo devono fare con spirito innovativo; la proposta di modelli di credito, sempre più efficaci ed efficienti, risulta fondamentale nel tentativo di diffondere lo strumento del microcredito e raggiungere quanto più possibile i clienti meritevoli.

— Non bisogna cadere nella vana illusione che un progetto (e/o prodotto), funzionante in uno Stato o in una regione, funzioni indistintamente ovunque. Le condizioni socio-economiche hanno grande rilievo per il successo di un programma di MF e fondamentale risulta essere un'attenta analisi di mercato per verificare l'effettiva domanda di servizi (anche se nascosta, come detto sopra).

— È importante, soprattutto se il denaro è pubblico, garantire trasparenza e una rendicontazione attenta dei fondi investiti. Può risultare però farraginoso, inefficiente ed inutile costruire un meccanismo complesso di monitoraggio che garantisca informazioni maggiori in quantità e migliori in qualità di quelle effettivamente necessarie per la sana conduzione del programma, con conseguente spreco di risorse umane e finanziarie.

— Non bisogna cercare risultati immediati puntando su grandi investimenti a breve termine, ma è preferibile ricercare

la sostenibilità nel lungo periodo e favorire una crescita graduale dell'istituzione, delle attività e dei servizi offerti.

— È importante far gestire il programma da persone competenti, garantendo professionalità e l'interazione di più forze e punti di vista all'interno del gruppo di gestione (per la complessità del settore, nel quale il contesto socio-economico acquisisce grande importanza). Inoltre, può risultare spesso decisivo affidarsi a network già esistenti di associazioni, gruppi di persone, cooperative, che hanno una maggiore e più approfondita conoscenza del territorio locale e tessono continuamente relazioni con i possibili clienti basate sulla fiducia reciproca.

— Operare seguendo un approccio orientato al mercato è molto importante per diversi motivi. Innanzitutto, coloro i quali non hanno effettivamente necessità di partecipare al progetto, perché capaci ed in possesso dei requisiti necessari per affidarsi agli istituti tradizionali, non vengono inutilmente attratti dalle favorevoli condizioni finanziarie; si riduce poi il rischio di finanziare attività instabili, attenuando al contempo il rischio di destabilizzazione dell'intero sistema finanziario. Operare con tassi inferiori a quelli di mercato, infatti, squilibra sia il mercato del credito, sia il mercato dei prodotti: nel primo caso, soccombono gli istituti che non possono concorrere con le attività ed i programmi sussidiati; nel secondo caso, spariscono le attività che si trovano a concorrere con nuove imprese agevolate da finanziamenti estremamente favorevoli.

— Non c'è evidenza del fatto che i potenziali clienti siano inibiti nell'accesso da tassi troppo alti o di mercato (come spesso invece si crede). I clienti ai quali si rivolge la MF hanno principalmente il problema del difficile accesso ai servizi finanziari (soprattutto al credito) e solo secondariamente quello del costo del servizio. Per questi motivi, le scelte dell'istituzione in merito ai prezzi per i servizi offerti (tassi, commissioni, penali, remunerazioni) sono fondamentali, e spesso la volontà di venire incontro a clienti svantaggiati può in definitiva implicare più costi che benefici.

— Per essere efficaci in ambienti dove i clienti spesso hanno un rapporto problematico con le istituzioni finanziarie è fondamentale operare in modo chiaro e semplice, creando strutture flessibili e trasparenti.

— È molto importante che l'istituzione sia coerente nel

proprio operare, cercando di specializzarsi e migliorare progressivamente nella propria capacità di raggiungere gli scopi predeterminati; in questo senso gli organi direttivi devono porre l'attenzione e gli sforzi sulla corretta definizione degli obiettivi istituzionali e degli strumenti operativi da utilizzare.

4. L'Unione Europea e la microfinanza

In questo paragrafo sono evidenziati gli aspetti legislativi che interessano il settore della microfinanza, così come l'atteggiamento dell'Unione Europea nei confronti di questo settore emergente. Sono identificati i canali attraverso i quali sono dirottate le risorse destinate a finanziare i progetti di MF e messi in luce alcuni aspetti cruciali per il sostentamento della MF a livello istituzionale.

Il paragrafo si propone, dunque, di offrire una visione più allargata dell'ambiente istituzionale e legislativo nel quale le IMF considerate nelle analisi si vanno ad inserire.

