



Prefazione della Prof.ssa Isabella Rauti

Capo del Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Per effetto del decreto legge 18 marzo 2006 n. 181, così come convertito nella legge 17 luglio 2006 n. 233, le competenze in materia di imprenditoria femminile, originariamente appartenenti al Ministero per lo Sviluppo Economico, sono state trasferite al Dipartimento per le Pari Opportunità, che contempla, quindi, oggi tra le proprie finalità istituzionali anche l'attuazione di azioni positive per l'imprenditoria femminile, ossia quelle misure specifiche atte ad eliminare e prevenire la discriminazione di genere e a compensare gli svantaggi derivanti dagli atteggiamenti e dai comportamenti.

Il contributo delle imprenditrici all'attività economica ed all'occupazione è aumentato nel corso del tempo; le imprenditrici e le loro attività rappresentano un segmento importante e in ascesa nell'ambito della popolazione imprenditoriale. L'impresa femminile, la piccola e media impresa femminile, può essere considerata una struttura portante, un sistema lavoro articolato sul territorio che lavora e produce lavoro. Rispetto al trend generale che vede il tasso di occupazione delle donne inferiore rispetto alla media europea, l'imprenditoria femminile è un settore in controtendenza, poiché continua a registrare un trend positivo. Se si va a guardare la composizione, le strutture e le storie dell'impresa femminile, si può notare quanta attenzione venga posta rispetto a quei temi quali la responsabilità sociale dell'impresa, il richiamo ad un'impresa etica, l'utilizzo di codici etici.

È consapevolezza ormai diffusa, dunque, che le donne abbiano un approccio diverso dagli uomini alla gestione di un'impresa e che queste differenze vadano considerate nella progettazione delle misure di sostegno destinate alle imprenditrici. Pertanto, il Dipartimento ha accolto con grande interesse l'ampliamento delle proprie competenze all'imprenditoria femminile, ritenendola una delle aree prioritarie in cui intervenire per estendere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, valorizzare le capacità creative, favorire i progetti che promuovano l'eguaglianza tra i generi. Il basso tasso di occupazione femminile nasconde in sé alcune considerazioni: situazioni lavorative difficili; difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro con le donne che stanno più a lungo nell'area di "pre-occupazione" rispetto ai loro colleghi maschi; e se entrano nel mondo del lavoro, a parità di condizioni, devono lottare per permanere e rimanere, qualora ne siano uscite per questioni legate al cosiddetto lavoro di cura, alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, che non è più soltanto la crescita dei figli ma, a causa dell'allungamento della vita media, si protrae nel tempo comprendendo anche l'assistenza della terza e della quarta età, meccanismo questo che rischia di escludere la donna dal mercato del lavoro proprio nel momento centrale della sua vita professionale.

L'importanza di promuovere con azioni specifiche l'imprenditoria femminile è riconosciuta anche a livello comunitario. La Commissione Europea ha elaborato "Una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010" che delinea un percorso strategico per conseguire l'eguaglianza di genere, articolato in sei settori di intervento prioritari. Tra questi sono previste azioni volte alla realizzazione di un'uguale indipendenza economica tra uomini e donne, al miglioramento della conciliazione tra vita lavorativa, privata e familiare, alla promozione dell'uguale partecipazione di uomini e donne nei luoghi decisionali. Recentemente, inoltre, l'Unione Europea e la Commissione Europea hanno individuato l'imprenditoria femminile come una priorità all'interno del contesto delle best practices. Tutti gli Stati Membri hanno sottolineato l'importanza di promuovere l'imprenditoria femminile, implementando specifiche azioni e misure per supportarla. La Commissione Europea, riflettendo sulle conclusioni a cui sono giunti alcuni progetti concernenti l'imprenditoria femminile, ha elaborato una Raccomandazione riguardante i fattori di successo nell'avvio dell'attività imprenditoriale: partendo dal presupposto che le donne hanno un approccio diverso rispetto agli uomini nel creare un'impresa, è innanzitutto importante renderle consapevoli delle possibilità che oggi hanno e supportarle nella "sfida" dando loro la possibilità di "stabilire i contatti", creare una rete, imparare dalle esperienze altrui, accedere al credito.

