



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BUGNANO, CARLINO e BELISARIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 2011

Disposizioni per lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile

ONOREVOLI SENATORI. – Gli studi più recenti degli organismi internazionali rilevano che i Paesi caratterizzati da una minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono quelli che otterrebbero dall'aumento dell'occupazione femminile un maggior vantaggio in termini di crescita. Si tratta di un tema che trova ormai ampio riscontro nella letteratura economica in cui si è andata affermando la cosiddetta *womenomics*. Nel corso degli ultimi anni da parte di ricercatori ed economisti sono stati analizzati gli effetti moltiplicatori sull'economia derivanti dall'aumento della partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, con risultati molto interessanti.

L'Unione europea conferma tale diagnosi e pone, ormai da diversi anni, l'obiettivo dell'innalzamento dell'occupazione femminile al centro delle proprie politiche per lo sviluppo. Ricordiamo, per fare l'esempio più noto, la Strategia di Lisbona, che nel 2000 puntava a raggiungere per la media europea un tasso di occupazione femminile pari al 70 per cento entro il 2010.

Per l'Italia, la situazione attuale del mercato del lavoro femminile si presenta molto debole. I dati emersi dall'«*Employment outlook 2011*», il Rapporto annuale sull'occupazione realizzato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) delineano un quadro preoccupante. Rispetto a una media OCSE, del 70,9 per cento, in Italia la quota di donne al lavoro nella fascia 25-54 anni è infatti del 59,1 per cento, la più bassa dopo Turchia, Messico e Cile. Inoltre, l'occupazione femminile è spesso a tempo parziale: il 76,6 per cento dei lavoratori *part-time* in Italia è donna, e il 31,1 per cento dei posti di lavoro occupati da donne sono a orario ridotto (meno di 30

ore settimanali), contro il 6,3 per cento tra gli uomini.

Da uno studio presentato presso il Dipartimento per le pari opportunità a dicembre 2010 sull'imprenditorialità femminile italiana, nell'ambito della programmazione 2007-2013, emerge però – nonostante gli indicatori tra i più bassi d'Europa in relazione alla partecipazione al lavoro delle donne e la scarsa diffusione dei servizi di conciliazione lavoro-famiglia – un'interessante vivacità imprenditoriale tale da far registrare in tutte le regioni una quota di imprese femminili superiore alla media nazionale. In parte, la buona *performance* relativa allo sviluppo dell'impresa femminile è sovrastimata dalla presenza del fenomeno della pratica delle donne «prestanome» di imprese, in particolare per quei settori produttivi destinatari di più consistenti incentivi e agevolazioni. Ciò tuttavia non riduce la dimensione positiva del fenomeno che suggerisce, quindi, l'opportunità di sostenere il rafforzamento dell'imprenditoria femminile come strategia pertinente per la crescita occupazionale, in particolare delle donne, e la promozione dello sviluppo locale.

È, infatti, ampiamente riconosciuto che gruppi particolari di imprenditori, quali le donne, i giovani e le minoranze etniche, hanno bisogno di particolare sostegno durante l'intero ciclo di vita delle imprese da loro create. Tra questi, le imprenditrici costituiscono il gruppo più numeroso.

La maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea e dei Paesi appartenenti all'Associazione europea di libero scambio (EFTA) o allo Spazio economico europeo (SEE) adottano provvedimenti specifici per promuovere l'imprenditorialità femminile ed è anche grazie alle politiche di sostegno

che il contributo delle imprenditrici all'attività economica e all'occupazione è aumentato nel corso del tempo. Le imprenditrici spiccano non solo in industrie in cui sono da tempo tradizionalmente attive, ma anche in settori meno tradizionali (ad esempio nel settore manifatturiero, in quello delle costruzioni ed in quello dei trasporti).