4.1. Microfinanza in Europa

Come già detto precedentemente, nonostante vi siano delle differenze tra i paesi membri, nel contesto dell'UE viene identificato come microcredito ogni credito il cui importo non superi i 25.000 euro ⁽⁴³⁾.

Il settore pubblico in Europa ha mantenuto inizialmente un atteggiamento cauto nel finanziare le istituzioni e le attività di microfinanza; le inibizioni sono scaturite dall'attenzione a non rendere inutili altre forme di finanziamento già in essere, prevalentemente nella forma di prestiti a fondo perduto. Nel passato più recente, tuttavia, la Commissione Europea si è espressa con sempre maggior favore nei confronti della microfinanza studiando la possibilità di espanderne le frontiere, commissionando studi specifici sul settore nell'Unione, e valutandone l'idoneità come strumento finalizzato per alleviare la povertà, all'interno delle proprie politiche di sviluppo (Whiley, Kempson, Evers, 2000).

⁽⁴³⁾ Commissione Europea (2001).

Il fiorire di questi documenti ha inizio nel 1995 con il "Documento di lavoro dei servizi sulle iniziative locali di sviluppo e occupazione" redatto dalla Commissione Europea (Limone, 2002). Questo documento è da considerarsi come un passo decisivo nel riconoscere il microcredito come uno degli strumenti validi nella lotta alla povertà.

Successivamente, nel 1997, la DG V della Commissione Europea, ha richiesto all'istituto *International Association of Investors in the Social Economy* (INAISE) uno studio denominato *Financial Instruments of the Social Economy* nel quale sono analizzati all'interno del contesto europeo i diversi strumenti finanziari orientati socialmente; anche in questo studio è data considerevole attenzione al microcredito.

Nel 1998, in una comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento ⁽⁴⁴⁾ viene sottolineata ulteriormente la rilevanza di questo strumento e si indica il principio in base al quale le agenzie donatrici devono contribuire allo sviluppo di istituzioni finanziariamente sostenibili piuttosto che alla realizzazione di singoli progetti.

Nel 1999, l'Associazione francese per il diritto all'iniziativa economica (*Association pour le Droit à l'Initiative Economique, ADIE*), su richiesta della Commissione Europea, redige uno studio specifico sulle attività di microcredito nei paesi membri dell'Unione ⁽⁴⁵⁾. Questo studio rappresenta un passo importante nella letteratura esistente in Europa e raccoglie una serie di proposte molto attuali. Tra le principali troviamo: a) la valorizzazione della microimpresa; b) la creazione di un ambiente istituzionale e di una regolamentazione più favorevole; c) la creazione di un fondo europeo per il finanziamento del microcredito; d) il potenziamento del ruolo della Banca Europea per gli Investimenti.

L'importanza dello strumento microcredito è ribadita ulteriormente anche in occasione degli incontri "Tavola rotonda dei banchieri e membri del settore delle PMI", che hanno luogo a partire dal 1998. A questi incontri, partecipano gli attori del settore bancario europeo e quelli della PMI, e vengono condivise le esperienze più interessanti e di maggior successo del

⁽⁴⁴⁾ COM 527 (1998).

⁽⁴⁵⁾ ADIE (1999).

settore ed affrontati i problemi più rilevanti. Inoltre, ricevono grande attenzione il tema della difficoltà di accesso ai finanziamenti da parte delle imprese di piccole dimensioni e quello delle garanzie richieste dalle banche; è anche attraverso l'attività di questi incontri che si dà luogo al "Programma pluriennale per le imprese e gli imprenditori" che prevede l'estensione dell'utilizzo di quegli strumenti finanziari precedentemente ideati attraverso "l'Iniziativa per la Crescita e lo Sviluppo", tra i quali lo *Small and Medium Enterprises (SME) Guarantee Facility* (attivo dal 1998), che prevede espressamente una forma di garanzia per micro-crediti a supporto di attività economiche in microimprese nelle quali lavorino fino ad un massimo di dieci persone. Il programma è gestito dal Fondo di Investimento Europeo (EIF).

Nell'anno 2000, viene pubblicata la seconda edizione del testo *Microfinance, Methodological Considerations*, ampliata e rivista dalla *Human & Social Development Unit* della Direzione Generale (DG) VIII per lo Sviluppo (in particolare per quanto riguarda i programmi in essere nei PVS). Questa pubblicazione si presenta nella forma di manuale idoneo a guidare il lettore nelle varie fasi della messa in atto di un progetto di microcredito.

