

Relazione speciale

Il sostegno finanziario dell'UE fa adeguatamente fronte alle esigenze dei microimprenditori?



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Email: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

| | | | | |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-2593-1 | ISSN 1831-0869 | doi:10.2865/368792 | QJ-AB-15-008-IT-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-2555-9 | ISSN 1977-5709 | doi:10.2865/40827 | QJ-AB-15-008-IT-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-2583-2 | ISSN 1977-5709 | doi:10.2865/408853 | QJ-AB-15-008-IT-E |

© Unione europea, 2015
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

Il sostegno finanziario dell'UE fa adeguatamente fronte alle esigenze dei microimprenditori?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II — presieduta da Henri Grethen, Membro della Corte — la quale è specializzata nei settori di spesa riguardanti le politiche strutturali, i trasporti e l'energia. L'audit è stato diretto da Iliana Ivanova, Membro della Corte, coadiuvata da Tony Murphy, capo di Gabinetto, Mihail Stefanov, attaché di Gabinetto, Emmanuel Rauch, capo unità, Dennis Wernerus, capo dell'équipe, Romuald Kayibanda, capo dell'équipe, Piotr Senator, auditor e Christian Wieser, auditor.



Da sinistra a destra: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

Paragrafi

Abbreviazioni

Glossario

I - VI **Sintesi**

1 - 16 **Introduzione**

17 - 18 **Estensione e approccio dell'audit**

19 - 63 **Osservazioni**

19 - 37 **Programmazione e definizione del sostegno dell'UE ai microimprenditori**

21 - 30 Hanno fatto difetto valutazioni specifiche delle esigenze e adeguati sistemi di gestione dei rischi per il sostegno dell'FSE ai microimprenditori

31 - 33 I meccanismi istitutivi nell'ambito dell'EPMF sono in genere soddisfacenti

34 - 36 La maggior parte degli strumenti finanziari dell'FSE non ha attratto finanziamenti privati

37 Gli strumenti finanziari dell'EPMF hanno attratto investimenti privati

38 - 54 **I sistemi di monitoraggio e di rendicontazione sulla performance**

41 - 44 Per i PO FSE le informazioni sulla portata effettiva e sui tassi di sopravvivenza sono limitate

45 - 47 Per i progetti dell'EPMF sono disponibili informazioni più complete sulla portata effettiva e sui tassi di sopravvivenza

48 - 54 I microimprenditori sono stati raggiunti e, in circa metà dei casi, erano disoccupati prima degli interventi

55 - 63 **Informazioni sui costi di attuazione del sostegno dell'UE ai microimprenditori**

56 - 58 Le informazioni sui costi amministrativi per l'attuazione dei PO FSE erano incomplete

59 - 63 I costi addebitati a titolo degli strumenti finanziari dell'FSE sono disomogenei

64 - 72 **Conclusioni e raccomandazioni**

Risposte della Commissione

BEI: Banca europea per gli investimenti oppure, quando si fa riferimento congiuntamente alla BEI e al FEI, Gruppo Banca europea per gli investimenti

CGAP: Gruppo consultivo per l'assistenza ai più poveri

EaSI: Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale

EPMF: Strumento europeo Progress di microfinanza

FEI: Fondo europeo per gli investimenti

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

FSE: Fondo sociale europeo

PMI: Piccole e medie imprese

PO: Programma operativo

RNL: Reddito nazionale lordo

UE: Unione europea

Autorità di gestione: Autorità pubblica nazionale, regionale o locale (o qualsiasi altro organismo pubblico o privato) incaricata dallo Stato membro della gestione di un programma operativo. Tale attività comprende, in particolare, la selezione dei progetti da finanziare, il monitoraggio della loro realizzazione e la rendicontazione alla Commissione sia sugli aspetti finanziari sia sui risultati conseguiti.

Codice europeo di buona condotta per l'erogazione di microcrediti: Insieme di orientamenti e raccomandazioni sulle «buone pratiche» per i soggetti erogatori di microcrediti, pubblicato dalla Commissione nel dicembre 2011.

Effetto di leva: In relazione agli strumenti finanziari finanziati dal bilancio dell'UE e da fondi pubblici nazionali, il termine «leva» indica quanti euro di finanziamento (pubblico e privato) sono stati effettivamente disponibili quale sostegno finanziario ai destinatari finali per ogni euro di finanziamento pubblico (fondi pubblici dell'UE e nazionali) in dotazione allo strumento.

Effetto di rotazione: Effetto per cui i fondi in dotazione a uno strumento finanziario vengono riutilizzati almeno una volta (mediante il ricorso a prestiti o a garanzie).

Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): Il FESR intende rafforzare la coesione economica e sociale in seno all'Unione europea correggendo i principali squilibri regionali attraverso il sostegno finanziario alla realizzazione di infrastrutture e agli investimenti produttivi che creano posti di lavoro, principalmente a favore delle imprese.

Fondo europeo per gli investimenti: Fondo specializzato nell'erogazione di capitale di rischio destinato alle piccole e medie imprese (PMI) di tutta Europa. Componente del Gruppo BEI, ha come azionisti la Banca europea per gli investimenti, la Commissione europea e un ampio novero di banche e istituzioni finanziarie pubbliche e private.

Fondo sociale europeo (FSE): L'FSE intende rafforzare la coesione economica e sociale in seno all'Unione europea migliorando le opportunità di impiego e di lavoro (soprattutto attraverso iniziative di formazione), nonché promuovendo un livello elevato di occupazione e un miglioramento qualitativo e quantitativo dei posti di lavoro.

Gruppo consultivo per l'assistenza ai più poveri (CGAP): Centro per le politiche e la ricerca patrocinato da circa 30 agenzie di sviluppo e fondazioni private impegnate a promuovere l'accesso ai finanziamenti per la popolazione mondiale indigente. Ha sede centrale presso la Banca mondiale.

Liquidazione: Processo che comporta la cessione di tutte le attività di un fondo, il saldo dei creditori, la distribuzione di eventuali attivi rimanenti ai proprietari e, quindi, lo scioglimento del fondo. Per liquidazione si deve intendere sostanzialmente l'estinzione del fondo che attua uno strumento finanziario.

Microcredito: La Commissione definisce «microcredito» i prestiti di importo pari o inferiore a 25 000 euro erogati a microimprenditori (cfr. *Microcredit for European small businesses*, documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC(2004) 1156).

Microfinanziamento: Nella presente relazione, per microfinanziamento si intendono i prestiti concessi ai microimprenditori e le garanzie fornite alle banche e agli altri intermediari finanziari che erogano detti prestiti.

Microimprenditore: Nella presente relazione, il termine «microimprenditore» designa sia i lavoratori autonomi sia le microimprese (registrate cioè come persone giuridiche).

Microimpresa: Conformemente alla raccomandazione della Commissione 2003/361, una microimpresa è un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro.

Piccole e medie imprese (PMI): Imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro. Nella categoria delle PMI, si definisce piccola impresa un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro.

Politica di uscita: Per politica di uscita si intende una politica o strategia per la liquidazione delle partecipazioni da parte di uno strumento finanziario secondo un piano teso a conseguire il massimo ritorno.

Portafoglio a rischio: Il valore di tutti i prestiti in essere con una o più rate di rimborso del capitale scadute da più di un determinato numero di giorni (solitamente 30).

Portata effettiva: Grado in cui i progetti raggiungono il gruppo obiettivo cui sono destinati (ad esempio i microimprenditori).

Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI): Strumento di finanziamento a livello dell'UE teso a promuovere un elevato livello di occupazione sostenibile e di qualità, che garantisca un'adeguata e dignitosa protezione sociale, combatta l'esclusione sociale e la povertà e migliori le condizioni di lavoro.

Gestito direttamente dalla Commissione europea, l'EaSI riunisce l'EPMF e altri due programmi dell'UE sviluppati separatamente tra il 2007 e il 2013.

Programma operativo (PO): Un programma operativo stabilisce le priorità e gli obiettivi specifici per uno Stato membro nonché le modalità con cui i finanziamenti (cofinanziamenti UE nonché nazionali pubblici e privati) saranno utilizzati durante un determinato periodo (generalmente di sette esercizi) per sovvenzionare i progetti. Questi progetti devono concorrere a conseguire un dato insieme di obiettivi precisati a livello di asse prioritario del PO. I PO sono redatti per ciascuno dei fondi inerenti alla coesione (FESR e FSE). Il PO è predisposto dallo Stato membro e deve essere approvato dalla Commissione perché possa aver luogo un pagamento a carico del bilancio dell'UE. I PO possono subire modifiche durante il periodo cui fanno riferimento solo previo accordo di entrambe le parti.

Strumenti finanziari: Espressione generica usata per designare i contratti che stabiliscono un credito per chi li detiene nei confronti di un debitore. L'UE offre sostegno per tre possibili tipologie di strumenti finanziari: strumenti di capitale, di prestito e di garanzia. Gli strumenti di capitale o di prestito consistono in contratti tra un investitore e un beneficiario dell'investimento oppure tra un mutuante e un mutuatario. Le garanzie sono contratti in cui un soggetto si porta garante dei diritti di un investitore o di un mutuante.

Strumento europeo Progress di microfinanza (EPMF): Strumento attuato per conto della Commissione dal Fondo europeo per gli investimenti con riferimento alle garanzie per i microcrediti e ai prestiti a banche e ad altri intermediari finanziari. In quest'ultimo caso, la BEI è un coinvestitore nell'EPMF.

Strumento finanziario sovradimensionato: Uno strumento finanziario è considerato sovradimensionato quando la dotazione finanziaria complessiva supera ampiamente i fondi necessari a soddisfare le esigenze effettive della popolazione bersaglio (ossia i microimprenditori nel contesto dell'audit in esame).

Tasso di sopravvivenza: Indicatore che misura il sostegno finanziario ai microimprenditori dall'esito positivo. È calcolato dividendo il numero di soggetti destinatari di sostegno ancora in attività alla fine di un determinato periodo («periodo di osservazione») per il totale dei soggetti destinatari di sostegno.

I

I microimprenditori hanno difficoltà ad accedere al mercato creditizio convenzionale e perciò risulta ostacolata la creazione di nuove microimprese e attività autonome. Il sostegno dell'UE intende compensare in qualche misura il deficit di finanziamento esistente offrendo sovvenzioni alle microimprese (a titolo dell'FSE) oppure agevolando l'accesso al credito grazie a strumenti finanziari, cioè prestiti o garanzie, destinati a intermediari di microcredito.

