

**Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore Palma Costi relativa alla legge regionale 6 giugno 2006, n. 6 "Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione mutualistica in Emilia-Romagna" (oggetto assembleare 1543/2015)**

A cura del Servizio Segreteria e affari legislativi

*La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare II, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione dell'Assessore Costi, che si allega. La nota non costituisce una sintesi della relazione.*

## **Cosa prevede la clausola valutativa**

La clausola valutativa (art. 53, comma 2, dello Statuto e art. 50 del Regolamento dell'Assemblea) è un articolo di legge che attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge stessa di raccogliere, elaborare e, infine, comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate per conoscere tempi e modalità d'attuazione e valutare le conseguenze per i destinatari<sup>1</sup>.

Ciò premesso, la l.r. 6/2006 contiene all'art. 11 una clausola valutativa, la quale, salvo quanto previsto nell'articolo 4 della stessa legge, stabilisce che l'Assemblea legislativa esercita, secondo quanto definito nell'articolo 53 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati ottenuti dagli interventi effettuati in attuazione degli articoli 7, 8 e 9, con particolare riferimento al grado di attivazione in termini di risorse impiegate e di destinatari raggiunti.

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione della Giunta.

## **1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione presentata dall'Assessore**

### **1.1 Procedura di consegna della relazione**

La legge è stata approvata nel 2006 e l'art.11, che disciplina la clausola valutativa, non riporta le modalità e i tempi per l'invio del report, che sono stati definiti successivamente dal "gruppo di lavoro Assemblea-Giunta sull'analisi e applicazione delle clausole valutative", rifacendosi alle disposizioni dell'art. 50 del Regolamento dell'Assemblea e alla prassi consolidata.

Il presente report è successivo ad una prima relazione (oggetto assembleare 3477/2012) e risulta conforme alla tempistica definita con le modalità sopraindicate.

---

<sup>1</sup> Informazioni sull'esperienza dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna sono disponibili nel Vademecum del Consigliere nel capitolo "Modalità e strumenti per la qualità della legislazione".

## **1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione**

Rispondendo a quanto richiesto dalla clausola, la relazione riporta la disamina degli interventi di sostegno e promozione della cooperazione previsti dagli articoli 7,8 e 9 della legge. In particolare:

### **Sostegno a “Programmi integrati di sviluppo e promozione cooperativa” (art.7)**

L'art. 7 prevede, da parte della Regione Emilia-Romagna, un sostegno ad iniziative di sviluppo e promozione della cooperazione mutualistica attraverso la stipula di appositi accordi con le associazioni di rappresentanza regionali. La relazione riporta quanto realizzato in seguito all'Accordo pluriennale del 18 ottobre 2007 firmato dalle associazioni cooperative più rappresentative dell'Emilia-Romagna, indicando i filoni d'intervento che hanno comportato, dal 2007 al 2014, uno stanziamento di euro 3.206.000 e il finanziamento di 59 progetti (46 per euro 2.650.000 dal 2007 al 2012, come riportato nel precedente report, e 13 per euro 285.000 nel 2014 ed euro 271.000 nel 2015). Di particolare interesse risulta l'avvenuta presentazione di progetti e attività legati alle azioni di supporto alla nuova cooperazione di giovani in nuovi settori, vista anche come strumento di “contenimento” della disoccupazione giovanile; inoltre, 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.

Da un punto di vista metodologico, risulta interessante la tabella del report che rappresenta il trend dal 2007 al 2014 relativo al numero di progetti approvati, suddivisi per associazione di categoria.

Il report presentato, ribadendo quanto già scritto nella precedente relazione, evidenzia l'urgenza di attivare percorsi consultivi e progettuali, della cui attivazione non vi sono indicazioni, che consentano di valutare l'attualità dell'Accordo e dell'articolato di legge.

### **Strumenti finanziari di sostegno e sviluppo della cooperazione (art.8)**

L'art.8 riguarda il sostegno e l'utilizzo di strumenti quali il fondo denominato Foncooper e il Fondo Regionale di Cogaranzia, finalizzati, entrambi, a promuovere investimenti nelle imprese cooperative, capitalizzazione, accesso al credito, incremento della partecipazione dei soci e ingresso di nuovi soci.

La relazione riassume l'operatività di questi due strumenti:

1. “Foncooper”, fondo rotativo che, attraverso il gestore Unicredit Banca Spa, in base a Convenzione non onerosa con la Regione Emilia-Romagna, permette la concessione di finanziamenti agevolati alle società cooperative, escluse quelle di abitazione, rientranti nei limiti dimensionali previsti per le PMI, consistenti in prefinanziamenti nel limite massimo di euro 500.000 per impresa, assistiti da garanzia consortile rilasciata da COOP.E.R.FIDI Scrl.

La relazione riporta che dalla data di attuazione della Convenzione ad oggi sono state presentate 82 domande e di queste il 26% sono risultate rinunciate/decadute/non ammesse.

