



**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO
FINANZIARIO 2017 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL
TRIENNIO 2017-2019**

A.C. 4127-bis

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELL'ALLEANZA DELLE
COOPERATIVE ITALIANE**

**AUDIZIONE C/O LE COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO DI
CAMERA E SENATO**

(Roma, 4 novembre 2016)



Legge di Bilancio 2017

Venerdì 4 novembre 2016

Legge di Bilancio 2017

La posizione e le proposte dell'Alleanza delle cooperative italiane

Sommario

1. Premessa: l'impianto della legge di bilancio.....	3
2. Le disposizioni contenute nel disegno di legge.....	4
2.1. Fisco e altre misure per le imprese	4
2.2. Lavoro, produttività, previdenza.....	6
3. Le "prime" proposte dell'Alleanza delle cooperative italiane	7
3.1. Abolire la "tassa di licenziamento" nei cambi di appalto con clausola sociale e nei casi di fine-cantieri.....	7
3.2. Valorizzazione dell'istituto del ristorno	8
3.3. Revisione fiscale del prestito sociale	8
3.4. Le Società Finanziarie "Marcora" ex legge 49/85	8
3.5. Fisco a vantaggio dell'abitare ed efficienza energetica.....	9

1. Premessa: l'impianto della legge di bilancio

La legge di Bilancio 2017 si fonda su stime di crescita del PIL al ribasso che impongono politiche per la crescita che passano anche per una riduzione delle rigidità di bilancio. L'Alleanza delle cooperative italiane ritiene, perciò, positive le politiche in favore dell'aumento degli investimenti (fondamentali per lo sviluppo dell'innovazione e l'aumento della produttività), della riduzione della pressione fiscale, del sostegno al reddito e del ridimensionamento delle condizioni di disuguaglianza. E' condivisibile, inoltre, la scelta presa dal governo di coprire parte della manovra fiscale scomputando dalle regole del deficit la spesa connessa al recupero delle aree terremotate e, più in generale, quella del piano Casa Italia e quella per la gestione dei migranti, ambiti in cui l'apporto della cooperazione è evidente.

Per rafforzare la crescita è indispensabile porre l'accento sugli investimenti.

Gli investimenti sono la componente della domanda aggregata che ha più effetti sullo sviluppo. Grazie ad essi infatti può aumentare l'occupazione stabile (e dunque il consumo delle famiglie) e può rafforzarsi la penetrazione sui mercati esteri. Solo gli investimenti consentono la promozione dell'innovazione di processo e di prodotto e, loro tramite, il necessario aumento della produttività delle imprese così da superare il gap che si è venuto formando a discapito del sistema Italia.

Nell'ambito degli investimenti sono necessari sia quelli privati che quelli pubblici. Non si può peraltro non rilevare che la componente privata è scoraggiata dalle previsioni e dall'incertezza in essere. Tenuto conto di ciò diventa decisivo il ruolo degli investimenti pubblici, che vanno il più possibile svincolati dalle regole del patto di stabilità di crescita, come in parte si è iniziato a fare di recente (clausola investimenti per fondi SIE, piano junker, patto di stabilità e crescita degli enti locali) e in parte è giustamente previsto per quanto riguarda gli investimenti per le aree terremotate in questa legge di bilancio.

Oltremodo, per accelerare le dinamiche dei consumi e degli investimenti servono al paese, soprattutto in questa fase congiunturale, **politiche di incentivazione della aggregazione della domanda, sia lato business che lato consumer.**

In tal senso, si ritengono di fondamentale importanza le misure di cui al cd **Piano Casa Italia**, e quelle di cui al cd **piano Industria 4.0**, che sarebbe bene chiamare "**Impresa 4.0**" (l'innovazione digitale riguarda tutti i settori economici).

L'insieme di queste misure, assieme agli interventi nel campo del lavoro, **possono rilanciare la produttività** del nostro Paese, componente della crescita che stenta ad aumentare da troppo tempo.