Nell'anno 2001 la DG della Commissione per l'Occupazione e gli Affari Sociali ha finanziato un primo progetto di studio riguardante le condizioni legali e politiche per la gestione di programmi di credito attraverso istituzioni non bancarie, ed un secondo per rivalutare gli strumenti di supporto pubblico alla microfinanza (IFF, 2001).

Nell'anno 2003 inoltre è stata condotta un'indagine ⁽⁴⁶⁾ finanziata dall'UE sulla *financial literacy*, curata da un pool di studiosi di varie università europee ed istituti di ricerca (tra cui anche la Fondazione Giordano Dell'Amore). Il lavoro ha mirato a documentare lo stato della "alfabetizzazione finanziaria" nei vari paesi europei, andando ad analizzare il settore dei servizi finanziari in relazione al fenomeno della povertà, dell'esclusione, della alfabetizzazione e del bisogno di educazione. In seguito lo studio investiga le istituzioni incaricate dell'educazione finanziaria quali le scuole, le organizzazioni non-profit, l'industria dei servizi

⁽⁴⁶⁾ IFF (2003).

finanziari e le fonti *media*. Nell'ultima parte della ricerca sono illustrati in particolare dei casi paese ⁽⁴⁷⁾.

Nel corso dell'anno 2003 la Comunità Europea ha contribuito allo sviluppo dell'*European Microfinance Network* (EMN) ⁽⁴⁸⁾, una rete che vede unite IMF, centri di ricerca e professionisti a vario livello del mondo della MF. La rete si propone come interlocutore privilegiato nei confronti della Commissione e come catalizzatore delle varie attività e realtà di MF a livello europeo. Attualmente e a pochi mesi dalla sua creazione la rete conta già un folto numero di partecipanti che condividono dati e *best practices* nell'interesse comune dell'evoluzione del settore.

Durante il mese di novembre inoltre, è stato pubblicato un documento prodotto da un gruppo di esperti incaricati dalla Commissione che riassume i temi principali riguardo alla importanza della MF ⁽⁴⁹⁾. Il documento conclude evidenziando in particolare: 1. l'importanza delle alleanze a livello di settore in contesto europeo così come a livello nazionale; 2. l'importanza del favorire un contesto di supporto pubblico al settore; 3. l'importanza di stabilire e certificare i risultati delle istituzioni e la qualità del *management*.

4.2. *Interventi a favore dello sviluppo della MF*

L'Unione Europea, nell'ambito della microfinanza, non sviluppa direttamente progetti, ma svolge un ruolo attivo nel settore rendendo disponibili le risorse necessarie alle istituzioni, pubbliche o private, che operano a livello locale. Molti dei programmi di MF esistenti in Europa utilizzano, almeno in parte, risorse provenienti dai fondi preposti dall'Unione Europea attraverso la sua politica regionale che si fonda sul principio di "solidarietà finanziaria", per la quale una porzione dei contributi degli Stati membri al bilancio comunitario è devoluta alle regioni economicamente più arretrate e ai ceti sociali più deboli.

È interessante analizzare come siano strutturati i fondi

⁽⁴⁷⁾ Per un approfondimento sulla ricerca si veda TURNER (2003); i contributi della Fondazione Giordano Dell'Amore sono ANDERLONI (2003) e MORO et al. (2003).

⁽⁴⁸⁾ Cfr. il sito web del network (www.europeam-microfinance.org).

⁽⁴⁹⁾ Enterprise Policy Group (2003).

dell'Unione Europea attraverso i quali vengono canalizzate le risorse che finanziano, tra le altre attività, i programmi di microfinanza. A livello generale sono stati individuati tre obiettivi prioritari che riguardano problematiche comuni agli Stati membri; contestualmente sono stati istituiti dei fondi che servono a finanziare le attività predisposte al raggiungimento di tali obiettivi ⁽⁵⁰⁾.

Gli obiettivi prioritari sono, nell'ordine: 1. Promuovere lo sviluppo delle regioni più arretrate dotandole di quelle infrastrutture di base di cui sono ancora prive e favorendo l'afflusso di investimenti diretti ad alimentare il decollo delle attività economiche. Il 70% degli stanziamenti previsti è assorbito da circa cinquanta regioni, in cui vive il 22% della popolazione dell'UE.

