

## ATTO N. 87

### **“Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 6.8.1997, n. 24 (Provvedimenti diretti alla promozione ed allo sviluppo della cooperazione)”**

Proposta di iniziativa della Giunta Regionale (D.G.R. n. 979 del 12/07/2010)

## ISTRUTTORIA DI SINTESI

**ANALISI TECNICO – NORMATIVA**

**ANALISI DOCUMENTALE**

## **Processo legislazione e studi**

Regione Umbria – Consiglio regionale

Documentazione ad uso interno

***Luglio 2010***

Stampa: Centro Stampa Xerox – XGS, presso Consiglio regionale dell’Umbria

---

### **Materia del Pdl**

Il PdL in esame detta disposizioni che in parte modificano ed in parte vanno ad integrare la legge regionale 6 agosto 1997, n. 24 (Provvedimenti diretti alla promozione e allo sviluppo della cooperazione).

### **Potestà legislativa regionale**

In prima facie, tenuto conto dei tempi stretti d'istruttoria, si può affermare che l'oggetto del Pdl in esame rientra nell'ambito della promozione della cooperazione e più in generale, si inquadra nell'ambito della materia “sviluppo economico ed attività produttive”. Pertanto sembra prevalentemente riguardare competenze normative esclusivamente regionali. Si puntualizza, peraltro, che vengono toccati anche aspetti di competenza legislativa concorrente (ad es. aziende di credito a carattere regionale).

### **Verifica della legittimità costituzionale**

Il pdl in esame ( v. art 11) potrebbe apparire in contrasto con l'art. 117, comma 1 della Costituzione, sotto il profilo della possibile inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, in particolare per quanto riguarda gli aiuti di stato. Sarebbe pertanto opportuno chiarire meglio questo punto.

### **Coordinamento con la normativa vigente**

All'art. 4, comma 3, si prevedono “azioni positive per l'inserimento lavorativo in ambito cooperativo, di persone svantaggiate ed in particolare disabili”. Potrebbe essere opportuno un coordinamento con la legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9 ( Norme sulla cooperazione sociale).

Per una panoramica della normativa vigente in materia in altre Regioni v.: Basilicata l.r. 9 dicembre 1997, n. 50 (Disposizioni di principio e disciplina generale per la cooperazione); Liguria l.r. 10 luglio 2003, n. 21 (Interventi per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.); Marche l.r. 16 aprile 2003, n. 5 (Provvedimenti per favorire lo sviluppo della cooperazione.); Piemonte l.r. 13 ottobre 2004, n. 23 (Interventi per lo sviluppo e la promozione della cooperazione.); Veneto l.r. 18 novembre 2005, n. 17 (Normativa sulla cooperazione nella Regione del Veneto.); Lazio l.r. 21 luglio 2003, n. 20 (Disciplina per la promozione e il sostegno della cooperazione); Lombardia l.r. 18 novembre 2003, n. 21 (Norme per la cooperazione in Lombardia.); Molise l.r. 5 maggio 2009, n. 16 (Interventi per la promozione e lo sviluppo del Sistema Cooperativo del Molise).

### **Necessità del ricorso allo strumento normativo**

Il ricorso allo strumento normativo si configura come necessario, in quanto il pdl in esame apporta modifiche ad un' altra legge regionale e prevede oneri a carico della Regione.

### **Pertinenza del titolo rispetto all'articolato**

Nulla da rilevare. Si segnala solo l'opportunità di alcune rettifiche in termini di drafting, nel titolo.

## **Rispondenza delle singole disposizioni ai criteri di chiarezza ed omogeneità**

Art. 1- Art 2: Sarebbe auspicabile anteporre l' "oggetto" alle "finalità" della legge, facendo corrispondere la rubrica dell'articolo al contenuto.

Art. 1: Sarebbe auspicabile modificare il termine "governance" (lett. b); e verificare la possibilità di richiamare espressamente la l.r.28 dicembre 2009, n. 26 (Disciplina per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali)

Art. 2: "associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo": si suggerisce di verificare se è opportuno mantenere tale distinta definizione, alla luce del contenuto dell' art. 4 della l.r. 24/97.

Art. 3: si suggerisce di spostare il contenuto del comma 5 bis all'interno del comma 3 della l.r. 24/97 . Si sottolinea che il comma 5 bis prevede una norma riguardante il quorum funzionale, mentre è assente una norma relativa al quorum strutturale dell'organo collegiale in questione.

### Obiettivi e strumenti

La relazione di accompagnamento al ddl in oggetto esplicita la necessità di disporre di uno strumento legislativo che permetta di “considerare l’impresa cooperativa a tutti gli effetti impresa del sistema produttivo” e che sia capace di rispondere in maniera dinamica e flessibile alle necessità di crescita e di sviluppo della cooperazione.

