



ASSESSORATO ATTIVITA' PRODUTTIVE.
PIANO ENERGETICO. ECONOMIA VERDE E RICOSTRUZIONE POST-SISMA .
L'ASSESSORE

**Alla c.a.
Presidente Assemblea legislativa
Simonetta Saliera**

Oggetto: Trasmissione relazione – articolo 11 legge regionale n. 6/2006 “Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione mutualistica in Emilia-Romagna”

Gentilissima,
facendo seguito a quanto disposto dall'articolo 11 “Clausola valutativa” della LR n. 6/2006, in allegato si trasmette la relazione sull'attuazione della legge.

Cordialmente

Palma Costi
(originale firmato digitalmente)

All.: c.s.



LEGGE REGIONALE 06 giugno 2006, n. 6

NORME PER LA PROMOZIONE E LO SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE MUTUALISTICA IN EMILIA-ROMAGNA

Bollettino Ufficiale n. 76 del 6 giugno 2006

Relazione redatta ai sensi dell'articolo 11 succitata legge "Clausola Valutativa"



Premessa

La legge n.6 del 6 Giugno 2006, dopo 8 anni di applicazione è oggi sottoposta ad una riflessione sul suo intero funzionamento e articolazione. Tale riflessione sarà finalizzata da un parte a verificare l'adeguatezza dell'articolato di legge oggi in vigore in relazione al cambiamento che ha interessato l'intero sistema economico e produttivo regionale, dall'altra ad utilizzare le opportunità in essa contenute in modo più integrato con le programmazioni regionali, al fine di rispondere in modo più efficace alle esigenze espresse oggi dal sistema cooperativo, in primis a quelle legate al rilancio ed ad una nuova promozione dei principi mutualistici di cui la cooperazione deve essere portatrice, quali ad esempio la corretta destinazione degli utili e il posizionamento del socio al centro dell'impresa.

Di seguito si riporta la disamina degli articoli oggetto della clausola valutativa

1. Attuazione degli articoli nn. 7, 8, 9

Come previsto dall'articolo 11 della legge passiamo ora alla disamina dell'applicazione degli articoli 7, 8 e 9.

2. Art. 7 – Sostegno ai Programmi integrati di sviluppo e promozione cooperativa

L' art.7 "Sostegno a "Programmi integrati di sviluppo e promozione cooperativa" - della Legge sulla cooperazione, prevede il sostegno da parte della Regione di iniziative rivolte allo sviluppo e alla promozione cooperativa. Tramite gli Accordi stipulati con le Associazioni di rappresentanza regionali, si promuovono i programmi che dotati di diverse iniziative possono coinvolgere differenti soggetti del territorio (università, camere di commercio, ecc.).

L'accordo pluriennale del 18 Ottobre 2007 firmato dalle Associazioni cooperative maggiormente rappresentative dell'Emilia-Romagna ossia Lega delle Cooperative, Confcooperative, AGCI e UNCI ha previsto l'individuazione di alcuni assi strategici di riferimento, legati alle priorità della realtà cooperativa nel nostro territorio e raccordate con le programmazioni regionali, come previsto appunto dalla legge stessa.

I filoni d'intervento individuati nell'accordo sono: Soci, Governance, Dirigenti; Democrazia e Impresa: il modello Cooperativo; Strategie e servizi per competere; Conoscere per l'occupazione e la competitività; Programmi integrati di sviluppo e promozione cooperativa; Lo sviluppo cooperativo in nuovi settori produttivi; Consumi Energetici e strumenti di approvvigionamento; risparmio, e impiego di energie alternative; strategie per dimensionamento dimensionale; codice etico e RSI; Formazione x reti servizi.

In particolare nell'ultimo intervento (2014) a favore delle centrali cooperative, si è sollecitata un'attenzione particolare ai progetti per la promozione di iniziative in occasione di expo 2015.

Di seguito vengono presentati i dati aggiornati includendo gli anni 2013-2014.