2. Sostenere la riconversione economica e sociale nelle zone con problemi strutturali, siano esse aree industriali, rurali, urbane o dipendenti dalla pesca. L'11% degli stanziamenti previsti è destinato a questi territori, in cui vive il 18% della popolazione dell'UE.

3. Modernizzare i sistemi di formazione e incrementare l'occupazione nelle regioni che non rientrano nell'obiettivo 1. Il 12% del bilancio dei fondi strutturali è destinato al perseguimento di questo obiettivo.

I fondi istituiti sono anch'essi di tre tipi: i fondi strutturali, il fondo di coesione e i fondi di pre-adesione.

Esistono attualmente quattro fondi strutturali; essi consentono all'Unione Europea di garantire assistenza finanziaria per la risoluzione di problemi strutturali di tipo economico e sociale:

— il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (ERDF), il cui principale obiettivo è quello di promuovere la coesione sociale ed economica all'interno dell'Unione attraverso la riduzione delle disuguaglianze regionali e tra gruppi sociali;

— il Fondo Sociale Europeo (ESF), che è uno dei principali strumenti a disposizione dell'Unione per lavorare alla realizzazione degli obiettivi posti in essere dalla politica per l'occupazione ⁽⁵¹⁾;

⁽⁵⁰⁾ A riguardo si veda: <http://www.europa.eu.int>.

⁽⁵¹⁾ Un progetto realizzato con questo tipo di fondi con l'intento specifico di verificare il possibile sviluppo del microcredito nel tessuto urbano e suburbano di alcune aree europee è *Equal Credit* che, si concretizza tra l'altro

— il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (EAGGF), che contribuisce alla riforma del settore agricolo e allo sviluppo delle aree rurali. Questo fondo è composto di due sezioni, una di *guidance* e una seconda di “garanzia”;

— lo Strumento Finanziario di orientamento per il settore della pesca (FIFG).

I fondi strutturali della Comunità includono iniziative di microcredito e la regolamentazione attuale stabilisce che “una parte dei fondi volti al raggiungimento degli obiettivi 1 e 3 sia disponibile sotto forma di piccoli prestiti a fondo perduto”. Inoltre, è stabilito “che le risorse dei fondi strutturali siano investite per favorire lo sviluppo dell’imprenditorialità in generale e all’apertura di nuove attività economiche soprattutto da parte di donne” ⁽⁵²⁾.

Il fondo di coesione è un fondo speciale di solidarietà che finanzia progetti in favore dell’ambiente e delle infrastrutture per i trasporti nei Paesi Membri in cui il prodotto nazionale lordo (PIL) pro capite sia inferiore al 90% del valore medio nell’Unione.

I paesi membri ammessi a beneficiare del fondo per il periodo 2000-2006 sono la Grecia, l’Irlanda, il Portogallo e la Spagna (gli stessi paesi che ne hanno beneficiato nel periodo 1993-1999).

I fondi di pre-adesione (Phare, Ispa e Sapard) servono a finanziare l’adeguamento delle Istituzioni agli standard comunitari nei dieci Stati dell’Europa centrale e orientale candidati all’adesione.

Oltre a ciò, sono state avviate quattro “Iniziative Comunitarie” volte ad individuare soluzioni comuni a problematiche specifiche, con uno stanziamento complessivo pari al 5,35% del bilancio previsto per i fondi strutturali:

- la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e inter-regionale;
- lo sviluppo sostenibile delle città e dei quartieri degradati;

nell’attività di: a) sviluppo di modelli innovativi di supporto agli strumenti finanziari per l’avvio di nuove imprese; b) sviluppo in loco di progetti di microcredito; c) scambio di esperienze fra i partner coinvolti sull’utilizzo di modelli differenti d) sviluppo e perfezionamento della collaborazione tra il settore tradizionale e il terzo settore.

⁽⁵²⁾ A riguardo si veda: <http://www.europa.eu.int>.

- lo sviluppo rurale promosso dagli operatori locali;
- la lotta contro le disuguaglianze e le discriminazioni nell'accesso al mercato del lavoro.

È necessario dire tuttavia, che i fondi pubblici non sono le uniche risorse disponibili per le IMF europee; il ruolo del risparmio privato è messo in evidenza anche dal crescente numero di fondi privati orientati al settore della MF, (tra queste iniziative vi è, per esempio, il caso di BlueOrchard).