II

Il sostegno dell'UE viene erogato principalmente attraverso due diversi strumenti: il Fondo sociale europeo (FSE) e lo strumento europeo Progress di microfinanza (EPMF). Nell'FSE rientrano le misure che, attuate principalmente attraverso sovvenzioni e strumenti finanziari (prestiti o garanzie), ricadono nei programmi operativi predisposti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione. Dall'altro lato, l'EPMF è realizzato per conto della Commissione dal Fondo europeo per gli investimenti.

III

La Corte ha valutato se la programmazione e la definizione del sostegno dell'UE facessero fronte ai bisogni effettivi dei microimprenditori e se fossero posti in essere solidi sistemi di rendicontazione sulla performance. Ha inoltre esaminato se fossero disponibili informazioni sufficienti sui costi di attuazione dei diversi meccanismi di finanziamento dell'UE a sostegno dei microimprenditori.

IV

La Corte conclude che, in merito al sostegno finanziario dell'FSE ai microimprenditori, sono presenti debolezze nella programmazione e nella definizione dello stesso, nonché una carenza di informazioni di monitoraggio sufficienti e attendibili sulla performance. In aggiunta, la Commissione e gli Stati membri non dispongono di sufficienti informazioni sui costi amministrativi per singolo Stato membro né per singolo meccanismo di finanziamento (cioè sovvenzioni o strumenti finanziari, quali prestiti o garanzie).

V

Nel complesso, la Corte ritiene che tali criticità possano nuocere all'efficacia del sostegno finanziario dell'UE per fronteggiare le esigenze dei microimprenditori.

VI

Per ovviare alle problematiche individuate nella presente relazione, la Corte raccomanda quanto segue:

- a) per il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri dovrebbero eseguire sistematicamente valutazioni delle esigenze quando si tratta di definire gli strumenti di finanziamento e di predisporre i programmi operativi che comprendono il sostegno finanziario dell'UE ai microimprenditori. Ciò contribuirebbe altresì ad assegnare il livello appropriato di finanziamenti ai diversi meccanismi di finanziamento, cioè sovvenzioni o strumenti finanziari (prestiti o garanzie). La Commissione dovrebbe fornire orientamenti al riguardo;
- b) la Commissione dovrebbe subordinare l'impiego degli strumenti finanziari dell'FSE da parte degli Stati membri non solo al rispetto degli obblighi normativi, ma anche alla presenza di un solido sistema di gestione dei rischi al fine di evitare il sovradimensionamento dei fondi;
- c) al fine di migliorare la portata effettiva, la Commissione unitamente agli Stati membri dovrebbe ideare per i microimprenditori misure di sostegno finanziario a titolo dell'FSE e definire criteri di ammissibilità tesi a raggiungere i disoccupati e i soggetti vulnerabili che si trovano in una posizione svantaggiata per quanto concerne l'accesso al mercato del credito convenzionale;
- d) per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione dovrebbe condurre un'analisi comparativa dei costi di attuazione delle sovvenzioni dell'FSE, degli strumenti finanziari dell'FSE e degli strumenti finanziari del programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), al fine di stabilirne i livelli effettivi. Questa valutazione dovrebbe consentire l'individuazione di «buone pratiche» sul modo in cui erogare sovvenzioni, prestiti e garanzie per importi contenuti a un costo ragionevole.

01

Spesso i microimprenditori hanno difficoltà ad accedere al mercato del credito convenzionale. Infatti, la domanda totale di microfinanziamenti negli Stati membri dell'UE, stimata superiore a 12 miliardi di euro nel 2012¹, eccede il volume dei prestiti offerti da banche e altre istituzioni finanziarie. Il sostegno finanziario dell'UE ai microimprenditori mira a fronteggiare in qualche misura il deficit di finanziamento cui sono confrontati.

02

Offrendo la possibilità di avviare o sviluppare nuove attività, il sostegno finanziario ai microimprenditori è altresì finalizzato a fronteggiare l'esclusione e ad accrescere l'occupazione, specie tra i lavoratori prima disoccupati. L'UE contribuisce così al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, ossia una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso l'aumento di occupazione, produttività e coesione sociale.

03

Secondo la definizione della Commissione, per «microfinanziamento» si intende un sostegno finanziario di importo pari o inferiore a 25 000 euro che, nel quadro dell'EPMF, può essere erogato ai microimprenditori. La maggiore accessibilità e offerta di tale sostegno è conseguita attraverso strumenti finanziari sotto forma di prestiti e garanzie. Nel contesto del presente audit, sono considerate sostegno finanziario ai microimprenditori anche le sovvenzioni per avviare o sviluppare nuove attività, nel rispetto del massimale di 25 000 euro.

Il sostegno dell'UE ai microimprenditori tramite l'FSE e l'EPMF

04

Il sostegno finanziario dell'UE ai microimprenditori è stato fornito principalmente attraverso il Fondo sociale europeo nel periodo di programmazione 2007-2013 e lo strumento europeo Progress di microfinanza (*European Progress Microfinance Facility*, EPMF) dal 2010 al 2013.

05

Altri strumenti dell'UE erogano microfinanziamenti alle microimprese, quali ad esempio gli strumenti finanziari per le PMI nell'ambito dei programmi operativi del Fondo europeo di sviluppo regionale (3 136 milioni di euro nel periodo di programmazione 2007-2013²) e lo strumento relativo alle garanzie per le PMI che, nell'ambito del Programma per la competitività e l'innovazione (CIP), è gestito dal FEI per conto della Commissione (550 milioni di euro³ nel periodo di programmazione 2007-2013). Questi non rientrano nell'audit descritto nella presente relazione in quanto non ricadono nel bilancio dell'UE (prestiti della BEI) o non sono specificamente rivolti ai microimprenditori.

06

Nel **riquadro 1** si delineano alcuni esempi di progetti esaminati dalla Corte.

- 1 Commissione europea, *Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase*, ICF GHK per conto della DG Politica regionale e urbana, 14 novembre 2013, pagg. 20-22.
- 2 Fonte: Commissione europea, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006 - Programming period 2007-2013 - Situation as at 31 December 2013*, settembre 2014, pag. 26.
- 3 Fonte: Dati relativi al contributo finanziario nel periodo 2007-2013, FEI, novembre 2011 (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Quale tipologia di microimprenditori ha beneficiato del sostegno dell'UE?

In una piccola cittadina nel voivodato di Opole (Polonia), una microimprenditrice ha ricevuto, nell'ambito di un progetto dell'FSE, una **sovvenzione** di 40 000 zloty (circa 9 500 euro) quale contributo all'avviamento di un'area giochi coperta per bambini e di un negozio di abbigliamento.

Nel Land di Baviera (Germania), un microimprenditore ha ricevuto un microcredito di 7 000 euro per finanziare un nuovo impianto audio che attraesse un maggior numero di clienti nel suo bar sulle rive di un lago. Il **prestito** è stato erogato da un intermediario finanziario con il sostegno dell'FSE.

Nell'isola di Creta (Grecia), un microimprenditore ha utilizzato un credito di esercizio di 5 000 euro per ampliare il proprio chiosco in città. Questo microcredito è stato erogato da una banca locale a fronte di una **garanzia** EPMF.

Fondo sociale europeo

07

L'FSE intende promuovere le possibilità di occupazione (anche in termini di lavoro autonomo), accrescere la mobilità geografica e professionale dei lavoratori nonché facilitarne l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione⁴. Nel periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ha raccomandato che l'FSE sostenesse interventi in grado di promuovere l'inclusione finanziaria e sociale delle persone più svantaggiate e di consentire l'accesso all'occupazione⁵.

08

Il sostegno ai microimprenditori finanziato dall'FSE consiste in interventi attuati attraverso sovvenzioni e strumenti finanziari ed è definito nei PO predisposti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione.

09

Durante il periodo di programmazione 2007-2013, gli Stati membri hanno istituito 117 PO nell'ambito dell'FSE, 96 dei quali finanziavano interventi classificati sotto il codice «Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese»⁶, per un totale di circa 2,4 miliardi di euro, prevalentemente attraverso sovvenzioni. Non sono però disponibili informazioni sulla quota di tali sovvenzioni assegnata ai microimprenditori. Gli strumenti finanziari dell'FSE a sostegno dei microimprenditori disponevano, dal canto loro, di una dotazione di 680 milioni alla fine del 2013⁷.

- 4 Articolo 162 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- 5 Raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (GU L 307 del 18.11.2008, pag. 11); *List of key initiatives*, SEC(2010) 1564 final del 16 dicembre 2010.
- 6 Questa stima si fonda su un'analisi della spesa classificata in base a 86 codici che la Commissione ha specificato, ai fini della comunicazione di informazioni da parte degli Stati membri, nell'allegato II al regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 371 del 27.12.2006, pag. 1). È stata considerata, in particolare, la spesa classificata con il codice 68 «Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese».
- 7 Il sostegno per 680 milioni di euro offerto tramite microcredito rientra in parte, ma non solo, nei 2,4 miliardi della spesa a titolo dell'FSE a sostegno del lavoro autonomo.

Strumento europeo Progress di microfinanza

10

L'EPMF si propone di favorire l'accesso ai microfinanziamenti per persone quali i disoccupati e altri soggetti vulnerabili, che si trovano in una posizione svantaggiata ai fini dell'accessibilità al mercato del credito convenzionale⁸, nonché per le microimprese. È realizzato per conto della Commissione dal FEI, che agisce in qualità di gestore dei fondi per gli strumenti finanziari e di entità delegata per le garanzie.

11

La decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'EPMF si è basata su una valutazione ex ante condotta dalla Commissione, in cui si concludeva che, oltre agli strumenti dell'UE già esistenti, vi era l'esigenza di creare nel bilancio dell'UE uno strumento di microfinanziamento⁹.

12

Nel periodo 2010-2013, l'EPMF disponeva di una dotazione di 203 milioni di euro (103 milioni dal bilancio dell'UE e 100 milioni dalla BEI): 25 milioni (12 % del totale) erano destinati a garanzie e 178 milioni (88 %) al finanziamento di prestiti. Gli strumenti finanziari dell'EPMF non forniscono assistenza finanziaria diretta ai microimprenditori, ma offrono invece sostegno agli intermediari attraverso prestiti e/o garanzie.

13

Il FEI seleziona banche o altri intermediari finanziari interessati a fornire sostegno ai microimprenditori alle condizioni il più possibile simili a quelle di mercato. Detti intermediari erogano prestiti a destinatari finali ammissibili a condizioni agevolate rispetto a quelle vigenti nel mercato per mutuatari con rischio di credito analogo.

14

Al 30 giugno 2014, sono state selezionate 55 banche o altri intermediari finanziari in 20 Stati membri¹⁰ e sono stati erogati ai microimprenditori oltre 23 000 microprestiti per un totale di 208 milioni di euro¹¹.