Esistono, però, ancora grosse disuguaglianze tra gli Stati membri. È per questo che il 13 settembre 2011 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sull'imprenditorialità femminile nelle piccole e medie imprese. Nonostante, infatti, l'aumento negli ultimi anni del numero di donne alla guida di piccole e medie imprese, nell'Unione Europea, solo una donna su dieci è imprenditrice, contro un uomo su quattro. Diverse sono le misure proposte dal Parlamento europeo per cercare di rimediare a questa situazione e sbloccare il potenziale femminile nell'imprenditoria. Tra queste, la Commissione europea, gli Stati membri e le autorità regionali e locali, sono esortate a favorire l'accesso al sostegno finanziario a beneficio delle imprenditrici e ad utilizzare meglio le opportunità di finanziamento disponibili a favore delle stesse. Gli Stati membri sono inoltre invitati a supportare le istituzioni finanziarie nel valutare servizi di sostegno attenti alle esigenze delle donne imprenditrici. In materia di formazione, dovrebbero essere previsti moduli educativi volti a spingere le ragazze ad intraprendere la strada dell'imprenditorialità e ad assumere ruoli di gestione all'interno delle imprese stesse. Per comprendere inoltre quali sono gli ostacoli che si frappongono all'imprenditorialità femminile, sarebbe opportuno che gli Stati membri e la Commissione europea realizzassero un'analisi esaustiva sull'accesso delle donne ai finanziamenti.

Su quest'ultimo punto, è necessario porre particolare attenzione. Il rapporto del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro del 2010 relativo al lavoro femminile, analizzando tutti gli aspetti relativi alla situazione

femminile, in riferimento sia alle dipendenti sia alle imprenditrici, ha evidenziato in riferimento a quest'ultime come, nonostante lo sforzo attuato dalle istituzioni pubbliche del nostro Paese al fine di garantire la parità di trattamento tra uomini e donne, da un'indagine condotta nel 2009 emerge ancora una forte percezione di discriminazione soprattutto per quanto riguarda la fiducia che gli istituti di credito e i fornitori ripongono nel trattare affari con le donne. In definitiva, quindi, le donne si trovano ancora ad essere svantaggiate rispetto ai colleghi di sesso maschile. Tale percezione non è soltanto apparente poiché da un altro studio, dal titolo «*Do Women Pay More for Credit? Evidence from Italy*», condotto da A. Alesina, F. Lotti e P.E. Mistrulli, risulta che le imprese femminili, a parità di condizioni e settore di attività, pagano un tasso di interesse più alto (con precisione l'incremento ammonta allo 0,3 per cento). Paradossalmente tale differenziale si annulla se l'imprenditrice ha come garante un uomo e, invece, incrementa ancora di più il divario in eccesso se si tratta di una donna.

Il presente disegno di legge è volto a recepire parte delle richieste del Parlamento europeo. Gli strumenti di intervento a carattere normativo, rilevanti nel favorire lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, fanno riferimento a due principali ambiti: da un lato, gli strumenti diretti di incentivazione e sostegno alla nascita ed allo sviluppo di impresa, dall'altro quelli finalizzati a favorire la «conciliazione vita-lavoro», aspetto che condiziona fortemente la capacità delle donne di avviare un'impresa. Le misure previste dal provvedimento si inseriscono proprio tra gli interventi volti a favorire la nascita di nuove imprese femminili.

Nel merito, l'articolo 1, al fine di sostenere l'imprenditoria femminile, prevede espressamente che, a decorrere dall'anno 2012, una quota non inferiore al venti per cento del Fondo per la finanza d'impresa di cui all'articolo 1, comma 847, della legge

27 dicembre 2006, n. 296, sia destinata alla creazione di nuove imprese femminili. È opportuno ricordare che con la legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 2, comma 182) la disciplina del Fondo per la finanza d'impresa è stata modificata al fine di estenderne l'applicazione prioritaria alla creazione di nuove imprese femminili ed al consolidamento aziendale di piccole e medie imprese femminili. La fissazione di una precisa quota ha l'obiettivo di rafforzare quanto previsto dalla normativa vigente. Al fine di promuovere interventi specificamente destinati a facilitare e sostenere l'accesso al credito di nuove imprese femminili, quali la concessione di garanzie su finanziamenti concessi da banche e società finanziarie, la realizzazione di programmi di formazione e consulenza per accedere ai finanziamenti ed il supporto ai processi di consolidamento aziendale, la disposizione prevede lo stanziamento di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013, che confluiranno nel Fondo per la finanza d'impresa.