Il Capitolo di bilancio dedicato all'attuazione dell'Art.7 è il capitolo 21207 "INTERVENTI PER IL SOSTEGNO AI PROGRAMMI INTEGRATI DI SVILUPPO E PROMOZIONE COOPERATIVA REALIZZATI DA ASSOCIAZIONI DI RAPPRESENTANZA REGIONALI – COFINANZIAMENTO REGIONALE (ART. 7 L.R. 6 GIUGNO 2006 N.6)" in cui sono stati stanziati dal 2007 al 2014, **3.206.000** per il finanziamento di **59** progetti. Riferendoci agli ultimi due anni il capitolo è stato alimentato con 271.000 euro nel 2015, e con 285.000 euro nel 2014 per un totale di 13 progetti presentati e finanziati.

Progetti presentati e approvati	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Associazioni								
Lega regionale delle cooperative	3	2	2	3	2	2	3	3
Confcooperative	2	2	2	2	1	1	2	3
AGCI regionale	3	3	2	2	1	1	1	1
UNCI regionale	2	2	2	2	1	1	0	0

La percentuale di contribuzione alle spese previste dai progetti si è assestata sull'80% .

Nelle due ultime edizioni, le tematiche maggiormente rappresentate sono state in linea con l'Accordo pluriennale firmato nel 2007 e con le indicazioni previste dall'"Invito a presentare progetti " emanato dalla Regione in attuazione dell'Art. 7.

Di particolare interesse è stata la presentazione di progetti e attività legate alle azioni e supporti alla nuova cooperazione fra le giovani generazioni e in nuovi settori anche come strumenti di "contenimento" della disoccupazione giovanile.

I progetti che hanno promosso la cultura cooperative nelle scuole e in generale la cooperazione come modalità di contenimento della disoccupazione giovanile, hanno prodotto negli anni alcune centinaia di contatti nelle scuole nonché produzioni di differenti business plan su idee originali dei ragazzi, da sottoporre a verifica di fattibilità. Interessanti inoltre sono stati i progetti relativi alla individuazione e sperimentazione di una formula imprenditoriale efficace per la costruzione di cooperative nel settore energetico e delle fonti rinnovabili . Ciò a cui si è arrivato con i progetti finanziati è alla definizione di un modello di intervento che esprime in una precisa fattispecie cooperativa e contiene in sé i valori e le istanze dell'impresa collaborativa multistakeholder in grado di sintetizzare e temperare al proprio interno gli interessi di tutte le parti in gioco lungo l'intera filiera energetica (dal produttore al consumatore) e di ridistribuire equamente tra di esse il valore aggiunto prodotto.

In conclusione possiamo dire che le finalità propostesi dall'art.7 della legge sono state raggiunte. Tuttavia, in considerazione del recente mutare del contesto in cui opera il movimento cooperativo, rende oggi più che mai urgente un percorso consultivo e progettuale che porti a rivisitare profondamente le tematiche dell'Accordo al fine di verificare le stesse



congruità dell'articolato di legge per imprimere un rinnovato protagonismo della cooperazione nelle future fasi di sviluppo e superamento della crisi ancora in corso.

3. Art. 8 – Strumenti finanziari di sostegno e sviluppo della cooperazione

Con tale articolo la Regione sostiene ed utilizza specifici strumenti finanziari, per promuovere il sostegno e lo sviluppo degli investimenti delle imprese cooperative, la capitalizzazione e l'accesso al credito delle stesse, nonché l'incremento della partecipazione dei soci, l'ingresso di nuovi soci nelle imprese cooperative. Gli strumenti attraverso cui supporta ed attua l'articolo di riferimento sono il fondo denominato **Foncooper** e il **Fondo Regionale di Cogaranzia**.