15

Per il periodo di programmazione 2014-2020, uno dei tre rami del programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale¹² sostituirà progressivamente l'EPMF.

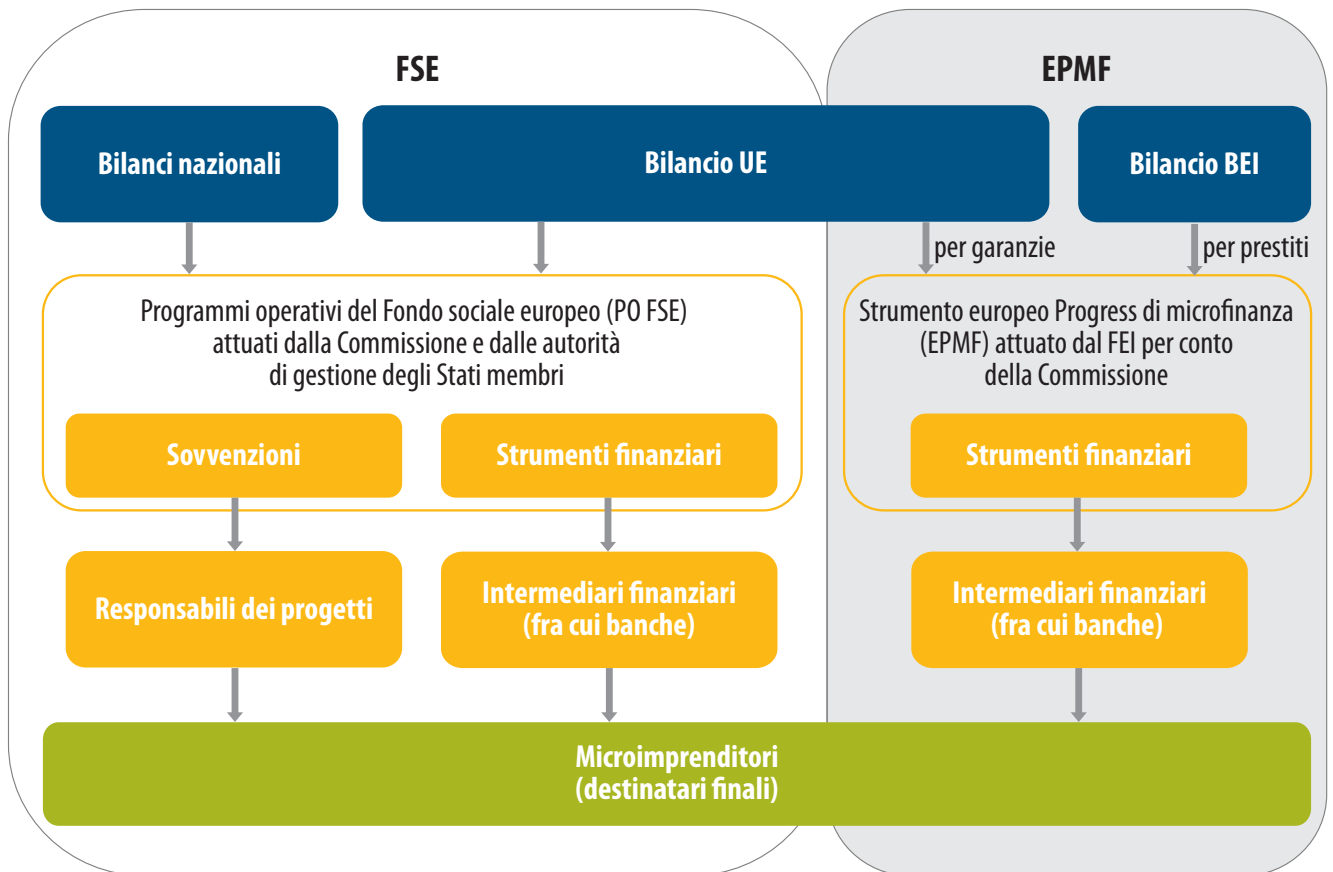
16

Nella **figura 1** si illustrano le modalità di erogazione del sostegno dell'UE ai microimprenditori attraverso le sovvenzioni dell'FSE, gli strumenti finanziari dell'FSE e l'EPMF.

- 8 Decisione n. 283/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2010, che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale (GU L 87 del 7.4.2010, pag. 1).
- 9 SEC(2009) 907 del 2 luglio 2009.
- 10 Belgio, Bulgaria, Danimarca, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lituania, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Svezia e Regno Unito.
- 11 Attuazione dello strumento europeo Progress di microfinanza — 2013, COM(2014) 639 *final* del 20 ottobre 2014.
- 12 Regolamento (UE) n. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale («EaSI») e recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 238).

Figura 1

Il sostegno dell'UE ai microimprenditori erogato attraverso sovvenzioni dell'FSE, strumenti finanziari dell'FSE e l'EPMF: presentazione schematica



Fonte: Corte dei conti europea.

Estensione e approccio dell'audit

17

Con il presente audit la Corte ha accertato se le esigenze dei microimprenditori siano state fronteggiate mediante il sostegno finanziario del Fondo sociale europeo e dello strumento europeo Progress di microfinanza. La Corte ha verificato in particolare se:

- la programmazione e la definizione del sostegno dell'UE facessero fronte alle esigenze effettive dei microimprenditori;
- fossero posti in essere solidi sistemi di rendicontazione sulla performance;
- siano disponibili informazioni sufficienti sui costi di attuazione dei diversi meccanismi di finanziamento dell'UE a sostegno dei microimprenditori.

- colloqui con esperti del settore;
- l'analisi dei fascicoli sui clienti (beneficiari di sovvenzioni e mutuatari) a livello di banche e altri intermediari finanziari;
- un'indagine presso altre 18 autorità di gestione in 14 Stati membri¹⁵, incaricate di 22 PO FSE comprensivi di voci di spesa a favore del lavoro autonomo e dell'avvio di imprese. L'indagine ha avuto un tasso di risposta dell'89 %¹⁶ e ha fornito riscontri sull'esperienza maturata in materia di misure di sostegno finanziario ai microimprenditori. La Corte ha analizzato le risposte di 11 autorità di gestione in 10 Stati membri dichiaranti che i rispettivi PO comprendevano interventi a favore dei microimprenditori.

13 I progetti sono stati esaminati a livello dell'autorità di gestione o dell'organismo intermedio (nel caso delle sovvenzioni) oppure dell'intermediario finanziario (nel caso degli strumenti finanziari).

14 Germania (cinque progetti), Grecia (sei progetti), Italia (quattro progetti), Polonia (otto progetti) e Romania (quattro progetti).

15 Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Spagna, Francia, Lettonia, Lituania, Malta, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito.

16 Sono state ricevute risposte da 16 autorità di gestione di 14 Stati membri, in merito a 19 PO.

18

I risultati dell'audit sono stati ottenuti mediante:

- l'esame della documentazione a livello della Commissione e degli Stati membri (per l'FSE) e del FEI (per l'EPMF);
- l'esame di un campione di 27 progetti¹³ di sostegno finanziario a microimprenditori: per sei PO FSE, 14 sovvenzioni e sei strumenti finanziari (tre fondi per mutui e tre fondi di garanzia), mentre per l'EPMF sette strumenti finanziari (due che erogano prestiti e cinque che forniscono garanzie). Questi progetti, che rappresentano impegni per circa 1,6 miliardi di euro (1,2 miliardi di euro versati), sono stati realizzati in cinque Stati membri¹⁴ (Germania, Grecia, Italia, Polonia e Romania) e, a fine 2013, erano in parte o del tutto completati (cfr. **tabella 1**);

Tabella 1

Fondi pubblici impiegati (a fine 2013) per favorire l'accesso dei microimprenditori al credito, nell'ambito dei progetti esaminati dalla Corte (in milioni di euro)

| Stato membro | FSE | | | EPMF | | Totale |
|---------------|----------------|-------------|--------------|-------------|-------------|----------------|
| | Sovvenzioni | Garanzie | Prestiti | Garanzie | Prestiti | |
| Germania | 665,8 | | 100,0 | | | 765,8 |
| Grecia | 368,9 | | | 0,8 | | 369,7 |
| Italia | 9,1 | 13,9 | 9,5 | | | 32,5 |
| Polonia | 21,0 | | 11,6 | 7,9 | | 40,5 |
| Romania | 1,7 | | | 6,2 | 18,9 | 26,8 |
| Totale | 1 066,5 | 13,9 | 121,1 | 14,9 | 18,9 | 1 235,3 |

Fonte: Analisi della Corte dei conti europea, dicembre 2013.

Programmazione e definizione del sostegno dell'UE ai microimprenditori

19

Non è compito facile ideare gli strumenti di finanziamento per conseguire un determinato obiettivo strategico. A tale proposito, è importante far sì che la natura e la tipologia del sostegno (sovvenzione o strumento finanziario) nonché gli importi disponibili fronteggino le esigenze effettive dei potenziali beneficiari.

20

La Corte ha pertanto accertato:

- se, con riferimento all'FSE, fossero state eseguite valutazioni delle esigenze per determinare il livello complessivo e il tipo di misure di sostegno da proporre ai microimprenditori e se, per gli strumenti finanziari, fossero presenti adeguate strategie di investimento e procedure di gestione dei rischi per evitare il sovradimensionamento o sottodimensionamento dei fondi, nonché se fossero state definite una politica di uscita e/o disposizioni di liquidazione;
- se fosse posto in essere un solido sistema di gestione dei rischi per gli strumenti finanziari finanziati nell'ambito dell'EPMF e, in particolare, se fosse stata espletata la valutazione obbligatoria del portafoglio a rischio (PAR);
- se, stando al coefficiente di leva raggiunto, gli strumenti finanziari a carico dell'FSE o dell'EPMF siano riusciti ad attrarre finanziamenti privati aggiuntivi.

Hanno fatto difetto valutazioni specifiche delle esigenze e adeguati sistemi di gestione dei rischi per il sostegno dell'FSE ai microimprenditori

Nella fase di definizione dei programmi operativi dell'FSE esaminati le autorità di gestione non hanno affrontato in maniera specifica le esigenze dei microimprenditori

21

Dall'audit della Corte è emerso che le autorità di gestione dell'FSE per i PO esaminati non hanno condotto una valutazione delle esigenze specifiche dei microimprenditori prima di assegnare i fondi e stabilire il modo più appropriato di impiegarli.