L'esperienza italiana della L. 215/92 è riconducibile a questa filosofia di intervento, poiché nasceva con uno spirito di innovatività, di promozione e non di mera tutela; ed una riflessione sui risultati conseguiti in questi anni può rappresentare un fondamentale punto di partenza per ripensare le misure a sostegno dell'imprenditoria femminile. Il "Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna, a norma dell'art. 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246" (D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198), entrato in vigore il 15 giugno 2006, ha infatti, come noto, abrogato la legge 215 lasciandone in vigore solo due articoli. Nello specifico, il Codice riconosce quale principio generale la promozione dell'uguaglianza sostanziale e delle pari opportunità tra uomini e donne nell'attività economica e imprenditoriale e, in particolare, i principi diretti a: favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa; promuovere la formazione imprenditoriale e qualificare le professionalità delle donne imprenditrici; agevolare l'accesso al credito per le imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile; favorire la qualificazione imprenditoriale e la gestione delle imprese familiari da parte delle donne; promuovere la presenza delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi.

Con decreto del 13 gennaio 2009 è stato nominato il Comitato per l'imprenditoria femminile, istituito ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 19, che opera presso il Dipartimento per le Pari Opportunità. Il Comitato, presieduto dal Ministro per le Pari Opportunità, è composto dai Ministri del Lavoro e della Previdenza Sociale, dello Sviluppo Economico, delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, dell'Economia e delle Finanze, delle Politiche per la Famiglia o da loro delegati, da un rappresentante del settore bancario designato dalle associazioni bancarie italiane di intesa fra loro nonché da un rappresentante per ciascuna delle organizzazioni operanti a livello nazionale nella cooperazione, nella piccola industria, nel commercio, nell'artigianato, nell'agricoltura, nel turismo e nei servizi. Il Comitato ha compiti di indirizzo, di coordinamento, di





concertazione, di programmazione generale in ordine agli interventi previsti in materia di azioni positive per l'imprenditoria femminile. Nelle iniziative future sul tema il Dipartimento avrà come principio la valorizzazione del lavoro, della creatività e del talento delle donne nell'ideazione, creazione e avvio di un'attività imprenditoriale fondata non su un'ottica prettamente industriale ma di genere, promuovendo azioni di sistema comprensive anche di misure per favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, non dimenticando che le donne imprenditrici, come tutte le donne lavoratrici, svolgono anche lavoro di cura e cercano faticosamente di conciliare i tempi di vita con quelli di lavoro.





Presentazione del Prof. Gianluca M. Esposito

Direttore Generale all'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo Economico

La Legge 215/92 ha rappresentato per l'Italia la principale normativa a supporto dell'imprenditoria femminile, attuata attraverso l'emanazione di 6 bandi di incentivazione per il sostegno agli investimenti e 3 edizioni di Programmi regionali, dedicati all'informazione, alla formazione, all'orientamento e alla consulenza in favore delle donne imprenditrici o aspiranti tali.

Attraverso i bandi citati sono stati concessi oltre 750 milioni di euro, prevalentemente sotto forma di contributi in conto capitale, che hanno avuto come destinatarie oltre 16.000 imprese femminili ubicate su tutto il territorio nazionale.

Il presente volume offre una panoramica sui principali risultati ottenuti con i sei bandi di attuazione, nonché un'analisi approfondita delle risultanze connesse al IV e V bando, attuati dal Ministero delle Attività Produttive con il coinvolgimento diretto delle Regioni.

A partire da tali bandi, infatti, le Amministrazioni regionali hanno avuto l'opportunità di cofinanziare gli interventi con risorse proprie e gestire il procedimento di valutazione delle domande, di concessione ed erogazione dei contributi, rapportandosi al Ministero per le questioni connesse all'applicazione della Legge sotto il profilo tecnico e procedurale, come l'erogazione delle quote statali, il monitoraggio sull'avanzamento della spesa e le problematiche connesse all'utilizzo degli applicativi informatici di supporto alle varie fasi del procedimento.

A conclusione dell'esperienza della Legge 215 - oggi abrogata per la parte connessa agli incentivi - è emersa, pertanto, l'esigenza di fare il punto sul complesso degli interventi realizzati e sulle ricadute emerse con l'applicazione dei bandi cofinanziati dalle Regioni, pur non essendo ancora trascorsi, con riferimento al V bando, tutti gli "esercizi di regime" previsti per la realizzazione degli adempimenti da parte delle imprese agevolate, con particolare riguardo agli impegni assunti circa l'incremento occupazionale da attivare nelle unità locali interessate dai rispettivi programmi di investimento.

Il rapporto è stato elaborato dall'IPI - Istituto per la Promozione Industriale, con il coinvolgimento di tutte le Amministrazioni regionali e della Provincia Autonoma di Trento. Per quanto riguarda la Provincia Autonoma di Bolzano, i dati sono stati forniti direttamente dal Ministero, non avendo tale Amministrazione gestito in proprio alcun intervento.