Attraverso rotativo "**Foncooper**", la Regione concede finanziamenti agevolati per la realizzazione di progetti finalizzati all'aumento della produttività o dell'occupazione, alla valorizzazione dei prodotti, alla razionalizzazione del settore distributivo, alla realizzazione o acquisto di impianti nel settore della produzione e della distribuzione, del turismo e dei servizi, alla ristrutturazione e riconversione degli impianti. L'intervento è rivolto alle società cooperative, escluse quelle di abitazione, rientranti nei limiti dimensionali previsti per le PMI di cui al decreto del Ministero Attività Produttive del 18/4/2005. E' Unicredit Banca Spa dopo la firma della Convenzione non onerosa con la Regione Emilia – Romagna a gestire il fondo. UniCredit Banca Spa effettua prefinanziamenti su tali agevolazioni nel limite massimo di € 500.000,00 per impresa, assistiti da garanzia consortile rilasciata da COOP.E.R.FIDI Srl.

Dalla data di attuazione della convenzione ad oggi i dati sono i seguenti:

- 49 domande sono state soddisfatte erogando in totale euro 22.952.736,61;
- 8 domande hanno superato tutte le fasi valutative, ed ora sono in fase di erogazione per un totale di euro 4.946.614,25
- 4 domande in fase di valutazione per un totale di 3.379.754,39;
- 21 domande rinunciate/decadute/non ammesse.

La capienza del fondo è ancora cospicua essendo appunto un fondo rotativo. In tal senso quindi si sta lavorando con le Associazioni di rappresentanza per il miglioramento della promozione di tale strumento e per la verifica rispetto all'apertura di tale strumento anche al settore agricolo, oltre ad una revisione complessiva del modello di gestione.

Il **Fondo Regionale di Cogaranzia** istituito dalla Regione Emilia Romagna ai sensi della L.r. n. 3 del 1999, ha uno stanziamento dedicato alla Cooperazione pari a 10 milioni di euro. Il Fondo garantisce operazioni di finanziamento, finalizzate a sostenere la liquidità aziendale, gli investimenti produttivi, la capitalizzazione, i prestiti partecipativi, la ristrutturazione del debito. Fra gli altri gestori del fondo per quanto riguarda il comparto cooperativo, il soggetto di riferimento è Cooperfidi. La garanzia complessiva è prestata in misura pari al 50% o all'80% del finanziamento, entro un importo massimo di 1,5 milioni di euro per singola impresa.

I dati relativi al quadriennio di attività del fondo 2010-2014 sono i seguenti:

numero di operazioni effettuate 329;

finanziamenti erogati pari a 98.328.745,00 di euro



garanzia prestata pari a 37.095.930,5 di euro.

4 Art. 9 – Promozione cooperativa

L'art. 9 della L. R. 6/2006 "Promozione Cooperativa" si propone di sostenere cooperative di nuova costituzione per le opere di sviluppo progettuale e di primo impianto con particolare riferimento a cooperative sociali che operano per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, per progetti di particolare valore sociale, nonché per cooperative costituite per l'uscita da situazioni di crisi aziendale.

Tale art. dal 2010 in poi non ha più avuto riscontro in termini di stanziamenti di bilancio, anche in considerazione del fatto che diverse sono state le misure a sostegno delle nuove imprese attuate attraverso i fondi strutturali POR-FESR 2007-2013 a cui le stesse cooperative hanno potuto partecipare.

Tuttavia, si ritiene opportuno riportare i risultati delle rendicontazioni dell'unico bando finanziato con l'art. 9 della L.R.6/2006.

Lo stanziamento del bando sul capitolo di spesa 23089 "CONTRIBUTI ALLE COOPERATIVE DI NUOVA COSTITUZIONE PER LE OPERE DI SVILUPPO PROGETTUALE E DI PRIMO IMPIANTO (ART.9, L.R. 6 GIUGNO 2006, N. 6; D. LGS. 31 Marzo 1998 n.112) Mezzi statali" UPB 1.3.2.2. 7201 inizialmente pari a 500.000,00 euro, fu incrementato a 1.500.000 di euro in considerazione del consistente numero di domande pervenute.