22

Nel rispondere all'indagine della Corte, 11 autorità di gestione in 10 Stati membri¹⁷ hanno indicato che i rispettivi PO FSE comprendevano misure di sostegno ai microimprenditori. L'analisi della Corte ha però mostrato che nessuna di queste 11 autorità di gestione aveva valutato le esigenze specifiche dei microimprenditori prima dell'approvazione del PO. Lo stesso è avvenuto anche per tutti i PO nei cinque Stati membri in cui la Corte ha esaminato progetti specifici. La Corte constata che, nel periodo di programmazione 2007-2013, non sussisteva l'obbligo normativo per gli Stati membri di condurre valutazioni delle esigenze.

¹⁷ Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Francia (regione continentale, Martinica), Lettonia, Lituania, Portogallo (Madeira), Slovenia, Slovacchia e Finlandia.

23

Nel riquadro 2 è riportato un esempio, esterno al campione controllato, in cui è stata eseguita un'approfondita valutazione per appurare la necessità di misure di sostegno rivolte ai microimprenditori.

Riquadro 2

Esempio di uno studio che stabilisce l'esigenza di una misura di sostegno specifica rivolta ai microimprenditori

Nel Land tedesco di Brandeburgo è stato condotto nel 2006 uno studio per determinare le esigenze specifiche delle imprese in fase di avviamento¹⁸, incentrato in particolare sull'adeguatezza dei servizi finanziari forniti dalle banche ai microimprenditori.

Questo studio si è basato su una valutazione qualitativa e quantitativa della domanda e dell'offerta di microfinanziamenti in detta regione.

Ha riscontrato che i) per le banche tradizionali, la prestazione di servizi finanziari a microimprenditori non era interessante, specie per i prestiti di importo modesto pari o inferiore a 10 000 euro, e ii) le iniziative esistenti di sostegno finanziario (come i prestiti agevolati dello Stato) non offrivano alternative adatte ai microimprenditori.

18 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, già GTZ GmbH), «Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece», pagg. 13-15 (relazione cofinanziata dall'FSE).

Non era posta in essere alcuna strategia di investimento per tre dei sei strumenti finanziari dell'FSE esaminati

24

Una volta costituita la struttura giuridica, gli strumenti finanziari dell'FSE ricevono in genere dal PO un contributo alla propria dotazione. In seguito si avvalgono di tali fondi per sostenere progetti che ricadono nella sfera di attività del PO (ossia fornire prestiti e garanzie ai destinatari finali). In linea con i requisiti normativi per gli strumenti finanziari dell'FSE, si

deve quindi sviluppare una strategia di investimento per ciascun fondo. Per gli strumenti finanziari dell'FSE, la strategia di investimento¹⁹ comprende anche un'analisi della potenziale popolazione bersaglio per evitare una dotazione del fondo sovradimensionata o sottodimensionata.

19 Articolo 43 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione.

25

In tre dei sei strumenti finanziari dell’FSE oggetto dell’audit, in Polonia e Italia (Calabria), la Corte ha riscontrato che non era stata definita alcuna strategia di investimento (cfr. **tabella 2**).

Tabella 2 Presenza di una strategia di investimento, di sistemi di gestione dei rischi e di politiche di uscita o disposizioni di liquidazione negli strumenti finanziari dell’FSE controllati

| Strumenti finanziari dell’FSE controllati (Stato membro) | Strategia di investimento | Sistemi di gestione dei rischi (analisi del portafoglio a rischio) | Politica di uscita o disposizioni di liquidazione |
|--|---------------------------|--|---|
| Strumento finanziario A (Germania) | ● sì | ● no | ● sì |
| Strumento finanziario B (Italia) | ● no | ● no | ● no |
| Strumento finanziario C (Italia) | ● no | ● no | ● no |
| Strumento finanziario D (Italia) | ● sì | ● no | ● no |
| Strumento finanziario E (Polonia) | ● sì | ● sì | ● sì |
| Strumento finanziario F (Polonia) | ● no | ● no | ● sì |

Fonte: Analisi della Corte dei conti europea (2014).

I sistemi di gestione dei rischi sono inadeguati per cinque dei sei strumenti finanziari dell’FSE esaminati

26

Oltre a una valutazione a monte delle esigenze, i gestori dei fondi dovrebbero porre in essere anche procedure adeguate di gestione dei rischi. Vi rientrano, in particolare, l’analisi del portafoglio a rischio dello strumento finanziario per valutare se la dotazione del fondo sia adeguata e per stabilire, soprattutto, se possano essere coperte

eventuali perdite su prestiti e per garanzie. Condurre tale analisi significa rispettare i principi della sana gestione finanziaria, secondo gli orientamenti forniti dalla Commissione²⁰ agli Stati membri per il periodo di programmazione 2007-2013.

²⁰ *Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006, COCOF_10-0014-04-EN, 21 febbraio 2011, punto 4.1.6.*

27

La Corte ha rilevato che un'analisi del portafoglio a rischio era stata condotta solo per uno strumento finanziario dell'FSE dei sei da essa esaminati (cfr. **tabella 2**) e, nel caso dell'Italia, ritiene che i tre strumenti finanziari dell'FSE controllati siano caratterizzati da un significativo sovradimensionamento (cfr. **riquadro 3**).

28

Secondo il regolamento, le risorse inutilizzate degli strumenti finanziari devono essere riversate nel bilancio dell'UE alla chiusura²¹.

21 Articolo 43, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione.

Riquadro 3**Esempio di strumenti finanziari dell'FSE sovradimensionati**

A fine 2013 gli importi versati ai microimprenditori corrispondevano al 9,5 % della dotazione totale del fondo per mutui in Campania (istituito nel dicembre 2009) e, rispettivamente, allo 0 % e al 26,7 % per i due fondi di garanzia in Calabria (istituiti nel settembre e nel novembre 2012).

Per rispettare la norma di ammissibilità delle spese, il sostegno deve essere corrisposto entro il 31 dicembre 2015²². È improbabile che gli importi rimanenti raggiungano i microimprenditori entro la fine del 2015.

22 Il termine del periodo di ammissibilità definito nel regolamento (CE) n. 1083/2006 è attualmente in discussione.

Debolezze riguardo alla politica di uscita e alle disposizioni di liquidazione per gli strumenti finanziari dell'FSE**29**

La Corte ha inoltre valutato se le autorità di gestione avessero posto in essere per gli strumenti finanziari dell'FSE una politica di uscita e/o disposizioni di liquidazione in conformità delle norme applicabili²³. Dette politiche e disposizioni sono finalizzate ad assicurare una liquidazione appropriata e ordinata del fondo al momento della chiusura.

30

La Corte ha riscontrato che non erano poste in essere politiche di uscita o disposizioni di liquidazione per tre dei sei strumenti finanziari dell'FSE esaminati (due in Campania e uno in Calabria).

23 Articolo 43, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione.

I meccanismi istitutivi nell'ambito dell'EPMF sono in genere soddisfacenti

31

L'istituzione di strumenti finanziari dell'EPMF è diversa rispetto agli strumenti dell'FSE. Nell'EPMF, gli intermediari finanziari (come le banche) devono presentare domanda al FEI per ottenere il finanziamento dei propri strumenti finanziari. Se non ricevono domande di prestiti o garanzie, semplicemente si astengono dal richiedere finanziamenti al FEI. Non occorre, pertanto, una valutazione specifica delle necessità a livello regionale.

32

Inoltre, ai sensi delle norme sull'EPMF, ciascun intermediario finanziario è soggetto all'esercizio convenzionale del dovere di diligenza da parte del FEI. Vi rientra una valutazione dei sistemi di gestione dei rischi, fra cui le procedure relative al portafoglio a rischio. Tale portafoglio e il rispettivo tasso di insolvenza sono successivamente monitorati dall'intermediario finanziario e comunicati periodicamente al FEI. Tali meccanismi di monitoraggio e rendicontazione sono disciplinati da regole specifiche che formano parte integrante del contratto tra il FEI e l'intermediario finanziario.

33

La Corte ha constatato che le analisi obbligatorie del portafoglio a rischio sono state condotte per tutti e sette gli strumenti finanziari dell'EPMF esaminati. Sebbene le attività di microfinanziamento siano per definizione a rischio elevato, dall'analisi della Corte risulta che i prestiti in sofferenza di un fondo per mutui in Romania erano a basso rischio rispetto a fondi analoghi. Tale fondo, operativo dal marzo 2012, presentava un rischio di insolvenza dello 0,3 % per il proprio

portafoglio e nessuno stralcio al 30 settembre 2013.

La maggior parte degli strumenti finanziari dell'FSE non ha attratto finanziamenti privati

34

Uno dei vantaggi di utilizzare strumenti finanziari anziché sovvenzioni è che i primi attraggono potenzialmente finanziamenti privati in aggiunta a quelli pubblici (dai bilanci UE e nazionali). Questo fenomeno, detto anche effetto di leva, è misurato dal rapporto tra il finanziamento totale e quello pubblico. Un coefficiente di leva superiore a 1 indica che sono stati attratti finanziamenti privati. La Corte ha esaminato se gli strumenti finanziari impiegati nell'ambito dell'FSE o dell'EPMF a sostegno dei microimprenditori siano riusciti ad attrarre finanziamenti privati in aggiunta a quelli pubblici.

35

Dall'analisi della Corte emerge che solo uno dei sei strumenti finanziari dell'FSE controllati ha attratto finanziamenti privati aggiuntivi, in quanto un fondo di garanzia in Italia (Calabria) ha registrato un coefficiente di leva pari a 1,2. Per quattro dei sei strumenti, non vi è stato alcun effetto di leva poiché il coefficiente corrispondente era pari o inferiore a 1²⁴. Per l'ultimo strumento, un altro fondo di garanzia in Italia (Calabria), l'autorità di gestione non era in grado di fornire informazioni sul coefficiente di leva.

24 Un coefficiente di leva inferiore a 1,0 è possibile quando la dotazione finanziaria viene in parte destinata agli oneri di gestione.

36

Quanto agli obiettivi quantitativi, la Corte rileva che non era un requisito normativo fissare un valore-obiettivo per il coefficiente di leva durante il periodo di programmazione 2007-2013. Osserva, comunque, che solo per i due fondi di garanzia italiani sono stati specificati, al momento della loro costituzione, valori-obiettivo superiori a 1,0 (ossia 1,25 da raggiungere alla chiusura dei fondi nel 2015). In tutti gli altri casi, non erano disponibili informazioni oppure il valore-obiettivo fissato per il coefficiente di leva non prevedeva il conseguimento di alcun finanziamento privato.