Infatti, di sicuro rilievo sono le misure stabilite in tema di potenziamento del **cd premio di produttività di welfare aziendale**, tra le quali apprezziamo in particolare l'incentivo alla **destinazione del premio alla previdenza complementare o alla sanità integrativa**, nonché l'introduzione della detassazione dei contributi aventi ad oggetto il rischio della **non autosufficienza**.

In ognuna di queste azioni la **cooperazione è concretamente impegnata.**

In ultimo, dal lato dei **consumi**, è bene continuare e rafforzare: l'opera intrapresa sulla riduzione della pressione fiscale, anche sul cuneo fiscale sul lavoro come si dirà dopo; il mantenimento delle detrazioni fiscali mirate e orientate alla crescita economica, qualche misura è suggerita in seguito; le politiche per l'occupazione giovanile e femminile; le misure previste per la flessibilità previdenziale e per migliorare il turnover all'interno del mercato del lavoro, nonché quelle di contrasto alla povertà.

Nel nostro Paese peraltro un aumento stabile dei consumi passa dall'aumento dell'occupazione. Ogni azione che vada in tal senso va promossa con decisione. Da questo punto di vista **i dati dimostrano che la cooperazione non solo ha mantenuto il lavoro ma lo ha significativamente sviluppato in termini sia quantitativi sia qualitativi.** Anche il rafforzamento della coesione sociale nell'ambito delle diverse comunità consente lo sviluppo dei consumi e anche su questa esigenza la cooperazione è in grado di dare un contributo originale e importante.

2. Le disposizioni contenute nel disegno di legge

Di seguito, si esprimono delle sintetiche considerazioni relativamente ad alcune disposizioni contenute nel disegno di legge in discussione.

2.1. Fisco e altre misure per le imprese

Sulle misure fiscali e non per le imprese, esprimiamo anzitutto apprezzamento per la proroga ed il rafforzamento della disciplina relativa agli **ammortamenti di beni strumentali**, ritenendo che vadano incontro ad esigenze reali delle imprese, oltre che per le conferme ed i rinnovi di numerosi istituti fiscali

per la crescita già sperimentati nel recente passato. Un elemento critico che consegniamo alla discussione parlamentare concerne esclusivamente la diminuzione degli effetti positivi collegati all'**aiuto alla crescita economica (ACE)** (con la diminuzione dell'aliquota percentuale utilizzata per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio) che, a prescindere dall'andamento dei tassi di interesse, data la virtuosità dell'istituto che favorisce la capitalizzazione delle imprese, riteniamo possa essere conservata nella misura in vigore.

Sotto il profilo degli altri **interventi a sostegno delle imprese**, condividiamo sia l'incremento delle dotazioni del **Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese** (su cui però riteniamo essenziale condurre in altri sedi una riflessione sulle modalità attraverso le quali rendere effettivo il sostegno del Fondo alle cooperative), sia le modifiche allo strumento agevolativo della cd. **Nuova Sabatini**. Come condividiamo l'impegno che il Governo presta alla valorizzazione delle aziende confiscate alla mafia con il rifinanziamento e l'adozione di una **strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata**.

Appreziamo altresì le prime aperture alla possibilità che i **Fondi di previdenza complementare investano nell'economia reale** e le relative agevolazioni fiscali.

Assume poi rilevanza l'accoglimento nel corpo della legge di bilancio il novero delle **misure fiscali dedicate all' "abitare" ed all'efficienza energetica**. L'assetto generale dell'art 2 è da considerarsi positivo e risponde agli obiettivi da noi auspicati di allargare il più possibile il perimetro dei soggetti eleggibili, aumentando peraltro in maniera consistente i benefici per l'efficientamento energetico e la stabilizzazione antisismica delle case.