Il bando finanziava, attraverso un contributo pari al 40% della spesa ammessa, le spese di primo impianto, quali: acquisizione di servizi e prestazioni specialistiche; l'acquisto di hardware e software; acquisizione di brevetti e certificazioni per un importo massimo di spesa ammissibile di € 5.000,00; adeguamento funzionale dei locali per l'attività d'impresa; spese impiantistiche e opere civili, finalizzate esclusivamente alla realizzazione di reti telematiche, per un importo massimo di spesa ammissibile di € 5.000,00; spese notarili relativi alla costituzione, per un massimo di € 2.000,00; spese generali nella misura forfettaria del 10% e rimborso costo della fidejussione bancaria a sostegno dell'anticipo del 50%. Con la possibilità di anticipo su fidejussione pari a 50%. L'introduzione dell'anticipo del 50% del contributo, aveva la finalità di sostenere il fabbisogno di liquidità nella delicata fase d'inizio investimenti senza costringere le cooperative a indebitamenti verso capitale di terzi. Tuttavia va rilevato che **solo 10 cooperative su 74 ammesse**, hanno fatto ricorso allo strumento dell'anticipo. La motivazione ricorrente è stata la difficoltà ad accedere al sistema bancario per ottenere la fidejussione necessaria all'ottenimento dell'anticipo. L'essere una nuova cooperativa senza patrimonio e/o storia che possa "garantire" sulla solvibilità della stessa, ha reso il sistema bancario ancora più rigido. Gli elevati tassi allora praticati per l'accensione fidejussoria hanno rappresentato un ulteriore deterrente all'utilizzo dell'anticipo.

Si analizzano di seguito le risultanze rendicontuali del bando sulle quali si effettueranno alcune valutazioni.

I progetti approvati sono stati 74 con un contributo concesso pari a 1.495.322,19 euro, le rendicontazioni pervenute sono state 45 di cui 40 progetti liquidati per un totale di euro pari a €



737.849,74. I contributi di cinque progetti sono stati revocati per non rispetto delle norme previste dal bando. Di seguito la Tabella n.1 di riepilogo delle concessioni-liquidazioni.

Tabella n. 1 - Dettaglio concessioni-liquidazioni		
		CONTRIBUTO TOT CONCESSO
PROGETTI APPROVATI	74	1.495.322,19
RENDICONTAZIONI PERVENUTE	45	
PROGETTI ATTIVI	40	737.849,74
Anticipi pagati	10	125.724,50
PROGETTI CONCLUSI LIQUIDATI (L)	40	612.125,24
TOTALE LIQUIDATO CON ANTICIPO		€ 737.849,74

I 40 progetti rendicontati hanno visto un investimento complessivo di **1.933.192,27 di euro** su 2.259.884,34 di euro dichiarati al momento della presentazione della domanda e quindi approvati. Il contributo concesso, corrispondente ai 40 progetti conclusi era di **867.633,86 euro** mentre quello liquidato di **737.849,74 euro** con una economia pari a **129.784,12 euro**, rispetto alla concessione iniziale.

Dalle Tabella n. 2 si evince che il 65% dei progetti rendicontati provengono dalle province di Bologna, Modena e Forlì che ottengono quindi il 60% dei contributi totali erogati o erogati a fronte del

Tabella n. 2 - Ripartizione Risultati per provincia

Province	N. progetti rendicontati	%	Costi ammessi a rendiconto	%	Contributo Concesso	%
BOLOGNA	9	23%	€ 487.851,93	25%	€ 183.737,50	25%
FORLI CESENA	9	23%	€ 390.466,88	20%	€ 155.275,36	21%
FERRARA	1	3%	€ 48.080,25	2%	€ 19.232,10	3%
MODENA	8	20%	€ 273.036,89	14%	€ 105.223,79	14%
PIACENZA	1	3%	€ 20.364,00	1%	€ 5.905,56	1%
PARMA	3	8%	€ 151.503,52	8%	€ 55.326,89	7%
RAVENNA	4	10%	€ 263.942,76	14%	€ 103.129,15	14%
REGGIO EMILIA	2	5%	€ 122.430,32	6%	€ 48.277,33	7%
RIMINI	3	8%	€ 175.515,72	9%	€ 61.742,06	8%
totali	40	100	€ 1.933.192,27	100	€ 737.849,74	100



Dalla **tabella n. 3** si evince che i “risparmi” principali effettuati nei progetti sono relativi ai costi per l’fideiussione e gli investimenti in brevetti e certificazione.