Gli strumenti finanziari dell'EPMF hanno attratto investimenti privati

37

La Corte ha riscontrato che tutti e sette gli strumenti finanziari dell'EPMF attuati al momento dell'audit avevano attratto finanziamenti privati aggiuntivi (cfr. **tabella 3**). Quanto alle garanzie, i valori-obiettivo per i coefficienti di leva sono stati esattamente raggiunti in un caso su sette e in due casi non sono stati conseguiti. Per altri due, il raggiungimento dei valori-obiettivo iniziali è improbabile, in quanto il divario tra il coefficiente attuale e il valore-obiettivo è troppo ampio per essere colmato entro la data prestabilita di metà 2015. Nei due casi di portafoglio di microcrediti, non sono stati specificati valori-obiettivo. Stando alla Commissione, una valutazione finale sul conseguimento del coefficiente di leva prefissato per l'intero EPMF sarà condotta dopo la chiusura dello stesso, non prima del 2020.

Tabella 3 Effetto di leva degli strumenti finanziari dell'EPMF esaminati

| Soggetto (Stato membro) | Descrizione del progetto | Coefficiente di leva | | Data obiettivo | Finanziamenti privati (milioni di euro) |
|-------------------------|--|----------------------|------------------------|----------------|---|
| | | Valore-obiettivo | Effettivo (31.12.2013) | | |
| Soggetto 1 (Grecia) | Garanzia per portafoglio di microcrediti | 7,47 | 1,33 | 18.12.2014 | 0,3 |
| Soggetto 2 (Romania) | Portafoglio di microcrediti | Non specificato | 1,25 ¹ | 20.3.2014 | 2,4 |
| Soggetto 3 (Romania) | Portafoglio di microcrediti | Non specificato | 1,18 | 16.5.2013 | 1,7 |
| Soggetto 4 (Romania) | Garanzia per portafoglio di microcrediti | 8,33 | 1,38 | 29.12.2013 | 2,4 |
| Soggetto 5 (Polonia) | Garanzia per portafoglio di microcrediti | 9,13 | 9,13 | 30.3.2013 | 55,2 |
| Soggetto 6 (Polonia) | Garanzia per portafoglio di microcrediti | 6,67 | 1,33 | 27.6.2015 | 0,3 |
| Soggetto 7 (Polonia) | Garanzia per portafoglio di microcrediti | 7,58 | 1,33 | 27.6.2015 | 0,1 |

¹ La data per il coefficiente di leva effettivo è 30.9.2013.

Fonte: Analisi della Corte dei conti europea basata sui dati del FEI (2013).

I sistemi di monitoraggio e di rendicontazione sulla performance

38

La Corte ha valutato, in primo luogo, la pertinenza del sistema di rendicontazione sulla performance istituito dagli Stati membri e dall'EPMF e, in secondo luogo, le probabilità che i progetti compresi nel campione abbiano offerto sostegno ai microimprenditori e, in particolare, a quelli prima disoccupati. La Corte osserva che, per il periodo di programmazione 2007-2013, il monitoraggio relativo all'FSE è stato eseguito a livello di asse prioritario e non di progetto²⁵.

39

L'obiettivo ultimo del sostegno finanziario UE ai microimprenditori è creare o sviluppare ulteriormente imprese e posti di lavoro sostenibili, nonché prevenire o riassorbire la disoccupazione. La Corte ha quindi appurato se le seguenti informazioni fossero comunicate nell'ambito dell'FSE o dell'EPMF, in quanto tali indicatori di performance sono raccomandati anche nel codice della Commissione di buona condotta e dalle organizzazioni di esperti nel settore del microfinanziamento²⁶:

- informazioni sul profilo sociale (ad esempio, livello di istruzione, età, luogo di residenza oppure appartenenza a gruppi particolarmente vulnerabili come disoccupati, disabili, membri di minoranze etniche o migranti) dei destinatari del sostegno finanziario per microimprenditori; e

- informazioni sul tasso di sopravvivenza delle microimprese una volta intercorso un determinato periodo dalla fine del sostegno (ad esempio, due anni).

40

Questa valutazione è stata effettuata sulla base dell'esame di progetti in loco, delle risposte all'indagine della Corte e di un'analisi delle relazioni annuali di attuazione presentate dalle autorità di gestione alla Commissione per i 17 PO FSE oggetto dell'audit.

Per i PO FSE le informazioni sulla portata effettiva e sui tassi di sopravvivenza sono limitate

41

Dall'analisi della Corte è emerso che:

- per 11 (65 %) dei 17 programmi operativi dell'FSE esaminati non erano disponibili informazioni sull'eventuale appartenenza dei destinatari del sostegno finanziario per microimprenditori a un gruppo vulnerabile. Per gli altri sei programmi, le informazioni sono considerate solo parzialmente disponibili in quanto sono state fornite solo per i progetti rivolti specificamente ai disoccupati. Inoltre, ove disponibili, le informazioni sul profilo dei destinatari non erano monitorate in maniera sistematica per i PO FSE controllati;
- erano disponibili informazioni sui tassi di sopravvivenza per tre PO FSE (in Germania, Bulgaria e Finlandia) su 17 (18 %). In assenza di solidi e attendibili dati di performance riguardanti il tasso di sopravvivenza, la sostenibilità dei progetti non può essere valutata per i restanti 14 PO.

25 Articolo 20, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione.

26 Codice europeo di buona condotta per l'erogazione di microcrediti; CGAP; *The Smart Campaign* (a cura del Center for Financial Inclusion); *Universal Standards for Social Performance Management* (pubblicazione della Social Performance Task Force).

42

La presente analisi è corroborata dall'esame delle relazioni annuali di attuazione dei PO presentate dalle autorità di gestione alla Commissione, che peraltro contengono dati molto limitati o nulli riguardo al sostegno dell'UE ai microimprenditori.

43

Queste limitazioni nei dati forniti dagli Stati membri impediscono alla Commissione di aggregare informazioni coerenti, pregnanti e attendibili per monitorare i risultati conseguiti grazie al sostegno dell'FSE ai microimprenditori, in particolare per quanto concerne l'inclusione.

44

La Corte ritiene pertanto che, a seguito della mancanza di informazioni sufficienti e attendibili sulla performance, sia impossibile concludere in termini generali in quale misura siano stati raggiunti gli obiettivi ultimi del sostegno finanziario dell'FSE ai microimprenditori.

Per i progetti dell'EPMF sono disponibili informazioni più complete sulla portata effettiva e sui tassi di sopravvivenza**45**

Per tutti i sette progetti dell'EPMF sottoposti all'audit della Corte sono state fornite informazioni sull'eventuale raggiungimento dei microimprenditori. Nella maggior parte dei casi, la rendicontazione dell'EPMF ha fornito anche informazioni riguardo al profilo dei destinatari del sostegno finanziario per microimprenditori (quali il genere, il livello di istruzione, l'età e la regione). I dati sul precedente status occupazionale dei destinatari finali erano disponibili, tuttavia, solo in uno dei sette strumenti finanziari dell'EPMF esaminati (Grecia).

46

Per quanto riguarda i tassi di sopravvivenza, tre progetti dell'EPMF hanno registrato un tasso di sopravvivenza del 100 % e uno un tasso medio del 70 %. Quanto agli altri tre progetti dell'EPMF, lo stato di attuazione non consente ancora di effettuare tale calcolo.

47

Nel complesso, la Corte ha rilevato che la rendicontazione era in linea con i requisiti della decisione sull'EPMF per tutti i sette progetti esaminati²⁷ e che offriva informazioni più accurate di quelle disponibili per gli strumenti finanziari sottoposti a gestione concorrente.

27 Articolo 8 della decisione n. 283/2010/UE.

I microimprenditori sono stati raggiunti e, in circa metà dei casi, erano disoccupati prima degli interventi

48

La Corte ha valutato se fosse probabile che i progetti compresi nel campione abbiano sostenuto i microimprenditori e, in particolare, i disoccupati. Ai fini di tale valutazione, si è verificato innanzitutto se l'ammontare medio del sostegno fosse commisurato ai bisogni dei microimprenditori e, in secondo luogo, sono stati esaminati i profili dei destinatari delle sovvenzioni o dei beneficiari degli strumenti finanziari.

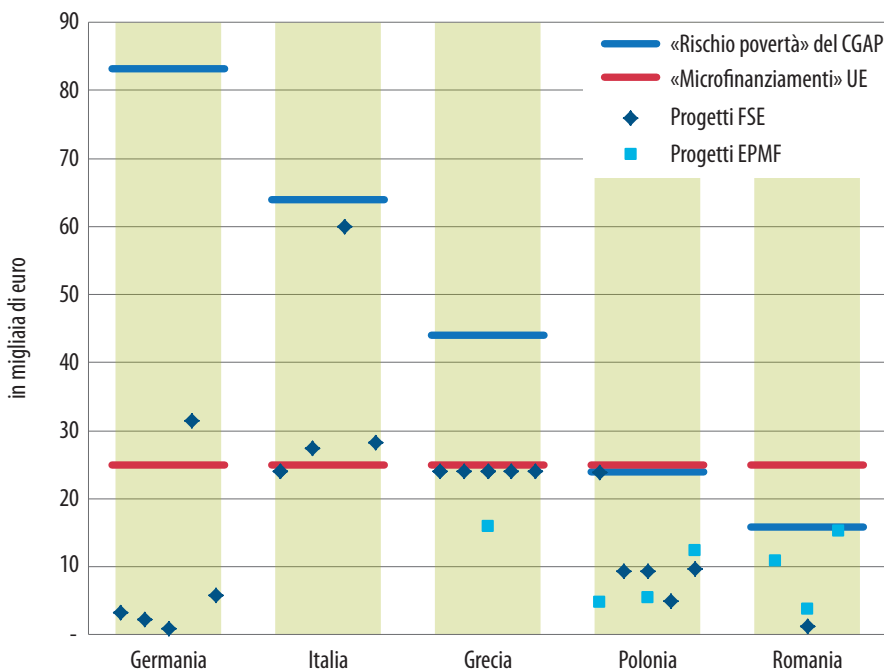
Il sostegno finanziario medio dell'UE è commisurato ai bisogni dei microimprenditori

49

La Corte ha constatato che l'importo medio del sostegno era inferiore o appena superiore al massimale di 25 000 euro raccomandato nell'UE²⁸ in tutti i 20 progetti dell'FSE esaminati ad eccezione di uno. I sette progetti dell'EPMF esaminati hanno rispettato tutti il massimale di 25 000 euro sancito dalla base giuridica dello strumento stesso (cfr. **figura 2**). Stando alla Commissione, al 30 settembre 2014, le dimensioni medie di un prestito EPMF erano di 9 825 euro per le garanzie e di 6 717 euro per gli strumenti di prestito.

28 Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36).