5. Regolamentazione e microfinanza

5.1. *Legislazione bancaria in UE ed implicazioni nel settore della MF*

Il processo di integrazione tra stati membri nell'Unione, iniziato con la liberalizzazione dei mercati nazionali e la convergenza degli stessi nel mercato comune, è avvenuto anche attraverso il trasferimento progressivo della regolamentazione nell'area bancaria da un ambito nazionale a quello europeo.

La direzione politica dell'Unione si manifesta in particolare attraverso le direttive della Commissione che indicano agli Stati membri le regole di fondo alle quali le normative nazionali debbono fare riferimento. In particolare, per quanto riguarda il settore finanziario, le due direttive bancarie emanate dalla Commissione nel 1977 (77/80/EEC) e nel 1989 (89/646/EEC) sottendono principalmente al raggiungimento di quattro obiettivi⁽⁵³⁾:

1. armonizzare le differenze esistenti tra le varie culture bancarie nazionali (evoluzione storica e strutturale);
2. proteggere i risparmiatori;
3. limitare la possibilità di raccogliere depositi alle sole istituzioni autorizzate con licenza;
4. limitare l'esposizione al rischio da parte degli operatori formalizzati (con gli accordi di Basilea vengono stabilite soglie minime di capitalizzazione) e ridurre il rischio sistemico⁽⁵⁴⁾;

⁽⁵³⁾ Cfr: <http://www.europa.eu.int>.

⁽⁵⁴⁾ Fenomeno per il quale il fallimento di un'istituzione può causare uno shock nel mercato in grado di far collassare l'intero settore.

5. rendere maggiormente efficiente il settore.

Le direttive stabiliscono che solo le istituzioni creditizie formalmente autorizzate possono operare nel settore bancario, ponendo inoltre i requisiti minimi per l'ottenimento della licenza bancaria. In questo modo, si consente di operare solo a quegli istituti che abbiano già raggiunto una certa dimensione.

Attraverso queste direttive si possono identificare sempre più chiaramente gli obiettivi di lungo periodo dell'Unione tra i quali: da un canto, la necessità di fronteggiare le economie più avanzate (come quella americana e quella giapponese), e dunque di stimolare la crescita e il progresso dell'economia europea anche attraverso lo sviluppo del settore finanziario; dall'altro, l'importanza di garantire al sistema finanziario, soprattutto per i depositanti, un livello sempre maggiore di sicurezza e di fiducia. Si possono intendere in questo senso l'innalzamento dei vincoli patrimoniali stabiliti per le istituzioni finanziarie al fine di poter operare nel settore.

Il raggiungimento di questi obiettivi non è stato accompagnato da una copertura integrale del mercato potenziale. Se da un lato, vi è ora un sistema adeguato a larga parte dei segmenti di mercato, allo stesso tempo, vi sono segmenti rimasti esclusi e/o penalizzati.

Sebbene la presenza di questo gap d'offerta non possa essere ricondotta esclusivamente alla nuova regolamentazione, è importante sottolineare che essa, limitando dimensionalmente l'accesso al mercato, ha contribuito a creare un contesto nel quale risulta molto difficile per un'istituzione finanziaria formale di piccole dimensioni intraprendere la propria attività e perdurare nel tempo.

Lo spirito innovativo e l'esigenza di rispondere in modo propositivo alla necessità di ridurre la distanza degli istituti di credito da alcune tipologie di clientela ha favorito lo sviluppo delle istituzioni di finanza "sociale" e di MF, che si sono poi specializzate in settori differenti.

Tra queste diverse tipologie di istituzioni ve ne sono alcune che aspirano ad ottenere lo *status* di vere e proprie banche. Lo *status* giuridico di istituto bancario comporta una serie di vantaggi e di opportunità; ad esempio, quello di poter raccogliere risparmio tra il pubblico e contemporaneamente offrire credito. Ma nonostante i vantaggi derivanti dalla formalizza-