L'articolo 2 dispone il rifinanziamento del Fondo nazionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile previsto dalla legge 25 febbraio 1992, n. 215. Nonostante le rigidità che il sistema di agevolazione ha in alcuni casi mostrato, tale strumento costituisce la misura principale destinata al supporto all'imprenditoria femminile che ha permesso di finanziare progetti di impresa per diversi anni. L'ultimo bando utile per accedere ai fondi previsti dalla citata legge n. 215 del 1992, però, è stato emanato dal Ministero delle attività produttive nel 2005 e si è chiuso nel 2006. Successivamente, le competenze sono passate al Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio, ma nel 2010 l'allora Ministro Carfagna ha dichiarato che la legge era in fase di stallo senza finanziamenti.

L'articolo 3, coerentemente con quanto richiesto nella risoluzione approvata dal Parlamento europeo precedentemente citata, pre-

vede l'elaborazione di linee guida volte ad inserire nella didattica nazionale moduli educativi atti a sensibilizzare le giovani generazioni, ed in particolare le donne, all'imprenditorialità e alla presenza femminile in ruoli gestionali, sperimentando nelle scuole, nel corso di un anno scolastico, il ciclo di vita di un'impresa, dall'avvio alla gestione fino alla liquidazione, corredando questo percorso con il tutoraggio da parte di insegnanti e consulenti di «invecchiamento attivo» provenienti dalla comunità imprenditoriale locale.

L'articolo 4 prevede che la Banca d'Italia predisponga ogni anno un rapporto sullo stato di accesso al credito delle donne di cui il Parlamento dovrà essere informato, al fine di rendere evidenti quali sono le barriere che ostacolano l'imprenditorialità femminile e realizzare un'analisi esaustiva dell'accesso delle donne ai finanziamenti.

L'articolo 5 reca la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione della legge. Si prevede un incremento – pari al 15 per cento – dell'aliquota del prelievo erariale unico (PREU) sui giochi. La base imponibile (ossia le somme giocate) è di circa 60 miliardi di euro. Oggi – come rileva la Corte dei conti nella sua deliberazione n. 28 del 18 maggio 2011 – «i proventi delle attività di gioco, che in passato risentivano dell'incertezza e dell'aleatorietà derivanti dal legame con specifiche scelte di consumo dei contribuenti, hanno finito per assumere connotati di continuità e strutturalità, assicurando all'erario risorse rilevanti e crescenti». A fronte della sostenuta crescita della raccolta, però, le entrate di competenza dell'Erario sono cresciute ad un ritmo sostanzialmente dimezzato: 152,6 per cento, a fronte del 306,3 per cento, nell'arco di tempo compreso fra il 2003 e il 2010. Peraltro, tali evidenze sembrano destinate ad accentuarsi alla luce dei risultati dell'ultimo biennio: nel 2009, un aumento delle entrate erariali da giochi per poco più di 1 miliardo ha richiesto quasi 7 miliardi di aumento della raccolta; nel 2010, ulteriori 7 miliardi di aumento della

raccolta non hanno impedito una sia pure lieve flessione delle entrate erariali. Risulta dunque confermata la tendenza ad una progressiva diminuzione della resa media dei giochi in termini di utili netti per l'erario, con il corrispondente aumento della quota delle spese per vincite corrisposte e per spese di gestione. In definitiva, dall'analisi svolta emerge un quadro caratterizzato da due evidenze. La prima, e più attuale, è quella di una fonte di entrata sostanzialmente affidabile, che sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione di aleatorietà per acquistarne una di tendenza ad una progressiva e stabile crescita, oltre a costituire un argine alle attività criminali da sempre ampiamente

presenti nel settore. La seconda, a valenza prospettica, di una fonte di entrata che sta incontrando i primi limiti alla propria carica espansiva, non potendosi ipotizzare la continuazione di un'esponenziale dilatazione del mercato della raccolta.». Possiamo dunque affermare che la fase di emersione del sommerso può dirsi acquisita e che sarebbe opportuno avvicinare progressivamente la tassazione di queste entrate a quelle relative all'imposta sul reddito (IRE) ed all'imposta sul reddito delle società (IRES).