Tabella n.3 - Riepilogo dettaglio spese sui progetti rendicontati

		COSTI AMMESSI IN DOMANDA	COSTI AMMESSI IN RENDICONTO	D/C
A	Costi per acquisizione di servizi e prestazioni specialistiche (max 1.500,00 € solo per consul. riguardanti compilaz domanda)	€ 1.003.664,00	€ 969.337,08	97%
B	Costi per l'acquisto di hardware e software	€ 473.758,17	€ 393.770,37	83%
C	Costi per acquisizione di brevetti e certificazioni (max 5.000,00 €)	€ 49.800,00	€ 21.030,00	42%
D	Costi per la realizzazione di opere finalizzati all'adeguamento funzionale dei locali	€ 392.752,72	€ 332.093,10	85%
E	Costi per spese impiantistiche e opere civili (max 5.000,00 €)	€ 63.291,50	€ 50.736,13	80%
F	Costi notarili (max 2.000,00 €)	€ 47.618,20	€ 27.323,16	57%
G	Costi per la presentazione di una fideiussione bancaria (max 2.000,00 €)	€ 36.017,35	€ 1.720,98	5%
H	Spese generali (• 10%) di (a+b+c+d+e+f+g)	€ 191.356,66	€ 137.181,45	72%
TOTALE		€ 2.259.884,34	€ 1.933.192,27	86%

Mentre per le mancate fideiussioni, come già detto la motivazione è da ricondurre alla rigidità e onerosità del sistema bancario, per quanto riguarda la riduzione dei mancati investimenti in brevetti, la motivazione è da addurre alla posticipazione degli investimenti relativi all’innovazione a fronte dell’acutizzarsi dei segnali di crisi economica che anche il sistema delle cooperative di servizi ha subito. Inoltre nell’anno di influenza bando è cambiata la normativa regionale di accreditamento delle cooperative per l’erogazione dei servizi sociali. Tale cambiamento di norme ha comportato per alcune cooperative la rivasitazione delle loro priorità d’investimento infatti molte di esse hanno distolto parte della disponibilità finanziaria verso spese non ammissibili dal bando in oggetto, ma necessarie per il riottenimento dell’accreditamento. L’analisi della mortalità dei progetti è da guardare anche con tale lente.

La “mortalità”¹ dei progetti sul bando, pari al 45,95% dei progetti approvati² è molto elevata. I 40 progetti non giunti a rendicontazione sono così divisi: 15 progetti hanno rinunciato al

¹ Il termine mortalità in questo caso è da intendere relativamente alla non realizzazione del progetto presentato al bando.



contributo, 14 progetti non hanno presentato rendicontazione e 5 come già detto sono stati progetti revocati. L'importo totale dell'economia prodotta (non erogazione del contributo) è pari a 744.159,04.

Di seguito nella tabella n. 3 i dati dettagliati delle economie prodotte dalla "Mortalità dei progetti".

Tabella n. 3 - Dati dettagliati sulle economie prodotte dalla "mortalità" progettuale delle imprese del bando.

	N	IMPORTO TOT		
RINUNCE (R)	15	€ 258.623,06	34	€ 616.302,63
RENDICONTAZIONI NON CONSEGNATE (NC)	14	€ 278.782,97		
RENDIC. REVOCATE (R.REV)	5	€ 78.896,60		
RENDIC. RITIRATE (R.RIT)				
R.REV. CON RECUPERO				
ECONOMIA DI IMPEGNO SUL LIQUIDATO	40	€ 127.856,41		
TOTALE ECONOMIA		€ 744.159,04		

Da una recente verifica da noi effettuata tramite l'accesso alle banche dati della Camera di Commercio, delle 15 imprese che hanno rinunciato al contributo, il 100% sono cooperative in liquidazione, delle 14 imprese che non hanno consegnato la rendicontazione solo 3 sono in liquidazione mentre le altre tuttavia continuano ad essere attive anche se molto ridotte.