Manca, a onor del vero, una premialità, come da noi auspicato, per gli interventi promossi da **oggetti aggregatori di case e di condomini**. Infatti, siamo convinti che bisogna andare oltre le logiche degli interventi scollegati, appartamento per appartamento, e favorire soggetti aggregatori di domanda che siano in grado di gestire interventi e servizi per centinaia/migliaia di unità abitative in modo da favorire, come nel resto del mondo, dimensioni di scala che consentano la partecipazione di capitale di investimento privato, innovazione ed efficienza dell'offerta.

Quanto alle misure proposte, è positivo che la categoria dei cedenti sia stata allargata senza distinguere tra soggetti incapienti e capienti, né tra prime e seconde case.

Tra le negatività permane invece la mancata estensione dei vantaggi previsti per gli istituti di case popolari alle cooperative di abitanti a proprietà indivisa. Verrebbe infatti a mancare un titolo soggettivo per ricomprendere nel perimetro degli interventi i soci abitanti in quanto cedenti e quindi anche il presupposto per cui le cooperative possano essere cessionarie (stiamo parlando di un patrimonio pari a circa 100.000 alloggi), come del resto emerge da pronunce giurisprudenziali.

Passando poi alle **misure per l'impresa agricola**, ci pare – e condividiamo – che la manovra si ponga nel solco delle iniziative della Stabilità 2016, di incentivo ed alleggerimento fiscale del settore, sia con l'**esonazione ai fini Irpef dei redditi dominicali e agrari** relativi ai terreni dichiarati da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, sia con l'**esonero contributivo triennale** per coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, con età inferiore a 40 anni, che si iscrivono per la prima volta alla previdenza agricola nel 2017.

A tal proposito riteniamo si possa ritornare anche su alcuni istituti e razionalizzare l'esonazione IRAP in agricoltura introdotta l'anno scorso, chiarendo in maniera esplicita – in ossequio ad un impegno assunto

dal Governo con un ODG alla Stabilità 2016 – che l'**esenzione si applica anche alle cooperative agricole di servizi (di cui all'art. 1, c.2, D.L. vo 228/2001)**.

Quanto alle **politiche di contrasto all'evasione** – le più significative delle quali, in tema di **riscossione, recupero dell'evasione e razionalizzazione degli obblighi di comunicazione** sono contenute nel collegato decreto-legge n. 193 del 2016 – sul punto ribadiamo l'adesione dell'Alleanza al contrasto rigoroso e deciso agli illeciti tributari, anche se condotto in forma "preventiva" mediante l'adozione di sistemi e obblighi di comunicazione telematica. I contribuenti onesti non possono che applaudire il recupero dell'evasione, e tuttavia richiedono contestualmente (altrimenti il sistema si vede solo caricarsi di adempimenti burocratici) che tali politiche di rigore si accompagnino ad una decisa semplificazione e codificazione del nostro sistema tributario, perché la giustizia tributaria è conseguenza sia del rigore, sia della certezza del diritto e del rispetto delle garanzie dei contribuenti.

In ultimo, come tutti gli italiani, condividiamo al disincresco delle **clausole di salvaguardia**, cioè agli aumenti automatici d'imposta previsti nelle leggi degli anni passati a scopo di pura garanzia degli ammanchi di gettito. Una prassi di contabilità pubblica "odiosa", che giustamente non farà più parte delle leggi di bilancio secondo le nuove procedure (ancorché, ma lo comprendiamo, anche la legge in esame contenga residui o sopravvivenze di vecchie clausole).

2.2. Lavoro, produttività, previdenza

Sul **cd premio di produttività** e sulle altre misure in tema di **welfare aziendale (art. 23)**, riteniamo molto positivi gli sviluppi della detassazione del cosiddetto premio, anche ai fini di promuovere nuovi assetti contrattuali. Risulta particolarmente interessante l'innalzamento del tetto di reddito complessivo annuo che consente così di ampliare la platea dei destinatari. È da accogliere positivamente anche il maggior incremento dell'importo oggetto di detassazione quando c'è il coinvolgimento paritetico dei lavoratori previsto dalla contrattazione collettiva. Si tratta peraltro, a nostro modo di vedere, dell'unico intervento previsto per la riduzione del cuneo fiscale.