In sintesi, la Legge 215/92 ha rappresentato uno strumento importante per il nostro Paese, che ha potuto vantare, anche in ambito comunitario, l'esistenza di una Legge totalmente dedicata alle donne imprenditrici. I tavoli di lavoro promossi negli ultimi anni dalla Commissione Europea in tema di pari opportunità e imprenditoria femminile, hanno evidenziato, infatti, come siano ancora pochi gli Stati membri ad aver messo in campo degli strumenti di intervento specifici a supporto delle imprese condotte da donne.

Riguardo agli effetti conseguiti, quanto emerge dall'applicazione della sola parte agevolativa della Legge evidenzia risultati interessanti. Novantamila sono state le richieste di agevolazione complessivamente pervenute e novantamila sono state anche le unità occupazionali incrementali programmate dalle iniziative agevolate, mentre ad oltre 1 miliardo e 300 milioni ammonta il valore complessivo degli investimenti agevolati sulla base delle graduatorie approvate.

Le analisi riportate nel presente volume mettono in evidenza anche alcuni aspetti negativi, come quelli connessi all'elevata riduzione degli investimenti realizzati e dell'occupazione realmente creata. Nonostante ciò, la portata degli interventi e dei risultati conseguiti con la presente Legge resta elevata, in termini di nuove imprese create, di nuovi investimenti attivati, di nuove donne occupate, di adesioni a sistemi di certificazioni volontarie, di introduzione del commercio elettronico nella gestione dei processi di vendita, di un maggiore accesso al credito da parte delle imprese agevolate.

Inoltre, la riforma intervenuta tra il III ed il IV bando ha promosso un'importante esperienza di cooperazione attuativa dello strumento normativo tra Amministrazione centrale ed Amministrazioni regionali. Sia la gestione degli incentivi che la realizzazione dei Programmi regionali hanno infatti rappresentato una novità assoluta sul piano degli interventi di sostegno alle imprese, cofinanziati da Stato e Regioni.

In particolare, grazie alla terza edizione dei predetti Programmi, le Amministrazioni regionali hanno potuto realizzare un'azione di monitoraggio e valutazione del IV e V bando della Legge 215, effettuando indagini sul campo, i cui risultati sono stati riportati nella presente pubblicazione.

Tali indagini hanno consentito di rilevare numerose informazioni di tipo qualitativo, oltre che quantitativo, come ad esempio l'indice di gradimento della Legge da parte delle imprese agevolate, le motivazioni che hanno condotto a rivolgersi al presente strumento agevolativo, il grado di conciliazione, da parte delle donne, tra impegno imprenditoriale e vita familiare.

Sono certo che le informazioni contenute nel presente volume possano trovare l'interesse di quanti operano nel settore delle pari opportunità e dell'imprenditoria femminile.

Ringrazio, pertanto, le Regioni per l'apporto assicurato e l'IPI per il lavoro di coordinamento e di elaborazione svolto.







Introduzione

Nell'ambito della convenzione in essere con il Ministero dello Sviluppo Economico per l'assistenza tecnica all'attuazione della Legge 215/92, l'IPI ha realizzato un Vademecum per il monitoraggio e la valutazione delle domande agevolate e revocate sul IV e V bando, contenente i modelli di questionario che le Regioni hanno inviato alle imprese agevolate e a quelle revocate, nonché le istruzioni per la compilazione, al fine di indagare sui risultati ottenuti con lo strumento agevolativo e sulle motivazioni connesse all'eventuale mancato raggiungimento degli stessi.

Parallelamente è stato approntato un software per il caricamento dei dati ed è stata fornita assistenza alle Regioni per le relative applicazioni, onde pervenire all'ottenimento di una base dati omogenea che consentisse di effettuare elaborazioni standard, nei tempi richiesti dal Ministero.

Il presente volume, oltre ad illustrare l'evoluzione normativa della Legge 215/92 e i risultati riferiti ai dati di graduatoria dei sei bandi di attuazione, presenta le informazioni raccolte dai "data base" gestionali del IV e V bando e dalle indagini in campo condotte dalle Regioni, al fine di "andare oltre" i dati di graduatoria e valutare i risultati quali-quantitativi derivanti dall'impiego effettivo degli incentivi. Si precisa che non tutti gli argomenti indagati sono stati oggetto di elaborazione, in quanto, per alcune tipologie di domande contenute nei questionari, non sono state fornite risposte da parte delle imprese intervistate o, laddove esistenti, non hanno rappresentato un campione significativo.