Figura 2 Sostegno finanziario medio dell'UE ai microimprenditori per progetto rispetto ai massimali selezionati



Fonte: Analisi della Corte dei conti europea (2013), sulla base di dati forniti dalle autorità di gestione (2013) e dalla Banca mondiale (2012).

50

La Corte osserva che il massimale di 25 000 euro applicabile a ciascuno dei 28 Stati membri non tiene conto delle considerevoli differenze reddituali e patrimoniali che fra questi intercorrono. Pertanto la Corte ha verificato se il sostegno fosse inferiore a un massimale ponderato per il reddito nazionale lordo che prende in considerazione la misura in cui viene raggiunta la popolazione a rischio povertà («Rischio povertà» del CGAP)²⁹; essa ha inoltre verificato se tale massimale fosse stato utilizzato. Questa analisi aggiuntiva ha mostrato che tutti i 27 progetti esaminati erano inferiori al massimale del CGAP.

51

Ciò significa che le singole misure di sostegno finanziario erano di dimensioni tali da poter essere considerate commisurate ai bisogni di un microimprenditore.

Non tutti i progetti nel campione erano rivolti ai disoccupati

52

La Corte ha anche esaminato i profili dei destinatari delle sovvenzioni (a livello delle autorità di gestione) o i profili dei clienti beneficiari di sostegno finanziario tramite gli strumenti finanziari dell'FSE e dell'EPMF (a livello dei gestori dei fondi) per accertare in quale misura gli interventi fossero stati mirati ai microimprenditori prima disoccupati.

53

Ai microimprenditori prima disoccupati si sono rivolti 11 progetti dell'FSE esaminati su 20, ossia il 55 %. Di questi, nove progetti (45 %) erano destinati esclusivamente ai disoccupati (cinque in Grecia, due in Polonia, uno in Italia (Campania) e uno in Germania).

54

Quanto all'EPMF, uno dei sette progetti esaminati era specificamente mirato a destinatari finali prima disoccupati. Secondo la Commissione, però, i dati aggregati complessivi dell'EPMF a fine settembre 2014 mostrano che i lavoratori autonomi finanziati nel quadro di tale strumento erano prima disoccupati nel 58 % dei casi e che oltre il 60 % delle microimprese destinatarie del sostegno dell'EPMF era in fase di avviamento, il che significa che sono stati raggiunti in misura considerevole microimprenditori prima disoccupati.

²⁹ Il massimale del CGAP consiste nell'RNL pro capite, espresso in dollari statunitensi, moltiplicato per 2,5.

Informazioni sui costi di attuazione del sostegno dell'UE ai microimprenditori

55

Quanto ai costi di attuazione del sostegno dell'UE ai microimprenditori, vi sono due elementi da considerare: i costi amministrativi pubblici e i costi addebitati per gli strumenti finanziari. La Corte ha pertanto valutato se la Commissione e gli Stati membri dispongano di informazioni sufficienti al riguardo.

Le informazioni sui costi amministrativi per l'attuazione dei PO FSE erano incomplete

56

Nel 2011 la Commissione ha stimato che, per il periodo di programmazione 2007-2013, l'onere amministrativo per l'attuazione dei PO ammonta al 3,2 % del finanziamento totale a titolo del FESR/Fondo di coesione e dell'FSE. Vi rientrano i costi per il controllo, stimati allo 0,9 %, che riguardano le attività di verifica, certificazione e audit condotte dalle autorità nazionali. Questa stima si basa sui dati comunicati da alcuni Stati membri³⁰ per i primi esercizi del periodo di programmazione 2007-2013, in relazione ai PO sia del FESR/Fondo di coesione sia dell'FSE.

57

Partendo da queste premesse³¹, la direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione ha stimato, nella propria relazione annuale di attività per il 2013, che i costi a livello degli Stati membri si collocano attorno al 4,8 % del bilancio FSE per il periodo di programmazione 2007-2013 (in riferimento alle autorità di gestione, certificazione e audit). La stima si basa sui costi medi degli Stati membri, che variavano dal 2 % al 13 %. Inoltre, i costi amministrativi annuali sostenuti nel complesso dalla Commissione ammontano approssimativamente allo 0,2 % degli stanziamenti totali. Secondo le stime, gli oneri amministrativi globali per la gestione e il controllo dell'FSE ammonterebbero in totale al 5 % circa del bilancio annuale complessivo. Nel riquadro 4 si descrivono le principali componenti dei costi amministrativi.

58

Per concludere, la Corte osserva che la Commissione non dispone di informazioni comparative sui costi amministrativi per singolo Stato membro o per singolo meccanismo di finanziamento (cioè sovvenzioni o strumenti finanziari, quali prestiti o garanzie). Inoltre, i dati disponibili sono aggiornati soltanto per gli strumenti finanziari. Per i PO FSE esaminati dalla Corte in cinque Stati membri, non erano disponibili informazioni sui costi amministrativi effettivi a livello delle diverse autorità di gestione.

30 Belgio, Repubblica ceca, Italia, Malta, Polonia, Finlandia e Regno Unito.

31 DG Occupazione, affari sociali e inclusione, *Annual Activity Report 2013*, pag. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Principali componenti dei costi amministrativi pubblici per i PO FSE

Per gli Stati membri, i costi amministrativi comprendono le spese di gestione, controllo, monitoraggio e valutazione dei programmi operativi da parte delle autorità nazionali. Vi possono rientrare la retribuzione del personale, le spese operative, nonché le spese di viaggio e formazione. Per far sì che il paese tragga effettivo beneficio dal sostegno erogato, i costi amministrativi possono anche comprendere le spese connesse alle attività di informazione e comunicazione sulle possibilità di finanziamento a titolo dei PO FSE oppure le spese volte a rafforzare la capacità amministrativa dei beneficiari (ad esempio attraverso la formazione).

Nel caso degli strumenti finanziari, una parte dell'attività amministrativa è svolta dal gestore del fondo (ad esempio, la selezione dei destinatari finali), con una conseguente diminuzione dei costi amministrativi a livello degli Stati membri. Per queste attività gli oneri di gestione sono addebitati direttamente dai gestori dei fondi ai PO.

A livello della Commissione, i costi amministrativi sono legati alle spese per la predisposizione del quadro normativo dell'FSE, la gestione finanziaria, il controllo, l'audit, il coordinamento tecnico con gli Stati membri nonché le attività di valutazione e informazione.

Tali costi amministrativi non comprendono le spese sostenute dai destinatari del sostegno finanziario dell'UE.

I costi addebitati a titolo degli strumenti finanziari dell'FSE sono disomogenei

59

Costi elevati comportano in ultima istanza minori finanziamenti a disposizione dei microimprenditori e possono mettere a repentaglio la sostenibilità del fondo, specie nel caso di piccoli fondi di microfinanziamento. I costi più comuni addebitati per gli strumenti finanziari sono gli oneri di gestione che, a loro volta, possono comprendere diverse componenti (come la spesa per il personale, i costi di pubblicità e marketing, le spese di viaggio e per consulenze).

60

Dall'analisi della Corte risulta che i costi di gestione per cinque dei sei strumenti finanziari dell'FSE esaminati si collocavano tra il 2,3 % e il 4,2 %³². Infine, un fondo di garanzia in Italia (Calabria) non è stato in grado di fornire le informazioni richieste dalla Corte sui costi di gestione.

32 Ai sensi dell'articolo 43 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, i costi di gestione per gli strumenti finanziari dell'FSE sono limitati, in media d'anno, a un massimo del 4 % della dotazione totale del fondo, a meno che il gestore del fondo sia stato selezionato in seguito a una procedura di gara d'appalto, circostanza verificatasi per un fondo in Germania.

61

La Corte osserva che, nel campione, per due strumenti finanziari dell'FSE in Italia (Calabria) è stato addebitato al PO, oltre ai costi di gestione, un ulteriore costo, ossia la spesa per interessi dei prestiti garantiti (cfr. **riquadro 5**). Il costo di attuazione per uno dei due strumenti finanziari risulta così aumentato al 7,8 %, percentuale che corrisponde approssimativamente a 4 milioni di euro l'anno.

62

La struttura dei costi imputati al bilancio dell'UE per gli strumenti finanziari dell'FSE variava in funzione delle diverse componenti. Benché la Corte riconosca che vi possano essere validi motivi per tali differenze, la Commissione non ha una visione completa della base di calcolo per i costi di gestione e di attuazione degli strumenti finanziari dell'FSE né sa con certezza se questi siano giustificati.

63

Quanto invece all'EPMF (prestiti e strumenti di garanzia insieme), la Commissione stima che il costo medio annuo imputabile al bilancio UE corrisponda a un massimo dello 0,5-0,7 % della dotazione finanziaria.

Uno strumento finanziario in Calabria ha addebitato costi elevati

Alla Commissione sono stati comunicati costi di gestione, addebitati da un fondo di garanzia per il microcredito in Calabria, per il 2,23 % della dotazione complessiva, il che significa che formalmente erano inferiori al massimale consentito del 4 %.

Tuttavia, le autorità di gestione hanno convenuto con le banche locali una struttura dei costi di gestione in cui l'FSE avrebbe corrisposto gli interessi sul microcredito per conto dei mutuatari. Se si aggiunge la spesa per interessi pari al 5,6 % dei prestiti garantiti ai costi di gestione, la spesa complessiva imputata al PO supera il 7,8 %. Inoltre, le stesse banche private che percepivano gli interessi attivi riscuotevano al contempo anche interessi sui fondi dell'FSE depositati in garanzia.

Conclusioni e raccomandazioni

64

La Corte conclude che, in merito al sostegno finanziario dell'FSE ai microimprenditori, si rilevano debolezze nella programmazione e nella definizione dello stesso, nonché una carenza di informazioni sufficienti e attendibili sulla performance. In aggiunta, la Commissione e gli Stati membri non dispongono di informazioni comparative sui costi amministrativi per singolo Stato membro né per singolo meccanismo di finanziamento (cioè sovvenzioni o strumenti finanziari, quali prestiti o garanzie).

65

Nel complesso, la Corte ritiene che tali criticità possano nuocere all'efficacia del sostegno finanziario dell'UE per fronteggiare le esigenze dei microimprenditori.

Debolezze nella programmazione e nella definizione del sostegno finanziario dell'FSE ai microimprenditori

66

In genere, gli Stati membri non hanno valutato in maniera adeguata le esigenze specifiche dei microimprenditori nel definire i PO FSE. Nel periodo di programmazione 2007-2013 la normativa non prevedeva a livello europeo alcun obbligo di fronteggiare le esigenze specifiche dei microimprenditori. Durante il periodo considerato nell'audit, le sovvenzioni erano di gran lunga il principale meccanismo di sostegno dell'FSE utilizzato per i microimprenditori.