In tale prospettiva, il disegno di legge si configura come un “quadro normativo di principio”, in cui l’individuazione degli specifici interventi che potranno essere attivati, viene demandato agli strumenti della programmazione regionale, nazionale e comunitaria. A tale riguardo, la nuova formulazione dell’art.5, prevede che la Regione attui interventi finalizzati a favorire:

- a) **l’accesso al credito** delle imprese cooperative ed il potenziamento dei fondi rischi dei consorzi di garanzia;
- b) **la nascita di nuove imprese cooperative e la loro crescita dimensionale**, lo sviluppo ed il consolidamento di quelle esistenti;
- c) l’acquisizione di servizi specialistici per il **miglioramento della struttura organizzativa**, l’accesso a nuovi mercati e lo sviluppo di nuove forme di responsabilità sociale;
- d) l’integrazione e la **creazione di reti stabili di imprese cooperative**;
- e) **la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale** nonché il trasferimento e l’innovazione tecnologica.

### Corrispondenza con la programmazione regionale

Di revisione della L.R. 24/97 si parla sin dal **DAP 2007-2009** e nel **DAP 2008-2010** è ribadito che, parallelamente al ddl sulle politiche industriali (LR 25/08), sarebbero state attivate le procedure per la revisione delle principali leggi di riferimento in tema di sostegno alle attività produttive e distributive (LR 5/90 in materia di artigianato, LR 12/95 per il supporto allo *start up* di imprese innovative, LR 12/97 di incentivazione al commercio e, appunto, LR 24/97 in tema di cooperazione).

Nel **DAP 2009-2011** l’obiettivo di facilitare l’accesso al credito delle imprese dell’artigianato, del commercio, del terziario e delle imprese cooperative viene perseguito attraverso l’incremento della dotazione finanziaria nell’ambito del bilancio 2009 degli interventi previsti dalla legislazione regionale vigente ed in particolare, per quanto riguarda la legge regionale 24/97, con il potenziamento dei fondi rischi delle strutture di garanzia e la concessione di contributi in conto interessi (di quanto?). Nel **DAP 2010** viene confermato l’incremento dei fondi rischi dei consorzi fidi riferibili al settore della cooperazione; inoltre, per il sostegno agli investimenti delle imprese del commercio e del settore della cooperazione, viene confermata l’operatività a sportello degli incentivi previsti, rispettivamente, dalla legge 12/97e dalla legge 49/85 (cd Marcora).

Nella **legge regionale 23 dicembre 2008 n. 25** “*Norme in materia di sviluppo, innovazione e competitività del sistema produttivo regionale*” viene previsto che la programmazione degli interventi a favore delle imprese appartenenti ai settori dell’artigianato, cooperazione, commercio e terziario sia definita negli appositi atti di programmazione previsti dalla legge stessa, tenendo conto delle specifiche normative regionali di

settore. Nello specifico. il **Programma annuale di politica industriale per lo sviluppo, l'innovazione e la competitività del sistema produttivo regionale** di cui all'art. 18 comma 2 della L.R. 25/08, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1705 del 30 novembre 2009, si occupa di cooperazione al paragrafo 5.2.6 (relativo al Fondo per gli investimenti della cooperazione) e al paragrafo 5.3.3. (relativo all'incremento dei fondi rischi delle cooperative artigiane di garanzia e consorzi fidi).

Per quanto riguarda il **Fondo per gli investimenti della cooperazione (Foncooper)** si propone la modifica del fondo rotativo introdotto dalla legge 27 febbraio 1985 n. 49 (“*Provvedimenti per il credito alla cooperazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione*”). Infatti, dopo due anni di ridotta attività, imputabile anche ai rigidi limiti fissati per l'accesso alle agevolazioni, è auspicabile una riduzione sia delle soglie di accesso che dei limiti massimi di investimento ammissibile, oltre che un adeguamento del tasso di interesse applicato agli interventi del fondo. Beneficiari del fondo sono tutte le PMI cooperative, ad eccezione di quelle operanti nel comparto agricolo, del commercio e dei servizi. L'entità del fondo, derivante dalla residua gestione della legge 49/85 è pari ad euro 2.400.000; la sua allocazione è prevista presso Sviluppumbria.

Per quanto riguarda l'**Incremento dei fondi rischi delle cooperative artigiane di garanzia e consorzi fidi**, nel programma annuale si prevede l'erogazione di contributi a titolo di apporto ai fondi rischi, per circa 2 milioni di euro, a favore dei consorzi fidi e delle cooperative artigiane di garanzia, ai sensi delle leggi regionali 5/90, 12/97 e 24/97 e dell'art. 11 della LR 4/09 (disposizioni collegate alla manovra finanziaria 2009 che, all'art. 11 prevede modificazioni alla LR 5/90 e 12/97).

**Gli interventi sul fronte del credito previsti dalla modifica proposta alla legge regionale 24/97, finalizzati a favorirne l'accesso da parte delle imprese cooperative e il potenziamento dei fondi rischi dei consorzi di garanzia, sono dunque in linea con quanto già previsto dalla programmazione regionale.**

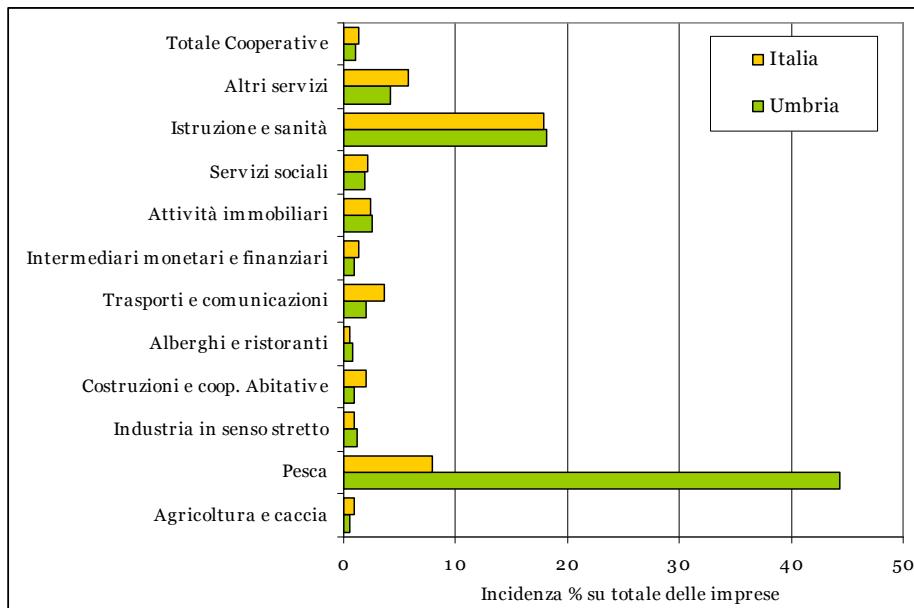
### **Presenza di dati nella relazione di accompagnamento**

Nella relazione di accompagnamento viene menzionato il “Secondo rapporto sulle imprese cooperative” di Unioncamere (2007) senza però citare dati tratti da esso. Al contrario, vengono presentati alcuni dati sulla consistenza numerica delle imprese cooperative in Umbria (1.156 alla data del 31 dicembre 2007) senza però citarne la fonte. Inoltre vengono citati i risultati di un altro studio condotto su un campione di 412 imprese cooperative, dal quale risulta una stima del volume totale degli occupati nelle imprese cooperative (19.700 unità, che rappresentano circa il 5% dell'occupazione regionale totale) ed una stima del Prodotto Interno Lordo generato dalla cooperazione (circa il 3%). Anche in questo caso, la fonte dei dati non viene citata e non risultano pertanto verificabile.

### **Dati e informazioni di sintesi**

In base ai dati del Registro delle Imprese delle Camere di Commercio, al 31 dicembre 2005 in Italia esistono 70.397 imprese cooperative attive, che rappresentano l'1,4% del totale delle imprese attive. In Umbria, l'ammontare delle imprese cooperative alla stessa data è di **871 unità**, che rappresentano l'1,1% del totale delle imprese iscritte nel Registro. La consistenza numerica delle imprese cooperative in Umbria risulta leggermente in calo rispetto al dato del 2001 (-2,0%).

Rispetto alla categoria economica di appartenenza, la figura di seguito mostra l'incidenza percentuale delle imprese cooperative sul totale delle imprese, separatamente per ciascuna categoria. Dal grafico si evince la particolare importanza della cooperazione in Umbria nel settore della pesca (dove quasi la metà delle imprese sono cooperative) e del settore Istruzione e sanità (dove, in linea con il dato nazionale, le imprese cooperative incidono per poco meno del 20% sul totale delle imprese del settore).



Fonte: Registro delle imprese – Anno 2005

### *Le centrali cooperative*

In base a quanto contenuto nel Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 9 del 11 gennaio 2006 (Rinnovo della Consulta regionale della cooperazione, ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 24/97) che contiene la lista dei membri appartenenti alla Consulta regionale della cooperazione, risultano presenti **4 centrali cooperative**:

- Conferdazione cooperative italiane;
- Unione nazionale cooperative italiane;
- Lega regionale cooperative e mutue;
- Associazione generale cooperative italiane.

L'art.3 del decreto prevede inoltre che i nominati durano in carica quanto il Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della L.R. 24/1997.

### **Osservazioni**

La composizione della **Consulta regionale della cooperazione** prevede la presenza, oltre che dell'assessore regionale competente o suo delegato, di un esponente designato da ciascuno degli organismi riconosciuti in rappresentanza del movimento cooperativo umbro e di tre membri eletti dal consiglio regionale, scelti tra esperti in materia di cooperazione. Questa previsione potrebbe contrastare con l'art.14 paragrafo 6 della Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno (pubblicata in G.U.C.E. L 376 del 27.12.2006), laddove essa impone agli Stati membri di eliminare i requisiti che prevedono il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o dell'adozione di altre decisioni dell'autorità

competente, per non andare contro l'obiettivo di base di assicurare procedure obiettive e trasparenti e non ostacolare potenzialmente l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, laddove è specificato che tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le Camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico. Tale contrasto risulta comunque attenuato dall'aver eliminato l'espressione, da parte della Consulta stessa, di pareri sui criteri adottati dal comitato di valutazione (previsto all'art.6 ora soppresso), mentre potrebbe riguardare la proposta alla Giunta regionale dei criteri da seguire nella ripartizione tra le Centrali cooperative dei contributi regionali.

#### Articolato (vigente vs modificato dal PDL) e spese previste di competenza per l'anno di bilancio 2010

Articolato della legge vigente	Bilancio di direzione 2010 (€)	Tipo di modifica proposta dal PDL	Articolato come modificato dal PDL	Norma finanziaria del PDL (€)
Art. 1 - Oggetto.		<b>sostituito</b>	Art. 1 - Finalità.	
		<b>aggiunto</b>	Art. 1 bis - Oggetto.	
Art. 2 - Consulta regionale della cooperazione.		<b>modificato</b>	Art. 2 - Consulta regionale della cooperazione.	
Art. 3 - Compiti della Consulta.		<b>modificato</b>	Art. 3 - Compiti della Consulta.	
		<b>aggiunto</b>	Art. 3 bis - Conferenza regionale della cooperazione.	
Art. 4 - Centrali cooperative.	97.610,00	=	Art. 4 - Centrali cooperative.	97.610,00
Art. 5 - Strutture consortili operanti nel settore del credito.	247.303,00	<b>sostituito</b>	Art. 5 - Interventi per lo sviluppo ed il sostegno della cooperazione. di cui: c.1,lett.a (accesso al credito e fondi rischi) c.1,lett.c (servizi specialistici)	231.793,00 231.793,00 0,00
Art. 6 - Progetti di cooperazione e integrazione.	51.645,00	<b>abrogato</b>	-	
Art. 7 - Promozione della cooperazione sul territorio.		=	Art. 7 - Promozione della cooperazione sul territorio.	
Art. 8 - Unità informativa per la cooperazione.	0,00	<b>sostituito</b>	Art. 8 - Attività di studio e ricerca sulla cooperazione.	51.645,00
Art. 9 - Formazione professionale.		<b>sostituito</b>	Art. 9 - Capitale umano.	
Art. 10 - Attività promozionale.		<b>modificato</b>	Art. 10 - Attività promozionale.	
Art. 11 - Abrogazione.		= <b>ma non vivo</b>	Art. 11 - Abrogazione.	
Art. 12 - Norma transitoria.		= <b>ma non vivo</b>	Art. 12 - Norma transitoria.	
Art. 13 - Norma finanziaria.		<b>modificato</b>	Art. 13 - Norma finanziaria.	
<b>Spesa complessiva</b>	<b>396.558,00</b>		<b>Spesa complessiva</b>	<b>381.048,00</b>
<b>Differenza tra la spesa complessiva prevista nel bilancio di direzione 2010 e secondo il PDL</b>				<b>15.510,00</b>

Tra i dati in tabella si fa notare la riduzione di 15.510 euro dalla spesa complessiva per il finanziamento della legge e lo spostamento di 51.645,00 euro dai **progetti di cooperazione e integrazione** (art.6 in abrogazione) alle **attività di studio e ricerca sulla cooperazione** (nuovo art.8).

I **beneficiari** dell'intervento pertanto si possono considerare le imprese cooperative (nell'accesso al credito art.5, c.1, lett.a), le centrali cooperative (art.4) e i soggetti che svolgono attività di studio e ricerca sulla cooperazione, tra cui l'AUR, le camere di commercio e le centrali cooperative (art.8).