Altrettanto interessante è la misura che prevede che, nel caso in cui il lavoratore scelga di **destinare le somme del premio di produttività alla previdenza complementare ovvero alla sanità integrativa**, gli importi non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente, né sono soggetti all'imposta sostitutiva, anche se eccedenti i limiti di esenzione previsti dalle rispettive norme. Condividiamo altresì l'introduzione della detassazione dei contributi aventi ad oggetto il rischio della **non autosufficienza**. Altrettanto significativa è l'assimilazione del trattamento di favore per i contributi anche alle **opere ed ai servizi resi direttamente dal datore di lavoro in esecuzione di CCNL o contratti territoriali**.

Quanto alle disposizioni in tema di previdenza, anzitutto all'**anticipo finanziario a garanzia pensionistica - APE (art. 25)**, osserviamo che l'intervento sperimentale risulta più breve di quello annunciato ed è di indubbia attrattività nell'ipotesi "social", per la quale, peraltro, certe qualifiche appaiono molto ampie (da verificare nel previsto DPCM).

Riteniamo possano sorgere perplessità sull'attrattività della forma volontaria, soprattutto per gli effetti onerosi sulla pensione effettiva (ca.5%?) e per la notevole complessità di sistema.

Registriamo con soddisfazione l'apertura all'ipotesi formulata dall'Alleanza sulla contribuzione datoriale, anche se rimaniamo convinti della bontà della proposta, non accolta, relativa alla "staffetta intergenerazionale". Si tratta di un'ulteriore possibilità per l'impresa di assumere, contestualmente all'uscita del lavoratore senior, un giovane under 40 a tempo indeterminato per operare una staffetta

intergenerazionale. La nostra idea è quella di promuovere tale iniziativa privilegiando una riduzione del cuneo fiscale contributivo di alcuni punti; la riduzione potrebbe essere realizzata con il meccanismo della sospensione d'imposta per i primi anni del nuovo rapporto di lavoro al fine di evitare comportamenti opportunistici.

Infine, in tema di **esonero contributivo alternanza scuola lavoro (art. 42)**, riteniamo si tratti di una misura sicuramente positiva in quanto aumenta la possibilità per gli studenti coinvolti di ottenere un impiego stabile. L'unico aspetto critico è la dotazione massima prevista per la misura: se per gli anni a partire dal 2018 gli stanziamenti sembrano sufficienti, altrettanto non si può dire per quanto previsto per il 2017 (solo 7,4 milioni).

Ovviamente, segnaliamo sin d'ora l'assenza di un intervento, che l'Alleanza considera indifferibile, in tema di abolizione della tassa sul licenziamento nel cambio d'appalto. Siamo all'"ultima spiaggia" per rendere strutturale l'esenzione dalla tassa nel cambio di appalto o almeno disporre una nuova proroga (dopo il mille proroghe 2016). Va assolutamente trovata una soluzione per tutte quelle ragioni (iniqua tassa in relazione a mancanza di effettiva disoccupazione e insostenibilità per imprese) già ampiamente e ripetutamente evidenziate in altre sedi.

3. Le "prime" proposte dell'Alleanza delle cooperative italiane

3.1. Abolire la "tassa di licenziamento" nei cambi di appalto con clausola sociale e nei casi di fine-cantieri.

La cosiddetta "tassa di licenziamento" fu introdotta dall'art. 2, comma 31, della legge n. 92/2012, per finanziare gli ammortizzatori sociali cui beneficiano i lavoratori in caso di licenziamento.

Tuttavia, all'epoca, in un altro passaggio della stessa legge (art. 2, comma 34), fu erroneamente disciplinata l'ipotesi di un versamento di tale contributo anche da parte di quelle imprese i cui lavoratori, in presenza di un cambio appalto garantito da clausole di stabilità occupazionale previste dai CCNL, passano direttamente dall'impresa cessante all'impresa subentrante. Si trattò di un errore di natura logica e giuridica, tant'è che ci ha stupito che il tema non sia rientrato nel correttivo al Jobs Act approvato con il Dlgs. 185/2016.