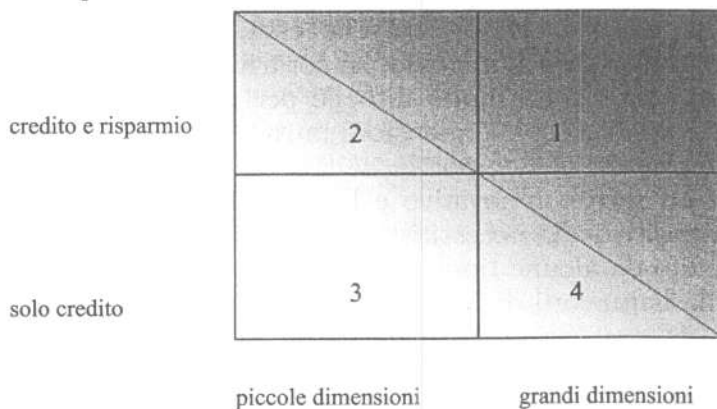
zione, il passaggio ad istituto bancario formale comporta una serie di restrizioni e di maggiori costi: la soglia minima in termini di capitale sociale necessario per l'ottenimento della licenza bancaria, l'assoggettamento ai vincoli patrimoniali ed i costi operativi che aumentano all'interno della struttura poiché diviene necessario mantenere un maggior grado di formalizzazione. In questo senso, nel passaggio ad istituzione formale è stata evidenziata la possibilità che intervenga un fenomeno noto come "perdita di orientamento" (Conaty, 2001), in base al quale l'istituzione, dovendo sottostare ai vincoli patrimoniali di cui sopra, tende ad indirizzare la propria attività verso segmenti meno rischiosi, scostandosi a volte dalla missione iniziale di servire determinate fasce della popolazione.

5.2. *Considerazioni e spunti per la regolamentazione del settore MF*

Per interpretare il fenomeno della regolamentazione applicato al settore della microfinanza e ai suoi protagonisti, è utile predisporre una matrice che metta in relazione i servizi offerti dall'istituzione e la sua dimensione operativa.

Figura 2.1 - Posizionamento e regolamentazione

Si evidenziano quattro aree:



Considerando i servizi offerti, si possono individuare le istituzioni che operano offrendo unicamente prodotti di credito e quelle invece che a questi affiancano prodotti di risparmio.

Per quanto riguarda la dimensione operativa, si possono considerare le istituzioni che operano con grandi volumi e quelle che operano con volumi ridotti.

In base a questa partizione è possibile tracciare alcune considerazioni per quanto riguarda la regolamentazione in relazione alla grandezza e alla tipologia di servizi offerti. A tal fine vanno tenuti presenti i seguenti concetti:

- l'importanza di proteggere il risparmiatore
- l'importanza di prevenire *shock* sistemici nel mercato che possono verificarsi soprattutto a seguito del fallimento di istituzioni di grosse dimensioni; in linea di massima si può generalizzare affermando che, all'aumentare della *scale* (dimensione), aumenti la necessità di supervisionare l'attività dell'istituzione.
- La convinzione che un attore economico sia tanto più "affidabile" quanto più sappia perdurare nel tempo, garantendo una certa continuità nell'offerta dei propri servizi.

Le istituzioni presenti nell'area 1 dovrebbero sottostare a regolamentazione e supervisione rigorosa essendo sia titolari della gestione del risparmio raccolto fra il pubblico, sia potenzialmente in grado di turbare il mercato in caso di fallimento, date le dimensioni.

Le istituzioni presenti nell'area 2 e 4 dovrebbero anch'esse sottostare a regolamentazione e supervisione, ma le ridotte dimensioni o l'offerta esclusiva di prodotti di credito potrebbero giustificare una minor rigidità dei parametri e dei vincoli.

Per le istituzioni presenti in area 3 i vincoli patrimoniali cui sono sottoposte le istituzioni presenti in area 1 sono evidentemente molto proibitivi. In questo senso si riflette sull'opportunità di una regolamentazione che sappia tenere in considerazione determinate differenze.

È possibile identificare graficamente la tendenza dell'eventuale bisogno di regolamentazione, con la diagonale, che divide la matrice da sinistra verso destra. Questo consente di ragionare considerando l'area sottostante e quella al di sopra della diagonale stessa.

L'area superiore non presenta particolari dubbi, in quanto le tipologie di servizi offerti e/o la grandezza dell'istituzione motivano una supervisione attenta da parte di enti specializzati.

Per quanto riguarda la parte inferiore, invece, il discorso è

più ampio, in quanto le ridotte dimensioni e/o una minore necessità di tutelare il risparmiatore possono giustificare l'utilizzo di forme di controllo più blande o pensate *ad hoc*.