Le motivazioni della non realizzazione del progetto presentato sono quindi da ricercare in differenti cause. Le cause della non realizzazione del progetto da parte delle 15 imprese che hanno inviato la rinuncia al contributo, sembrano riconducibili ad una partenza non sufficientemente programmata del loro start-up: a tutti gli effetti rientrano nelle statistiche di coloro che "chiudono" l'attività entro i tre/cinque anni successivi alla nascita per cause diverse, spesso legate ad una valutazione troppo ottimistica dell' "accessibilità del mercato" o "dell'innovatività del proprio business in termini di servizio/prodotto o modalità organizzative". L'ulteriore motivazione della chiusura dell'attività è legata al proseguire della crisi economica. Infatti se in una prima fase della crisi stessa, il mercato dei servizi "sociali" ha tenuto, il lento deterioramento del reddito dei privati da una parte e la riduzione costante dei bilanci degli enti pubblici a disposizione del welfare, ha prodotto una permanente espulsione dal mercato di cooperative a cominciare da quelle più deboli dal punto di vista della struttura dei costi, e da quelle più giovani.

Per le 14 imprese che non hanno presentato la rendicontazione ma restano attive anche se con attività più contenute, possiamo ricondurre la "rinuncia" al contributo al fatto di aver distolto gli investimenti verso altre tipologie/fabbisogno più urgenti (vedi adeguamento per accreditamento a cui si accennava precedentemente) o di non avere avuto la disponibilità

² Il dato del 45,95% include anche i 5 progetti a cui è stato revocato il contributo per difformità dalle regole di rendicontazione previste dal bando.



finanziaria per poter affrontare gli investimenti stessi. In altre parole di non aver adeguatamente calcolato il rapporto necessario fra fonti ed impieghi di capitale, anche questo errore tipico delle start-up. Non è tuttavia da sottovalutare che l'impossibilità di accedere ad una fidejussione bancaria (solo 2 di queste imprese avevano fatto richiesta dell'anticipo previsto dal bando) abbia aggravato ed influenzato fortemente la sostenibilità del progetto presentato.

Da quanto emerge nell'illustrazione dei dati riferiti alla rendicontazione delle risorse di cui all'art. 9, i risultati sembrano inferiori alle aspettative che hanno accompagnato l'uscita del bando, definito nei contenuti e nelle modalità operative con le stesse centrali cooperative. Tuttavia, considerati i continui stimoli provenienti da dall'ambito cooperativo in fase di trasformazione si ritiene opportuno avviare una riflessione puntuale sugli strumenti che possono sostenere la nascita e la crescita di nuove imprese.

Un nuovo bando necessiterebbe sicuramente di una maggiore finalizzazione dello stesso e l'attivazione di una rete di soggetti e azioni a supporto delle cooperative nascenti. Infatti recenti studi³ indicano che la formula cooperativa viene sempre più usata come strumento di Turnaround o di Worker buy out nella soluzione di crisi aziendali o per il contrasto alla disoccupazione giovanile/femminile in settori quali "le attività creative o di servizi". Per il sostegno di tali dinamiche positive sarebbe necessario armonizzare le azioni a partire da quelle previste nella stessa legge, creando una spirale virtuosa fra accesso alla liquidità e alle garanzie anche per piccoli investimenti, accompagnamento puntuale nelle fasi critiche dell'avvio, accesso alle competenze/affiancamento del management ed ad un sistema di promozione più aperto ed inclusivo.

³ Vedi "Cooperazione, non profit, e imprenditoria sociale: economia e lavoro" 2014 – Unioncamere; " Rapporto 2014 sull'economia regionale" – 2015 -