Riteniamo, peraltro, che tale comportamento omissivo non riconosca il giusto valore delle clausole sociali che, al contrario, hanno ottenuto piena legittimazione dal nuovo codice degli appalti pubblici.

Non vanno sottovalutati, altresì, i potenziali effetti distorsivi che un simile onere può indurre specialmente nei settori *labour intensive* come, ad esempio, un maggiore utilizzo da parte delle imprese dei contratti di lavoro a tempo determinato che, in particolare nei casi di lavoro a tempo parziale, comportano oneri minori di quelli della tassa di licenziamento.

Continuiamo a sottolineare che se non si concretizza un licenziamento, la maggiorazione NASPI non è dovuta per mancanza di causale. Nei fatti, si prevede una Tassa sul cambio appalto che graverà sul costo del lavoro aumentandolo impropriamente e mettendo a repentaglio il futuro di imprese che hanno già sofferto la perdita di appalti o le chiusure di cantieri.

È pertanto necessario abolire definitivamente la tassa in esame o, in attesa di tale soluzione, prorogare per un ulteriore anno l'esonero.

3.2. Valorizzazione dell'istituto del ristorno

I recenti provvedimenti di carattere fiscale hanno reso tale istituto, specifico e peculiare delle imprese cooperative, sostanzialmente inappetibile agli occhi dei soci. L'aumento progressivo dell'aliquota dal 12.50% all'attuale 26% sta infatti producendo l'effetto di deprimere l'istituto del ristorno in particolare il meccanismo attraverso il quale il ristorno medesimo viene destinato ad aumento della quota di capitale sociale di ogni socio cooperatore. In breve, se la cooperativa di lavoro produce utili in un determinato esercizio, parte di questi possono essere retrocessi ai soci lavoratori a titolo di ristorno, anche attraverso la modalità dell'aumento del capitale sociale. In tal caso, il socio non versa alcuna imposta sino al momento del suo rimborso, quando dovrà versare sulla parte di capitale aumentato attraverso il ristorno un'imposta pari al 26%. E' evidente che tale istituto ha costituito un importante strumento di patrimonializzazione delle cooperative, imprese spesso sottocapitalizzate e comunque limitate nell'accesso al mercato dei capitali ove reperire le risorse finanziarie necessarie allo svolgimento della loro attività. L'inasprimento del suo trattamento fiscale ha costituito non solo una penalizzazione rispetto a redditi aventi analoga funzione, ma soprattutto un disincentivo alla diversificazione del fabbisogno finanziario delle imprese cooperative in controtendenza rispetto alle recenti misure destinate ad analogo obiettivo (ACE, mini-bond) per la generalità delle imprese. Occorre quindi **reformare complessivamente il trattamento fiscale del ristorno**, prevedendo che le somme destinate ad aumento del capitale sociale possano essere soggette ad imposta all'atto della loro attribuzione, con l'applicazione di una ritenuta del 12,50 % a titolo d'imposta. Non attendere quindi il rimborso al socio per applicare l'imposta, ma applicarla immediatamente, al momento dell'attribuzione del ristorno ad aumento del capitale, ma con aliquota ridotta.

3.3. Revisione fiscale del prestito sociale

Nella logica di migliorare il processo di disintermediazione bancaria, **va rivista la norma che limita la deducibilità degli interessi passivi corrisposti dalle società cooperative sulle somme che i soci persone fisiche versano alle società cooperative e loro consorzi (cd. prestito sociale)**. È precisamente stabilito che tali interessi sono indeducibili per la parte che eccede il tasso minimo degli interessi spettanti ai detentori dei buoni postali fruttiferi, aumentato dello 0,9 (attualmente il tasso minimo è pari a 0,25 al quale si deve aggiungere lo 0,9 per un totale di 1,15). La suddetta limitazione alla deducibilità degli interessi passivi sul prestito sociale concorre con le limitazioni generali alla deducibilità stabilite dall'art. 96 del TUIR: infatti, l'indeducibilità ex comma 465 deve essere applicata prioritariamente rispetto alla generale limitazione di cui all'art. 96 del TUIR.