Inoltre, al fine di garantire un'omogenea elaborazione, si sono tralasciate le informazioni che non hanno trovato una base comune tra le Regioni, mentre altre, pur non potendo considerarsi rappresentative sul piano statistico, sono state ugualmente riportate, in quanto trasmesse dalla quasi totalità delle Regioni, e pertanto utili a fornire comunque una proiezione significativa sulla portata di alcuni risultati.

Il presente volume si articola in tre Parti.

La Prima Parte è dedicata all'applicazione della Legge 215/92 a livello nazionale, ed espone un riepilogo dei dati risultanti dalle graduatorie approvate dal Ministero, dal 1997 al 2007, in relazione ai sei bandi di attuazione.

La Seconda Parte contiene un'analisi, su base regionale, dei risultati conseguiti con il IV e V bando della presente legge.

La Terza Parte è dedicata alle conclusioni, che riportano una valutazione complessiva dei principali punti di forza e di debolezza emersi dall'attuazione dei predetti bandi e dalle indagini quali-quantitative realizzate.

Riguardo all'oggettività delle informazioni raccolte, vi è da dire che solo per alcune regioni si è potuto utilizzare i "data base" estrapolati dal software ministeriale relativo alla gestione dei procedimenti di cui al IV e V bando, in quanto il suddetto applicativo è stato utilizzato da numerose Amministrazioni per la sola fase di istruttoria delle domande, finalizzata alla concessione dei contributi, e non anche per le fasi successive connesse all'erogazione. In altri casi, invece, è stato utilizzato dalle Amministrazioni come mero ausilio per il calcolo delle erogazioni e degli scostamenti degli indicatori di punteggio, ma non anche come strumento di aggiornamento delle procedure amministrative connesse all'erogazione e ai controlli previsti dalla normativa. Ciò probabilmente per una maggiore comodità da parte dei funzionari regionali di utilizzare procedure amministrative già collaudate all'interno delle Amministrazioni di riferimento.

Ne è risultata, pertanto, una disomogeneità delle fonti rispetto alle informazioni raccolte da ciascuna Regione, con riferimento ad alcuni dati quantitativi significativi, come ad esempio il numero delle imprese revocate, il volume degli investimenti realizzati, il numero di occupati assunti. Per tale motivo, si è proceduto ad adottare, in fase di elaborazione, dei criteri di stima basati su considerazioni oggettive. Il più rilevante è stato quello di calcolare, in relazione al IV bando, l'incremento occupazionale definitivo in proporzione agli investimenti rendicontati, mantenendo fisso il rapporto degli indicatori desunto dalle graduatorie di partenza. In tal modo, si è potuto ovviare al dato mancante in molte regioni circa l'effettivo incremento occupazionale realizzato. Tale procedura non è stata applicata, invece, per il V bando, in quanto gli "esercizi a regime" non risultavano per tutti ancora completati nel periodo di rilevazione (febbraio-marzo 2008).

Un'altra quantificazione ottenuta per il IV bando è stata quella inerente al tasso di realizzazione delle iniziative agevolate, commisurata, su base nazionale, al 56%. Ciò vuol dire che, in media, sono state revocate sul IV bando circa il 44% delle iniziative, a causa di rinunce da parte delle imprese o di mancato raggiungimento delle condizioni minime previste dalla normativa (rendicontazione di almeno il 60% degli investimenti approvati in sede di concessione; perdita del requisito di prevalente partecipazione femminile nei 5 anni successivi alla concessione delle agevolazioni; mancata realizzazione degli impegni assunti entro i limiti di scostamento consentiti, ecc.). Il dato nazionale è stato ricostruito sulla base del tasso di realizzazione quantificato per singola regione, riportato nei relativi paragrafi contenuti nel volume.

Il presente rapporto riporta anche numerose novità. La prima è rappresentata dall'articolazione per singolo comparto dell'analisi riferita al Terzo Macrosettore (Servizi, Commercio e Turismo). Inoltre, il Ministero ha inteso indagare anche su tematiche che non erano prese in considerazione dalla Legge 215/92, e che hanno attinenza al tema più ampio delle pari opportunità, quali ad esempio le problematiche connesse alla conciliazione del lavoro di impresa con la vita familiare, la quantificazione della forza lavoro straniera assunta nelle aziende o di quella riconducibile a contratti di lavoro atipico.

Le risposte non pervenute dalle Amministrazioni o dalle imprese intervistate sono state riportate con la dicitura "n.r."