Nel report attuale si rileva quanto già scritto nella precedente relazione presentata dalla Giunta, e cioè che la capienza del fondo Foncooper è ancora cospicua; nonostante il lavoro svolto con le Associazioni di rappresentanza, non

sembra siano state al momento trovate soluzioni per un suo pieno utilizzo. Il report informa, poi, che è in corso una revisione complessiva del modello di gestione ed una verifica per l'apertura dello strumento al settore agricolo.

2. Fondo Regionale di Cogaranzia, istituito dalla Regione Emilia Romagna ai sensi della l.r. n. 3 del 1999, che presenta uno stanziamento dedicato alla Cooperazione pari a 10 milioni di euro. Il Fondo garantisce operazioni di finanziamento, finalizzate a sostenere liquidità aziendale, investimenti, capitalizzazione, prestiti e ristrutturazione del debito, ed il soggetto gestore 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.

Il report attuale, rispetto a quello precedente, riporta le informazioni sul grado di utilizzo del Fondo da parte degli imprenditori, esponendo i dati relativi al quadriennio di attività 2010-2014, dai quali risultano 329 operazioni effettuate per euro 98.328.745 di finanziamenti erogati a fronte di euro 37.095.930 di garanzia prestata.

### **Promozione cooperativa (art.9)**

L'art.9 si propone di sostenere cooperative di nuova costituzione per le opere di sviluppo progettuale e di primo impianto, con particolare riferimento a cooperative sociali e a cooperative costituite per l'uscita da situazioni di crisi aziendali.

Tale articolo, dal 2010 in poi, non ha più avuto attuazione 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 da cui le stesse cooperative hanno potuto attingere.

In riferimento al bando finanziato con l'art. 9, a partire dal 2010 sono stati stanziati euro 500.000, poi incrementati ad euro 1.500.000 in considerazione del consistente numero di domande pervenute. Nella relazione sono riportati i risultati delle rendicontazioni, che risultavano mancanti nel primo report in quanto la scadenza prevista per giugno 2012 era stata posticipata ad ottobre 2012 a causa dell'emergenza terremoto.

Da rilevare che solo 10 cooperative su 74 ammesse, hanno fatto ricorso allo strumento dell'anticipo, che aveva la finalità di sostenere il fabbisogno di liquidità nella delicata fase d'inizio; la motivazione ricorrente è stata la difficoltà ad accedere al sistema bancario a causa della richiesta di garanzie sulla solvibilità e degli elevati tassi.

La relazione riporta che, rispetto al numero di progetti approvati, solo poco più della metà dei finanziamenti è andata a buon fine. Ciò è dovuto alle scelte di risparmio aziendale su spese relative a fidejussioni e brevetti e certificazioni.

La relazione rileva, inoltre, che la riduzione degli investimenti in brevetti è da addurre all'acutizzarsi dei segnali di crisi economica che anche il sistema delle cooperative di servizi ha subito. Inoltre, è cambiata la normativa regionale di accreditamento delle cooperative per l'erogazione dei servizi sociali e questo ha portato alcune cooperative a rivisitare le priorità d'investimento verso spese non ammissibili dal bando ma necessarie per l'accreditamento.

La "mortalità" dei progetti sul bando, pari al 45,95% di quelli approvati, risulta molto elevata ed i 40 progetti non giunti a rendicontazione sono così divisi: 15

progetti hanno rinunciato al contributo, 14 progetti non hanno presentato rendicontazione e 5 progetti sono stati revocati. L'importo totale dell'economia prodotta è pari a euro 744.159,04.

Il report riporta un confronto tra territori che risulta rilevante da un punto di vista metodologico al fine di valutare la ricaduta nelle diverse realtà provinciali. Da tale confronto si evince che il 65% dei progetti rendicontati provengono da Bologna, Modena e Forlì.

Rispetto alla precedente relazione, si evidenzia l'approfondimento relativo all'analisi svolta sulle imprese rinunciarie attraverso l'utilizzo della banca dati della Camera di Commercio dalla quale risulta infatti che il 100% delle aziende è in stato di liquidazione.

Le cause della mancata realizzazione del progetto vengono ricondotte ad una start-up non sufficientemente programmata, al perdurare della crisi economica che ha portato al deterioramento del reddito dei privati e alla riduzione costante dei bilanci degli enti pubblici a disposizione del welfare, alla scelta di investire in fabbisogni più urgenti quali l'accreditamento e alla difficoltà di accesso alla fideiussione bancaria.

## **2. Considerazioni conclusive**

Il report puntualizza che, considerati i continui stimoli provenienti dall'ambito cooperativo, sarebbe opportuno avviare una riflessione sugli strumenti che possano sostenere la nascita e la crescita di nuove imprese.

La relazione precisa che un nuovo bando necessiterebbe, tra l'altro, dell'attivazione di una rete di soggetti e azioni a supporto delle cooperative nascenti visto che la formula cooperativa viene sempre più usata nella soluzione di crisi aziendali o per il contrasto alla disoccupazione giovanile/femminile.

La stessa relazione suggerisce l'attivazione di una spirale virtuosa fra accesso alla liquidità, garanzie anche per piccoli investimenti, accompagnamento puntuale nelle fasi critiche dell'avvio, affiancamento del management e sistema promozionale più aperto ed inclusivo.