È dunque evidente che la disciplina in esame costituisca una **penalizzazione** per le società cooperative. Nelle intenzioni del Legislatore dell'epoca, essa si giustificava in quanto "simmetrica" al trattamento di favore goduto dai soci delle cooperative, i quali sugli interessi attivi subivano la tassazione definitiva all'aliquota agevolata del 12,5%. Tuttavia, tale supposto vantaggio oggi è completamente svanito, essendo l'aliquota di tassazione degli interessi attivi percepiti dai soci delle cooperative in tutto e per tutto equiparata all'aliquota ordinaria delle rendite finanziarie che è stata elevata per tutte i redditi finanziari al 26%.

3.4. Le Società Finanziarie "Marcora" ex legge 49/85

Le **società finanziarie costituite ai sensi della legge n. 49/1985 (c.d. legge Marcora)** svolgono un'importante azione di sostegno al recupero di aziende in crisi da parte dei lavoratori (workers

buyout), allo sviluppo economico delle imprese cooperative e alla creazione di nuova occupazione. Per svolgere questa attività le società finanziarie utilizzano un Fondo istituito dal Ministero dello sviluppo economico con il Decreto del 4 dicembre 2014, in forza del quale concedono finanziamenti a tasso agevolato, per la durata massima di dieci anni, per sostenere la nascita e lo sviluppo di società cooperative costituite da lavoratori provenienti da aziende in crisi (workers buy out), di cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata, di cooperative sociali, nonché lo sviluppo e il consolidamento di società ubicate nelle regioni del Mezzogiorno.

Il 17 luglio 2015, con la firma della Convenzione tra società finanziarie e Ministero dello sviluppo economico, è divenuta pienamente operativa, l'attività di gestione del Fondo agevolato di circa 10 mln di euro.

Da quella data fino a settembre 2016, sono stati finanziati 35 progetti che hanno coinvolto circa mille lavoratori, per un importo di quasi 9 milioni di euro, a dimostrazione dell'efficacia di questo strumento di politica attiva del lavoro e di promozione di nuova imprenditorialità che, pur intervenendo in situazioni di forte criticità, ha operato con un approccio non assistenziale e grande flessibilità.

In considerazione delle finalità meritevoli degli interventi finanziari previsti dal DM 4 dicembre 2014, il rifinanziamento del Fondo (la cui dotazione è pressoché esaurita in ragione dell'elevata domanda e dei numerosi progetti sostenuti) per il biennio 2017-2018, con una dotazione di 10 mln di € per ciascun anno, permetterebbe di stabilizzare il fondo di rotazione, garantendo l'operatività nel lungo periodo, e di ampliare e rendere ancora più incisiva la sua azione, contribuendo ad affrontare alcune importanti emergenze sociali.

3.5. Fisco a vantaggio dell'abitare ed efficienza energetica

Si apprezzano le misure previste dall'articolo 2. In ogni caso, si segnala l'opportunità di adattare alcuni degli istituti alle peculiarità della cooperazione tra abitanti.

Si ritiene in ogni caso necessario disporre la proroga per il prossimo triennio della detrazione Irpef **pari al 50% dell'IVA sull'acquisto di abitazioni in classe A o B**, anche al fine di attenuare la disparità di regime fiscale tra abitazioni vecchie ed energivore e quelle nuove ed efficienti, nonché **la proroga per il triennio 2017-2019 delle detrazioni fiscali ai fini Irpef stabilite a favore dei conduttori di alloggi sociali** dall'art. 7 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80.