Per i motivi esposti è auspicabile un rapido e celere esame del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Misure volte a favorire lo sviluppo di imprenditorialità femminile)

1. Al fine di favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità e la costituzione di nuove imprese femminili, in attuazione della risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 sull'imprenditorialità femminile nelle piccole e medie imprese, a decorrere dall'anno 2012, una quota non inferiore al 20 per cento del Fondo per la finanza d'impresa di cui all'articolo 1, comma 847, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, è destinata alla creazione di nuove imprese femminili.

2. Al fine di promuovere interventi specificamente destinati a facilitare e sostenere l'accesso al credito di imprese di nuova costituzione a partecipazione femminile attraverso la prestazione di garanzie su finanziamenti concessi da istituzioni bancarie e società finanziarie sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia, la realizzazione di programmi di formazione e consulenza per accedere ai finanziamenti, ed il supporto ai processi di consolidamento aziendale, sono stanziati 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013. Ai fini del presente comma, per «impresa di nuova costituzione a partecipazione femminile» si intende una piccola impresa che soddisfi le seguenti condizioni:

a) una o più donne sono proprietarie di almeno il 51 per cento del capitale della piccola impresa interessata o proprietarie ufficiali dell'impresa interessata;

b) la direzione della piccola impresa è affidata ad una donna.

3. Le risorse di cui al comma 2 sono conferite al Fondo per la finanza d'impresa di cui all'articolo 1, comma 847, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni.

4. Le modalità di accesso alle risorse di cui al comma 2 sono stabilite, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle pari opportunità.

Art. 2.

(Rifinanziamento del Fondo nazionale per l'imprenditoria femminile)

1. Il Fondo nazionale per l'imprenditoria femminile previsto dall'articolo 54 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e successive modificazioni, è finanziato nella misura di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013.

Art. 3.

(Linee guida in materia di educazione all'imprenditorialità)

1. Al fine di promuovere una cultura più favorevole allo spirito imprenditoriale tra le giovani generazioni, con particolare riferimento alle donne, ed incoraggiare la creazione e di piccole e medie imprese, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha facoltà di emanare linee guida volte a disciplinare l'inserimento di moduli educativi relativi al ciclo di vita dell'impresa tra le attività didattiche della scuola secondaria, in linea con le raccomandazioni del Parlamento europeo.

2. Allo scopo di sviluppare le abilità necessarie per l'insegnamento dei moduli di cui al comma 1, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede alla formazione sistematica degli insegnanti, anche prevedendo attività di tutoraggio da parte di insegnanti specializzati e consulenti di «*active ageing*» provenienti dalla comunità imprenditoriale locale.

Art. 4.

*(Rapporto sull'accesso al credito
delle donne)*

1. Al fine di garantire l'attuazione del principio comunitario della parità di trattamento fra uomini e donne che esercitano un'attività autonoma e di consentire un accesso pari ed equo al credito, la Banca d'Italia provvede annualmente alla realizzazione di un rapporto sullo stato di accesso delle donne ai finanziamenti erogati da istituzioni bancarie e società finanziarie sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia. Tale rapporto è volto a verificare l'esistenza di discriminazione nell'accesso al credito delle imprese femminili. A detta iniziativa si provvede attraverso le risorse umane e strumentali previste a legislazione vigente.

2. Il Ministro dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti riferisce annualmente al Parlamento sulle risultanze del rapporto di cui al comma 1.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013, si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui ai commi 2 e 3.

2. A decorrere dal 1° giugno 2012, il prelievo erariale unico di cui all'articolo 39, comma 13, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, è determinato, in capo ai singoli soggetti passivi d'imposta, applicando un'aliquota pari al 15 per cento.

3. Fermo quanto disposto dall'articolo 39, comma 13-*bis*, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, e dai relativi decreti direttoriali di applicazione, gli importi dei versamenti periodici del prelievo erariale unico dovuti dai soggetti passivi di imposta in relazione ai singoli periodi contabili sono calcolati assumendo un'aliquota pari al 98 per cento di quella prevista dal comma 2.