67

Il sostegno finanziario dell'UE ai microimprenditori a titolo dell'FSE è stato in genere fornito senza una comprovata valutazione delle esigenze. Per alcuni degli strumenti finanziari dell'FSE esaminati, l'assenza di strategie di investimento, unita a inadeguati sistemi di gestione dei rischi, ha determinato un sovradimensionamento degli importi in dotazione ai fondi. La Corte ha anche rilevato che la metà degli strumenti finanziari dell'FSE esaminati era priva di politiche di uscita e disposizioni di liquidazione, nonostante queste fossero obbligatorie ai sensi dei regolamenti applicabili.

68

Si ritiene che lo strumento finanziario della Commissione, l'EPMF, abbia in genere meccanismi istitutivi soddisfacenti riguardo ai sistemi di gestione dei rischi. L'EPMF è riuscito in qualche misura ad attrarre finanziamenti privati aggiuntivi, il che non si è verificato per gli strumenti finanziari dell'FSE. Tuttavia, gli importi sinora assegnati dal bilancio dell'UE all'EPMF (rispetto agli strumenti finanziari dell'FSE) sono stati limitati.

Raccomandazione 1

Per il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri dovrebbero eseguire sistematicamente valutazioni delle esigenze quando si tratta di definire gli strumenti di finanziamento e di predisporre i programmi operativi che comprendono il sostegno finanziario dell'UE ai microimprenditori. Ciò contribuirebbe altresì ad assegnare il livello appropriato di finanziamenti ai diversi meccanismi di finanziamento, cioè sovvenzioni o strumenti finanziari (prestiti o garanzie). La Commissione dovrebbe fornire orientamenti al riguardo.

Conclusioni e raccomandazioni

Raccomandazione 2

La Commissione dovrebbe subordinare l'impiego degli strumenti finanziari dell'FSE da parte degli Stati membri non solo al rispetto degli obblighi normativi, ma anche alla presenza di un solido sistema di gestione dei rischi al fine di evitare il sovradimensionamento dei fondi.

Carenza di informazioni di monitoraggio sufficienti e attendibili sulla performance

69

I sistemi di rendicontazione dell'E-PMF sulla performance hanno fornito informazioni più complete rispetto a quelli dell'FSE, considerati inadeguati. I dati forniti dagli Stati membri non consentono alla Commissione di aggregare informazioni coerenti, pregnanti e attendibili (ad esempio, tassi di sopravvivenza dei microimprenditori e portata effettiva) per monitorare i risultati conseguiti grazie al sostegno dei microfinanziamenti dell'FSE ai microimprenditori. La Corte ritiene che questa situazione renda impossibile giungere a una conclusione globale sull'efficacia del sostegno dell'FSE erogato ai microimprenditori.

70

Sulla base del campione esaminato, le sovvenzioni dell'FSE, gli strumenti finanziari dell'FSE e l'EPMF hanno fornito sostegno finanziario ai microimprenditori. In circa metà dei progetti sono stati effettivamente raggiunti dagli interventi microimprenditori prima disoccupati.

Raccomandazione 3

Al fine di migliorare la portata effettiva in futuro, la Commissione unitamente agli Stati membri dovrebbe ideare per i microimprenditori misure di sostegno finanziario a titolo dell'FSE e definire criteri di ammissibilità tesi a raggiungere i disoccupati e i soggetti vulnerabili che si trovano in una posizione svantaggiata per quanto concerne l'accesso al mercato del credito convenzionale.

Informazioni insufficienti sui costi di attuazione delle sovvenzioni e degli strumenti finanziari dell'FSE

71

Per i PO FSE esaminati, le autorità di gestione non disponevano di informazioni sui costi amministrativi effettivi. La Commissione e gli Stati membri non hanno informazioni comparative sui costi amministrativi pubblici per Stato membro o per meccanismo di finanziamento (cioè sovvenzioni o strumenti finanziari, quali prestiti o garanzie). Ciò non consente loro di considerare il modo economicamente più vantaggioso di fornire sostegno UE ai microimprenditori.

72

Per gli strumenti finanziari esaminati, la Corte ha rilevato diverse strutture dei costi e differenze nel tasso percentuale degli oneri di gestione imputati al bilancio dell'UE. La Commissione non ha una visione completa della base di calcolo per i costi di attuazione degli strumenti finanziari dell'FSE e, quindi, non è in condizione di valutare se le differenze di costo tra strumenti siano giustificate.

Raccomandazione 4

Per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione dovrebbe condurre un'analisi comparativa dei costi di attuazione delle sovvenzioni dell'FSE, degli strumenti finanziari dell'FSE e degli strumenti finanziari dell'EaSI, al fine di stabilirne i livelli effettivi. Questa valutazione dovrebbe consentire l'individuazione di «buone pratiche» sul modo in cui erogare sovvenzioni, prestiti e garanzie per importi contenuti a un costo ragionevole.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Henri GRETHEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 10 giugno 2015.

Per la Corte dei conti europea



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Sintesi

VI a)

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, il quadro normativo assicurerà che ogni strumento finanziario sia «basato su una valutazione ex ante» che abbia individuato fallimenti del mercato o condizioni di investimento subottimali, nonché esigenze di investimento. I requisiti relativi alla valutazione ex ante sono previsti anche per la prosecuzione degli strumenti finanziari predisposti nel precedente periodo di programmazione.

Nell'approvare i programmi operativi, la Commissione ha assicurato l'allineamento con le priorità strategiche, l'individuazione/il rispetto delle condizionalità ex ante e la valutazione della motivazione della forma di sostegno proposta.

La Commissione si impegna altresì a fornire consulenza sulla valutazione ex ante nonché orientamenti sull'attuazione degli strumenti finanziari.

Ha già fornito orientamenti e una metodologia pratica per la preparazione della valutazione ex ante obbligatoria per il nuovo periodo di programmazione.

VI b)

La Commissione accetta questa raccomandazione, che viene già affrontata nel nuovo quadro normativo dell'FSE, il quale richiede valutazioni ex ante per gli strumenti finanziari.

VI c)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Il nuovo quadro normativo permetterà l'individuazione dei gruppi bersaglio più importanti dello strumento di microfinanza per ogni mercato considerato. Ciò dovrebbe essere conseguito mediante valutazioni ex ante.

VI d)

La Commissione non accetta la raccomandazione.

Da un lato, la Commissione ritiene che l'analisi richiederebbe l'isolamento dei costi di gestione per una sovvenzione o uno strumento finanziario a carico dell'autorità di gestione. Inoltre, la comparazione dei costi e delle commissioni tra le sovvenzioni e gli strumenti finanziari dell'FSE nonché tra gli strumenti finanziari dell'FSE e quelli dell'EPFM risulterebbe difficile (ad esempio, i costi per gli strumenti finanziari dell'FSE includono le commissioni bancarie ma non i costi relativi alle autorità di gestione e agli organismi intermedi); anche la struttura dei costi degli strumenti finanziari dell'EPMF è diversa da quella dell'FSE dal momento che le autorità di gestione non intervengono.

D'altro lato, l'analisi potrebbe non raggiungere lo scopo di elaborare buone pratiche per il nuovo periodo di programmazione, dal momento che il quadro normativo prevede nuove norme sui costi e sulle commissioni di gestione, che sono basati sulle prestazioni e includono massimali (cfr. il regolamento delegato (UE) n. 480/2014).

Introduzione

09

Durante il periodo di programmazione 2007-2013, le autorità di gestione non erano tenute a riferire alla Commissione sul gruppo bersaglio dei microimprenditori a livello di progetto.

Osservazioni

Risposta congiunta ai paragrafi 21 e 22

Per gli strumenti finanziari in gestione concorrente, il regolamento recante disposizioni comuni n. 1303/2013 (RDC) nel periodo di programmazione 2014-2020 introduce una valutazione ex ante obbligatoria che dovrebbe coprire, fra l'altro, la motivazione della forma di sostegno proposta.

Risposta congiunta ai paragrafi 24 e 25

Nell'ambito della gestione concorrente e in linea con il principio di sussidiarietà, è responsabilità delle autorità nazionali assicurare che le singole operazioni siano attuate ai sensi delle disposizioni giuridiche applicabili.

La Commissione ammette che per l'elaborazione di tre dei sei strumenti finanziari non è stata definita alcuna strategia di investimento.

L'origine del problema, emerso nel periodo di programmazione 2007-2013 risale probabilmente alla mancanza di certezze del regolamento generale n. 1828/2006, che è stato modificato diverse volte nel 2010 e nel 2011 in relazione agli strumenti finanziari.

26

Durante il periodo di programmazione 2007-2013 questo requisito è derivato dalla nota COCOF menzionata. Esso va oltre la competenza delle autorità di gestione e ricade sotto la responsabilità del gestore dei fondi in linea con i principi di una sana gestione finanziaria.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 questi requisiti sono chiaramente stabiliti nell'articolo 37, paragrafo 2, dell'RDC, che rende obbligatorio lo svolgimento di una valutazione ex ante.

27

Cfr. risposta congiunta ai paragrafi 21 e 22.

Nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020, svolgere una valutazione ex ante rappresenta un prerequisito e le norme di pagamento prevedono una certificazione per fasi del pagamento. Ciò contribuirà a ottimizzare la dimensione degli strumenti finanziari.

Riquadro 3

Per quanto riguarda la Campania, come individuato dalla Corte, il sovradimensionamento è stato dovuto alla sottoscrizione eccessiva di un obiettivo dell'asse a scapito degli altri rimasti senza sottoscrizioni. Il successivo invito a presentare proposte è stato modificato in modo da affrontare questa questione. Alla fine di maggio 2015, l'esborso ai microimprenditori aveva raggiunto il 37,4% della dotazione totale del fondo.

33

La Commissione ritiene che sia ancora troppo presto per valutare il portafoglio a rischio, dal momento che il portafoglio dell'EPMF è recente e che il primo ciclo di rimborsi non è ancora stato completato.

Risposta congiunta ai paragrafi 35 e 36

Il coefficiente di leva non era un requisito giuridico per il periodo di programmazione 2007-2013. Tuttavia, è stato inserito nel quadro giuridico del periodo 2014-2020¹.

Ciò nonostante, anche senza fare leva su finanziamenti privati aggiuntivi, gli strumenti finanziari finanziati dall'FSE possono esercitare un effetto moltiplicatore grazie alla loro natura rotativa.

¹ Considerando 34 e articolo 37, paragrafo 2, lettera c), e articolo 46, paragrafo 2, lettera h), del regolamento (UE) n. 1303/2013.