Diversi autori (Christen e Rosenberg, 2000) hanno studiato il fenomeno cercando di tracciare un quadro di riferimento che possa indicare quale regolamentazione sia più adeguata per le istituzioni di finanza sociale e di microfinanza ⁽⁵⁵⁾.

Bisogna considerare, innanzitutto, che le IMF normalmente si sviluppano secondo un processo a fasi successive e che, generalmente, nella fase iniziale di crescita un'istituzione "giovane" necessita di una regolamentazione più "permissiva" per godere della massima flessibilità operativa e della libertà di sperimentare. Alcuni dei casi maggiormente noti sono quelli di ONG coinvolte in attività di microfinanza che si sono lentamente sviluppate sino a divenire vere e proprie banche.

In questo senso, un quadro regolatore "a gradini", dalla totale esenzione di vincoli sino alla licenza bancaria, avrebbe il vantaggio di mantenere un continuum nell'offerta di servizi finanziari consentendo, da un canto, la raccolta delle risorse in modo progressivo e, contemporaneamente, di accumulare esperienza nell'attività creditizia affrontando livelli di rischio-sità differenti a seconda della mutata esigenza di tutelare il capitale gestito.

Come si è visto in precedenza, fu in questo modo che si svilupparono anche le attuali Banche di Credito Cooperativo in Italia: la cooperativa limitata nell'estensione territoriale e nelle dimensioni si è trasformata in un importante attore sulla scena finanziaria nazionale inserendosi quale istituzione perfettamente efficiente nel sistema bancario italiano (Masini, 1989).

Un quadro regolamentatore di questo genere, inoltre, permetterebbe alle IMF di scegliere autonomamente a che livello inserirsi nel mercato, in relazione agli obiettivi definiti e ai vincoli esistenti.

Va tuttavia considerato che il settore della microfinanza deve ancora raggiungere un livello critico nella dimensione dei volumi e della performance per ottenere a pieno l'attenzione degli organi regolatori ufficiali (Christen e Rosenberg, 2000). È del resto ne-

⁽⁵⁵⁾ La maggior parte di questi lavori sono stati elaborati avendo come riferimento principalmente i PVS.

cessario che le IMF, adeguandosi gradualmente alla regolamentazione esistente, data la volatilità tipica dei loro portafogli (Rhyne, 1996) rispondano alla necessità di una copertura patrimoniale solida per il maggior rischio assunto utilizzando una tecnologia di credito innovativa, capace di gestire con maggiore flessibilità il rischio.

La rapidità nelle variazioni del portafoglio di una IMF ⁽⁵⁶⁾ ha spinto vari autori a suggerire una regolamentazione ed una supervisione finalizzate a controllare la qualità della direzione gestionale di una IMF, più che i tradizionali indicatori finanziari che prevedono un intervento *ex post*. In questo senso dovrebbe assumere grande importanza la qualità del sistema interno di gestione del rischio (Greuning et al, 1999).

La grande rapidità con cui possono avvenire dei cambiamenti nella qualità del portafoglio di una IMF rende ancor più necessaria la possibilità di trasmettere rapidamente le informazioni; il sistema di rendicontazione e il sistema di gestione delle informazioni (MIS) sono elementi critici di successo nel settore della microfinanza.

Rock e Otero (1997) e Vogel (1994) indicano, inoltre, la necessità di incrementare le misure preventive contro la frode, considerato un fenomeno "possibile" per le IMF, quando la gestione delle attività non viene documentata dettagliatamente.

Come raccomandato anche nel *report* prodotto da un gruppo di esperti incaricati dalla Commissione ⁽⁵⁷⁾, quanto sopra citato sottolinea la necessità da parte del legislatore di affrontare l'importante questione di come appoggiare un ormai sorto "sub-settore" della finanza più tradizionale che, coerentemente accompagnato, può rispondere ad esigenze particolari, sino ad ora solo parzialmente soddisfatte.

⁽⁵⁶⁾ La volatilità del portafoglio, così come il tasso di rimborso per una IMF è normalmente superiore a quello di una banca tradizionale. Il deterioramento del portafoglio crediti potrebbe essere generalmente più rapido data la più breve scadenza media dei prestiti, la natura dei prestiti e la concentrazione del portafoglio in termini di prodotto, area geografica servita e settore (Rhyne, 1996).

⁽⁵⁷⁾ Enterprise Policy Group (2003).

