SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE CODICE DEGLI INCENTIVI

(A.G. 294)

(Audizione dell'Alleanza delle Cooperative Italiane)

Senato della Repubblica/Camera dei deputati

(Commissioni 9° e X riunite)

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana

(AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**

Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

http://www.alleanzacooperative.it *https://www.agci.it* *http://www.confcooperative.it* *http://www.legacoop.coop*

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE CODICE DEGLI INCENTIVI (A.G. 294)

Audizione dell'Alleanza delle cooperative

Lo schema di decreto legislativo in esame, sul quale la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere, ambisce alla codificazione di un settore centrale per la politica industriale.

Condividiamo l'obiettivo generale della *codificazione*, anche se non recediamo dal manifestare una preoccupazione riguardo alla necessità che si mantengano le distinzioni tra diversi tipi di incentivi, imprese e livelli di governo coinvolti.

A tal proposito, assumono centralità il *Programma degli incentivi*, che deve adottare ciascuna amministrazione responsabile, e il *Tavolo permanente degli incentivi* presso il Ministero delle imprese e del made in Italy (MIMIT), che avrà l'obiettivo di coordinare le politiche di incentivazione statali e regionali, a cui consegniamo sin d'ora questa nostra generale preoccupazione.

Veniamo ora alle singole disposizioni.

L'**articolo 6** prevede che gli incentivi siano attivati con bandi delle amministrazioni responsabili. La norma dispone che i bandi debbano indicare, tra l'altro, le ***condizioni di ammissibilità soggettiva e oggettiva*** (operazioni e spese ammissibili), le modalità di determinazione del beneficio e le relative procedure di fruizione, la disciplina delle variazioni, dei controlli e i casi in cui l'agevolazione può essere revocata. È previsto inoltre che i bandi siano redatti in conformità a un ***bando-tipo*** definito con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, ai fini dell'uniforme applicazione della disciplina degli elementi essenziali. La relazione illustrativa evidenzia poi che la previsione di bandi-tipo per la materia degli incentivi alle imprese costituisce una rilevante novità, da leggersi in un'ottica di standardizzazione e di "traghettamento" del sistema verso la digitalizzazione dei processi, a partire dalla formazione del bando.

Ebbene, la generalizzazione, standardizzazione e digitalizzazione delle procedure, specie con riferimento alla 'individuazione delle condizioni soggettive di ammissibilità", reclama garanzie e cautele per evitare le discriminazioni a danno delle forme d'impresa diverse rispetto all'unica taglia presa in considerazione dai processi di automatizzazione. Per cogliere la serietà delle nostre preoccupazioni è essenziale rievocare alcuni esempi.

In questi anni, la cooperazione – e, più in generale, il mondo della cd *economia sociale* di cui alla RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO UE del 27 novembre 2023, n.1344, che include le cooperative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, le fondazioni e le imprese sociali – ha sperimentato

una sottile forma di discriminazione normativa connessa all'introduzione di misure incentrate sull'individuazione di attività economiche in base all'esclusivo riferimento ai codici di classificazione statistica (cd Ateco). La difficoltà di classificare le attività svolte dalla cooperazione e dai soggetti dell'economia sociale – spesso multifunzionali e a scambi plurimi – hanno determinato una serie di contraddizioni e complessità tutte le volte in cui i codici di classificazione sono assurti a requisiti o presupposti esclusivi di sussidi, benefici, sovvenzioni, agevolazioni.

Ad es., in sede di iscrizione al Registro delle imprese, non esistendo un codice Ateco specifico per alcune attività (come ad es. per molte cooperative agricole[1]) o dovendo necessariamente svolgere molteplici servizi per la comunità (come le cooperative di comunità o le imprese sociali), i soggetti dell'economia sociale hanno sovente classificato le proprie attività con codici riguardanti una parte minoritaria dell'oggetto sociale, che non ne morde l'essenza.

La conseguenza di tale scelta è che le cooperative di comunità, le cooperative sociali di inserimento lavorativo, le imprese sociali ad oggetto plurimo o le cooperative agricole di trasformazione, tutte le volte in cui sia introdotta una misura agevolativa anche a sostegno delle attività che queste svolgono in concreto, si trovano escluse per la ragione meramente formale e burocratica di non recare in sede di classificazione Ateco il codice eletto dalla legge o dal bando. E ciò pur svolgendo in fatto la medesima attività agevolata, peraltro con le modalità partecipate e prive di speculazione del soggetto economico sociale.

In tal modo la codificazione ATECO non circoscrive la sua funzione alla classificazione statistica ed assurge a criterio giuridico generale, a "fonte primaria" di definizione dello *status* giuridico di una impresa, del suo inquadramento previdenziale, fiscale, economico, amministrativo e civilistico, concorrendo all'individuazione di requisiti di esclusiva spettanza della legge dello Stato.

Ragion per cui, pur convenendo con la necessità di semplificare, automatizzare, standardizzare i processi, auspichiamo che ciò avvenga – e a tal proposito chiediamo l'introduzione di un principio *ad hoc* che orienti l'elaborazione del bando-tipo – con la garanzia che – quanto meno con riferimento alle imprese dell'economia sociale – il bando contempli dispositivi appositi per non mortificare il pluralismo delle forme di impresa.

Nello specifico, inoltre, qualora il bando contempli l'espresso riferimento a determinati codici della classificazione delle attività economiche ATECO 2007 (e prossimo ATECO 2025), dovrà essere consentito ai soggetti dell'economia sociale – per la complessità e l'articolazione dei modi di

[1] Alcune delle quali hanno ritenuto di ascrivere le proprie attività alla sezione agricola mutuando il codice Ateco dei soci produttori agricoli primari (cod. 01) nonostante l'attività svolta fosse di trasformazione e, quindi, diversa da quella svolta dai soci.

produzione e di gestione dell'impresa e per l'articolazione del loro oggetto sociale – di dimostrare il requisito dello svolgimento di una data attività economica altrimenti rispetto al metodo della codificazione Ateco. In tal modo, con riferimento alla situazione peculiare dei soggetti dell'economia sociale, si preverrebbero discriminazioni irrazionali e la classificazione Ateco recupererebbe, almeno nei confronti dell'economia sociale, la sua funzione sintetico-descrittiva o, al massimo, "presuntiva", senza essere piegata ad esigenze di semplificazione discriminante.

Quanto ai cd ***elementi premianti***, disciplinati all'**articolo 8**, sono elencati fra gli altri l'attribuzione al proponente del rating di legalità, il possesso della certificazione della parità di genere, l'assunzione di persone con disabilità aggiuntive rispetto agli obblighi di legge, la valorizzazione della quantità e qualità del lavoro giovanile e del lavoro femminile e la valorizzazione del sostegno alla natalità.
Condividiamo l'introduzione di una disciplina generale degli elementi premianti, la modalità di funzionamento e l'impianto dell'istituto. Ci permettiamo tuttavia di avanzare alcune proposte di integrazione. Riteniamo infatti che possano essere presi in considerazione anche elementi ulteriori che denotano la idoneità dell'impresa all'attuazione dei valori costituzionali e/o al perseguimento di un interesse generale.
Alludiamo, in particolare, a:

- la partecipazione dei lavoratori o dei soci lavoratori all'effettiva gestione dell'impresa, che denota di per sé una funzione sociale e la perseguibilità di dispositivi di rango costituzionale iscritti negli articoli 45 e 46 della Costituzione;
- l'esistenza di divieti normativi o statutari di distribuzione di utili oltre una certa soglia e di un contestuale obbligo di devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento che rammostrano l'esistenza di un *patto con la comunità* per la permanente destinazione all'attività economica del patrimonio aziendale.

Infine, l'**articolo 9** elenca i **motivi di esclusione** che precludono in ogni caso l'accesso alle agevolazioni, ferma restando la disciplina delle cause di esclusione definita dal bando. Ovviamente, avendo un contenuto sanzionatorio, la disposizione individua in maniera tassativa i motivi di esclusione e, tra questi[2], contempla l'*inadempimento dell'obbligo di stipula di contratti assicurativi a copertura dei danni*.

[2] Oltre alle ipotesi previste nel codice delle leggi antimafia o dei contratti pubblici, sono previste l'esistenza di un divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, le violazioni delle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, nonché l'effettuazione di una operazione di delocalizzazione o cessazione di attività.

In primo luogo, si osserva come la previsione in esame contraddica quanto previsto dall'articolo 1, comma 102, della legge n. 213 del 2023 che stabilisce che dell'inadempimento dell'obbligo di assicurazione da parte delle imprese "si deve tener conto" nell'assegnazione di contributi, sovvenzioni o agevolazioni pubbliche, senza determinare in maniera perentoria quali siano gli effetti di tale valutazione. Ne consegue che, allo stato, come peraltro espressamente chiarito dal Ministero delle imprese e del Made in Italy, "*ciascuna Amministrazione titolare di misure di sostegno e agevolazione è chiamata a dare attuazione alla citata disposizione, definendo e comunicando le modalità con cui intende tener conto del mancato adempimento all'obbligo assicurativo in argomento in relazione alle proprie misure coerentemente con le tempistiche recate dall'articolo 1 del decreto-legge 31 marzo 2025, n. 39*" [3]. Tale meccanismo rappresenta un importante elemento di equilibrio, che deve essere necessariamente mantenuto, mentre la previsione introdotta alla lettera f) dell'articolo 9 avrebbe l'effetto di aumentare in maniera intollerabile le criticità della normativa sulle polizze, già segnalate dal Parlamento e dedotte in specifici *ordini del giorno*, rispetto ai quali il Governo ha assunto un impegno specifico a provvedere[4].

Più in dettaglio, con riferimento al perimetro soggettivo dell'obbligo, i citati ordini del giorno evidenziano che l'obbligo assicurativo sembra ricadere su chiunque utilizzi il bene[5], a qualsiasi titolo, incluse le imprese che hanno in concessione beni culturali di rilevantissimo valore (prevalentemente immobili pubblici o appartenenti a enti religiosi). Tali imprese, pur svolgendo solo servizi di promozione e valorizzazione turistica, si troverebbero costrette a stipulare costosissime ed insostenibili polizze assicurative a copertura di beni di valore incommensurabile o, addirittura, talvolta neppure valutabile in considerazione della specificità e delle caratteristiche del bene tutelato. Più in generale, le imprese che gestiscono servizi fondamentali per l'erogazione di servizi pubblici quali ristorazione collettiva, assistenza sociale e sanitaria, utilizzando porzioni o interi edifici quali, ad esempio scuole, ospedali, ministeri, di proprietà della pubblica amministrazione, non tenuta, sulla base delle attuali disposizioni, alla stipula della polizza.

Nel rappresentare, quindi, l'urgenza della questione, si ritiene indispensabile eliminare dal testo la previsione dell'articolo 9, comma 1, lettera f), anche considerata l'inesigibilità dell'adempimento con riferimento a diverse categorie, quali quelle sopra indicate – criticità sulla quale il Governo ha assunto l'impegno di provvedere con specifiche ipotesi di esonero che potrebbero essere utilmente

[3] https://www.mimit.gov.it/it/assistenza/domande-frequenti/polizze-catastrofali-risposte-alle-domande-frequenti-faq .
[4] Vedi G/1482/6/9 (testo 2); G/1482/7/9 (testo 2); G/1482/8/9 (testo 2); G/1482/9/9 (testo 2).
[5] In base a quanto previsto dal combinato disposto dell'articolo 1-bis, comma 2, del decreto-legge 19 ottobre 2024, n. 155, e dell'articolo 1, comma 1, lettera b), del decreto ministeriale 30 gennaio 2025, n. 18.

valutate di caso in caso, così come previsto dal meccanismo disciplinato dall’articolo 1, comma 102, della legge n. 213 del 2023.