37

Per quanto riguarda i valori-obiettivo per il coefficiente di leva, la Commissione intende sottolineare che il fatto che alcune transazioni non raggiungano l'effetto leva sperato non è una questione di prestazioni, ma una realtà commerciale accettabile per il mercato della microfinanza non ancora maturo e per lo strumento, il cui obiettivo è raggiungere non solo gli intermediari che hanno conseguito i migliori risultati, ma anche quelli recentemente istituiti nonché quelli rivolti ai gruppi vulnerabili. Per utilizzare al meglio il bilancio dell'UE disponibile, per gli accordi di garanzia che non raggiungono i valori-obiettivo per il coefficiente di leva, il FEI modifica di conseguenza i relativi massimali e riutilizza i massimali liberati per le nuove transazioni. Inoltre, gli intermediari sono tenuti a pagare delle commissioni d'impegno per non aver raggiunto i volumi di portafoglio concordati.

Risposta congiunta ai paragrafi dal 41 al 44

Il monitoraggio dell'FSE è svolto di per sé a livello di asse prioritario e non a livello di progetto. Gli indicatori di realizzazione e di risultato sono stati formulati a livello di asse prioritario in linea con i suoi obiettivi. Il periodo di programmazione 2014-2020 porterà miglioramenti dal momento che gli indicatori di realizzazione e di risultato sono stabiliti a livello di priorità di investimento, riflettendo gli obiettivi specifici di quella priorità di investimento.

Dal momento che non è un requisito previsto dal regolamento, non è lecito prevedere una comunicazione riguardante le informazioni sul tasso di sopravvivenza.

Inoltre, la Commissione non ritiene che il tasso di sopravvivenza in sé costituisca un criterio fondamentale per valutare il successo di uno strumento di microfinanza. Ad esempio, se un disoccupato prova a creare una propria impresa, che poi fallisce, avrà comunque acquisito esperienza professionale e capacità di gestione, grazie alle quali potrebbe trovare un lavoro in una fase successiva. L'esito dell'intervento dovrebbe quindi essere considerato positivo.

Ad esempio, il tasso di sopravvivenza dei microimprenditori sostenuti potrebbe essere completato dalla misurazione della situazione del mercato del lavoro del destinatario finale in un qualche momento dopo il completamento dell'azione.

45

Nell'ambito delle norme dell'EPMF, i dati sul precedente status occupazionale sono stati raccolti per le persone fisiche, non per le microimprese. La questione è stata presa in considerazione durante la definizione degli strumenti finanziari dell'EaSI.

Risposta congiunta ai paragrafi dal 52 al 54

La Commissione osserva che gli strumenti di microfinanza sottoposti ad audit rappresentano uno strumento per raggiungere i rispettivi obiettivi delle parti dei programmi operativi dell'FSE e dell'EPMF, nell'ambito dei quali sono attuati, che possono andare al di là dell'integrazione delle persone disoccupate.

Nell'ambito della decisione dell'EPFM, i gruppi bersaglio sono definiti sia come individui, in particolare provenienti dai gruppi vulnerabili, sia come microimprese.

Lavorando con istituti di microfinanza non bancari, ove esistenti nel mercato pertinente, è possibile ottenere un buon impatto sui beneficiari di microprestiti che si trovano in una posizione svantaggiata nei confronti del mercato del credito convenzionale. Questo modello commerciale di istituti di microfinanza non bancari è basato sulla situazione esistente, in cui le persone vulnerabili si trovano in una posizione svantaggiata per l'accesso al mercato del credito convenzionale, perché sono percepite come più costose e/o più a rischio dalle banche tradizionali.

58

La Commissione ritiene che la raccolta di queste informazioni costituirebbe un onere troppo gravoso. In particolare, ciò richiederebbe l'isolamento dei costi di gestione per una sovvenzione o uno strumento finanziario sostenuto dall'autorità di gestione. Inoltre, il confronto dei costi e delle commissioni tra le sovvenzioni e gli strumenti finanziari dell'FSE risulterebbe difficile (ad esempio, i costi per gli strumenti finanziari dell'FSE includono le commissioni bancarie ma non i costi relativi alle autorità di gestione e agli organismi intermedi).

59

I costi di gestione delle azioni di microcredito sono per definizione più alti dei normali prestiti a causa della popolazione bersaglio specifica, dell'importo ridotto e dell'elevato numero di prestiti erogati dagli istituti di microfinanza.

62

Nell'ambito della gestione concorrente e in linea con il principio di sussidiarietà, è responsabilità delle autorità nazionali assicurare che le singole operazioni siano attuate ai sensi delle disposizioni giuridiche applicabili.

Dal 2011, per gli Stati membri esiste l'obbligo di fornire, nella relazione annuale di attuazione, dati sui costi e sulle commissioni di gestione relativi all'attuazione degli strumenti finanziari.

Questi dati sono a disposizione delle istituzioni e del pubblico nella «Sintesi dei dati sui progressi compiuti nel finanziamento e nell'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria riferiti dalle autorità di gestione» («Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities») che viene pubblicata ogni anno a dicembre.

Occorre inoltre sottolineare che il gestore del fondo viene individuato tramite una procedura di appalto pubblica, mentre il livello dei costi e delle commissioni di gestione viene stabilito dal mercato.

Per quanto riguarda il calcolo dei costi, come avvenuto per il periodo di programmazione 2007-2013, il quadro giuridico 2014-2020 include un massimale per i costi e le commissioni di gestione. Inoltre, quale elemento obbligatorio di queste commissioni, è attualmente prevista una componente relativa ai risultati².

La Commissione ha stabilito nel regolamento delegato (UE) n. 480/2014 i criteri per determinare i costi e le commissioni degli strumenti finanziari in base alle prestazioni e ha fissato i massimali per i costi e le commissioni di gestione sulla base delle buone pratiche di mercato.

² Cfr. articolo 42, paragrafo 5 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Conclusioni e raccomandazioni

Risposta congiunta ai paragrafi 64 e 65

La Commissione ritiene che la raccolta di queste informazioni costituirebbe un onere troppo gravoso. Inoltre, il confronto dei costi e delle commissioni tra le sovvenzioni e gli strumenti finanziari dell'FSE e tra gli Stati membri risulterebbe difficile.

Oltre a ciò, il costo amministrativo di per sé non dovrebbe essere il fattore determinante per la scelta del meccanismo di finanziamento più adatto.

67

Cfr. risposte della Commissione ai paragrafi 21, 22 e 27.

68

L'EPMF viene eseguito come un'iniziativa pilota dal 2010. Ulteriori risorse di bilancio sono state assegnate al programma successivo ad esso nell'ambito dell'EaSI.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, il quadro normativo assicurerà che ogni strumento finanziario sia «basato su una valutazione ex ante» che abbia individuato fallimenti del mercato o condizioni di investimento subottimali, nonché esigenze di investimento. I requisiti relativi alla valutazione ex ante sono previsti anche per la prosecuzione degli strumenti finanziari predisposti nel precedente periodo di programmazione.

Nell'approvare i programmi operativi, la Commissione ha assicurato l'allineamento con le priorità strategiche, l'individuazione/il rispetto delle condizionalità ex ante e la valutazione della motivazione della forma di sostegno proposta.

La Commissione si impegna altresì a fornire consulenza sulla valutazione ex ante nonché orientamenti sull'attuazione degli strumenti finanziari.

Ha già fornito orientamenti e una metodologia pratica per la preparazione della valutazione ex ante obbligatoria per il nuovo periodo di programmazione.

Raccomandazione 2

La Commissione accetta la raccomandazione, che viene già affrontata nel nuovo quadro normativo dell'FSE, il quale richiede valutazioni ex ante per gli strumenti finanziari.

69

Non risulta che l'EPFM risenta di una carenza di informazioni sufficienti e attendibili sulla performance.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione osserva che, oltre al tasso di sopravvivenza, gli indicatori specifici dell'FSE, come il numero di microimprese sostenute e lo status occupazionale dei partecipanti in entrata e in uscita, aiutano anche a misurare l'efficacia del sostegno dell'FSE ai microimprenditori.

Raccomandazione 3

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Il nuovo quadro normativo permetterà l'individuazione dei gruppi bersaglio più importanti dello strumento di microfinanza per ogni mercato considerato. Ciò dovrebbe essere conseguito mediante valutazioni ex ante.

Risposta congiunta ai paragrafi 71 e 72

Per quanto riguarda gli strumenti finanziari dell'FSE, dal 2011 gli Stati membri sono tenuti a fornire, nella relazione annuale di attuazione, dati sui costi e sulle commissioni di gestione relativi all'attuazione degli strumenti finanziari.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha stabilito nel regolamento delegato (UE) n. 480/2014 i criteri per determinare i costi e le commissioni degli strumenti finanziari sulla base delle prestazioni e ha fissato i massimali per i costi e le commissioni di gestione sulla base delle buone pratiche di mercato.

Raccomandazione 4

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

Da un lato, la Commissione ritiene che l'analisi richiederebbe l'isolamento dei costi di gestione per una sovvenzione o uno strumento finanziario a carico dell'autorità di gestione. Inoltre, la comparazione dei costi e delle commissioni tra le sovvenzioni e gli strumenti finanziari dell'FSE nonché tra gli strumenti finanziari dell'FSE e quelli dell'EPFM risulterebbe difficile (ad esempio, i costi per gli strumenti finanziari dell'FSE includono le commissioni bancarie ma non i costi relativi alle autorità di gestione e agli organismi intermedi); anche la struttura dei costi degli strumenti finanziari dell'EPMF è diversa da quella dell'FSE dal momento che le autorità di gestione non intervengono.

D'altro lato, l'analisi potrebbe non raggiungere lo scopo di elaborare buone pratiche per il nuovo periodo di programmazione, dal momento che il quadro normativo prevede nuove norme sui costi e sulle commissioni di gestione, che sono basati sulle prestazioni e includono massimali (cfr. il regolamento delegato (UE) n. 480/2014).

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite
(con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

I microimprenditori dell'UE hanno difficoltà ad accedere al mercato creditizio convenzionale. Per creare un contesto più favorevole, l'UE offre sostegno finanziario attraverso sovvenzioni e strumenti finanziari.

Con la presente relazione, la Corte ha valutato se la programmazione e la definizione del sostegno finanziario dell'UE facessero fronte ai bisogni effettivi dei microimprenditori e se fossero posti in essere solidi sistemi di rendicontazione sulla performance. Ha inoltre esaminato se fossero disponibili informazioni sufficienti sui costi di attuazione dei diversi meccanismi di finanziamento dell'UE a sostegno dei microimprenditori.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni