



Audizione
dell'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE nell'ambito
dell'esame del

Documento di Economia e Finanza 2019

Commissioni Bilancio
del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati
15 aprile 2019

L'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE unisce AGCI, CONFCOOPERATIVE e LEGACOOP, le più rappresentative Associazioni giuridicamente riconosciute del movimento cooperativo italiano. Costituisce il più avanzato esperimento di integrazione delle associazioni di rappresentanza nella storia del Paese. Rappresenta il 90% della cooperazione italiana la quale, nel suo complesso, incide per l'8% sul PIL. Le imprese di Alleanza occupano 1.150.000 persone, producono 150 miliardi di fatturato e associano 12 milioni di soci. Ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione di Via Torino n. 146.

<http://www.alleanzacooperative.it/>

<https://www.agci.it/>

<http://www.confcooperative.it/>

<http://www.legacoop.coop/>

Sommario

1. Premessa.....	3
2. Lo scenario economico	3
3. Le politiche: osservazioni e proposte	4
(Politica fiscale).....	4
(Occupazione)	6
(Contratti pubblici)	7
(Mezzogiorno e autonomia)	9
(Sanità)	9
(Credito)	10
(Cooperative e imprese sociali)	10
4. LE NOSTRE PROPOSTE.....	12
Le cooperative di comunità	12
Workers buy out e successione d'impresa	12
Tassazione del ristorno	13
Aree rurali	13
Economia blu	14
Energia pulita	14

1. Premessa

Per le cooperative è sviluppo economico solo quello capace di generare inclusione, benessere e coesione. Questo è lo sviluppo sostenibile che vogliamo, ponendo al centro del nostro essere e agire le persone. Il modello cooperativo rappresenta un patrimonio economico, sociale di competenze, di valori che resta radicato sul territorio e a disposizione della comunità. È la ricerca di un equilibrio tra il perseguimento dello scopo mutualistico e la continuità aziendale, presupposto imprescindibile per garantire il carattere intergenerazionale della cooperativa. Una sostenibilità garantita a tutti i livelli, ambientale sociale ed economica poiché strettamente interconnessi e imprescindibili l'uno dall'altro. Il nostro essere radicati sul territorio e nelle comunità ci porta a cercare soluzioni capaci di riqualificare le periferie, garantendo ad esempio un più ampio accesso alla casa, o adottando tecnologie "green", e di sviluppare anche le aree marginali, coniugando agricoltura, turismo, cultura, welfare.

La politica economica di un grande Paese non può guardare solo al Pil. Il Pil deve crescere, ma non è fine a se stesso. È funzionale a sostenere la natalità, a potenziare l'istruzione, a migliorare la salute, a facilitare la vita delle persone e delle famiglie, a far evolvere sostenibilità in ogni campo, a ridurre disuguaglianze, a generare innovazione, alla cooperazione internazionale. Insomma al Benessere Equo e Sostenibile e alla qualità della vita.

Inoltre il Paese reclama infrastrutture per territori e comunità. Non solo strade. La classe dirigente va giudicata per la sua lungimiranza. Abbiamo bisogno di strade, di ferrovie, di porti, di connessione maggiore con tutti i territori che ci circondano, di gasdotti, acquedotti, di tecnologie, di risanamento idrogeologico. Ma abbiamo anche bisogno di infrastrutture sociali: un nuovo welfare di sussidiarietà, largamente fondato sulla iniziativa dei cittadini e delle comunità locali, la mutualità integrativa, l'assistenza primaria e la medicina del territorio, con interazione tra i diversi attori della cura; un nuova centralità della Scuola e dell'Università, spesso coinvolte in riforme ordinamentali affrettate o ideologiche.

L'Alleanza delle Cooperative Italiane e le cooperative si mettono così al servizio del Paese. Una legislazione orientata lungo direttrici adeguate e in sintonia con questi valori e obiettivi agevolerebbe la realizzazione di questi progetti e il contributo che le nostre imprese sono pronte a dare.

*

2. Lo scenario economico

In termini generali è possibile affermare che il Def 2019 rappresenti un ritorno ad un approccio ordinario, tradizionale, dopo le attese sollevate dalla manovra impostata nell'anno precedente.

Ordinarietà nel senso che, a dispetto delle previste discontinuità conseguenti agli interventi di stimolo, gli indicatori ritornano in linea con quelli degli anni precedenti. Il DEF 2019 inquadra le politiche economiche del nostro Paese nel momento in cui la crescita mondiale rallenta, per via essenzialmente della riduzione del commercio globale, in cui la zona Euro peggiora nel complesso le prospettive di crescita, compresa la locomotiva Germania, in cui l'Italia si porta dietro antichi problemi di crescita economica, sul versante della produttività, del trend del PIL e degli investimenti pubblici ma anche sul versante del peso del debito pubblico, in aggiunta a recenti politiche economiche che tardano gli effetti migliorativi preventivati.

Quanto ai principali indicatori, la crescita prevista l'anno precedente all'1% è stata ridotta allo 0,2%, per poi risalire allo 0,8 nel biennio prossimo.

Diversamente, il deficit, nell'anno precedente apprezzato al 2,04%, è stimato salire al 2,4 per cento del Pil. Per gli anni a venire è prevista una riduzione, graduale, che dovrebbe portare, nell'anno 2021 all'1,8% e nel 2022 all'1,5 %.

Risultati negativi anche per quanto riguarda il rapporto Debito/Pil che, nel 2019, sale al 132,6%, per scendere nuovamente e gradualmente nel corso del triennio durante il quale si prevede una diminuzione al 128,9%.

Sempre per il prossimo triennio, ed in merito agli investimenti pubblici, è stato previsto che dal 2,1 per cento del Pil, censito nel 2018, si raggiunga il 2,7 per cento nel 2022.

La lettura del quadro macroeconomico rende, in sostanza, una situazione non dissimile dall'anno precedente, eventualmente considerando il fatto che alcune manovre, introdotte in una logica anticiclica, possano non avere ancora prodotto il loro eventuale apporto, mentre già pesano, in ogni caso, sulla situazione dei conti pubblici. Insomma, gli effetti degli interventi previsti nel quadro programmatico sugli indicatori di crescita sembrano al momento modesti e probabilmente rimandano in autunno, alla NADEF e alla discussione sulla legge di Bilancio, la definizione di un quadro macroeconomico e di finanza pubblica più stabile.

Il quadro è sostanzialmente costituito da una crescita sostanzialmente stagnante, da un alto peso del debito pubblico - perdurante al di sopra del 130% -, da un deficit attestato al di sotto del 3% ma, in ogni caso, alto. Siamo anche in presenza di una ulteriore posta latente relativa alle "clausole sull'Iva" potenzialmente ammontanti fino a 25 mld di euro.

*

3. Le politiche: osservazioni e proposte

Il Governo, allo scopo di impedire la frenata dello sviluppo, scommette su crescita, innovazione, infrastrutturazione sociale, aumento di competitività del sistema produttivo.

Sul piano delle misure concrete varate o preannunciate, è condivisibile la conferma del sostegno ai ceti più deboli, la volontà di procedere con l'alleggerimento della pressione fiscale, la promozione degli investimenti pubblici, il recupero di alcune misure di sostegno alle imprese risalenti al pacchetto cd. industria 4.0 (opportunosamente ribattezzato Impresa 4.0) e la promessa di destinazione a favore del Mezzogiorno di un volume complessivo di stanziamento proporzionale alla popolazione di riferimento. Nello specifico vi è l'obiettivo di introdurre un salario minimo orario per tutti i settori di lavoro non coperti da contrattazione collettiva, nonché di ulteriori strumenti finalizzati a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, ridurre gli adempimenti burocratici, implementare la digitalizzazione, incrementare l'innovazione tecnologica, investire sulla ricerca, diffondere la banda larga, sviluppare la rete 5G, rilanciare la politica industriale.

(Politica fiscale)

Sul piano della politica fiscale, il Governo appare consapevole della insufficienza dei regimi agevolativi per redditi d'impresa e di lavoro autonomo introdotti con la legge di bilancio, e della necessità di un ripensamento generale delle aliquote su tutti i redditi, inclusi quelli da lavoro dipendente, con particolare attenzione ai redditi bassi. Nonché della necessità di inserire la manovra in un disegno complessivo di riordino e semplificazione dell'ordinamento tributario, divenuto oltremodo caotico e incerto.

Sotto questo profilo, come sostenuto dall'Alleanza delle Cooperative Italiane nell'audizione alla Commissione Finanze del Senato in sede di *Indagine conoscitiva sul processo di semplificazione del*

sistema tributario, obiettivo fondamentale deve essere quello di un ordinamento giuridico tributario “certo”. La certezza del diritto tributario si raggiunge attraverso la codificazione delle molteplici norme in cui si articola la vicenda tributaria, disseminate in svariati provvedimenti. Si ritiene che un obiettivo auspicabile e non velleitario possa essere rappresentato da una codificazione della sola parte generale del diritto tributario (il soggetto; l’obbligazione tributaria, anche con riferimento all’accertamento ed alla riscossione; la sanzione amministrativa; la sanzione penale; il processo) che fissi in norme destinate a durare nel tempo e coordinate sistematicamente, i principi di civiltà giuridica dell’imposizione, sì da risolvere in radice i problemi di disparità di trattamento nell’applicazione delle imposte collegate alla frammentazione delle discipline.

Quanto alle proposte generali di riforma e semplificazione, riteniamo opportuna l’introduzione in Costituzione di taluni principi dello Statuto, in particolare di quelli afferenti la legislazione tributaria di cui agli artt. 1, 2, 3 e 4 (ad es., retroattività delle imposte, interpretazione autentica, chiarezza delle leggi tributarie, proroghe dei termini di accertamento). Inoltre, con riferimento alle indicazioni relative agli adempimenti, si propone di introdurre l’obbligo per l’amministrazione finanziaria di diffondere gli strumenti necessari ad assolvere correttamente gli adempimenti richiesti ai contribuenti prima dell’inizio del periodo d’imposta interessato e comunque non oltre sessanta giorni prima del termine concesso al contribuente.

Occorre infine generalizzare ed estendere a tutti i procedimenti tributari l’obbligo del cd contraddittorio preventivo endoprocedimentale, stabilendo che prima di emettere qualunque avviso di accertamento nei riguardi dei contribuenti, l’ufficio procedente dell’Agenzia delle entrate, a pena di nullità dell’atto impositivo, notifica un preventivo invito al contribuente, volto ad avviare un contraddittorio endoprocedimentale¹.

Venendo a questioni e proposte di rilievo più specifico, cominciando dal tema della fatturazione elettronica – riforma di Sistema che sosteniamo e riteniamo cruciale per la certezza, la semplificazione e l’ammodernamento del diritto tributario e d’impresa – riteniamo opportuni: l’allungamento (fino al 31 dicembre) della moratoria sulle sanzioni (i); un indispensabile ed urgente chiarimento sul divieto di fatturazione elettronica relativo alle prestazioni sanitarie, in particolare con riferimento alle prestazioni emesse nei confronti di enti ma che contengono i dati personali delle persone fisiche che hanno ricevuto la prestazione (ii); un indispensabile ed urgente coordinamento della disciplina della fatturazione elettronica con quella relativa ai termini di pagamento per la cessione dei prodotti agricoli di cui all’art. 62, DL 1/2012 (iii).

Quanto al cd split payment si richiede l’introduzione di meccanismi simili al “plafond” utilizzato dagli esportatori abituali, che consentirebbe ai soggetti che operano in split di acquistare beni e servizi senza dover corrispondere l’IVA ai propri fornitori, fino a concorrenza dell’ammontare delle operazioni assoggettate al meccanismo (la proposta potrebbe, in subordine, anche essere circoscritta ai soggetti che assumono la forma consortile).

In generale, per consentire di recuperare in maniera più rapida i propri crediti (compreso il credito Iva che si genera per effetto delle operazioni di split payment) si propone l’innalzamento a euro 2.000.000 del limite di crediti fiscali e contributivi che possono essere utilizzati in compensazione nel modello F24 (attualmente pari a 700.000 euro come previsto dall’art. 9 comma 2 del DL 8 aprile 2013 n. 35, convertito nella L. 6 giugno 2013 n. 64).

¹Quanto al processo tributario, si propone l’introduzione della testimonianza scritta, al fine di ristabilire un’effettiva parità delle armi in materia di prove; nonché l’introduzione dell’acquiescenza all’accertamento anche con riferimento a singoli rilievi (c.d. acquiescenza parziale), sì da consentire al contribuente di prestare acquiescenza (ovverosia di definire in via agevolata le sanzioni) anche a singoli e specifici rilievi dell’atto impositivo e non necessariamente con riguardo alla pretesa nel suo complesso.

Sul terreno delle misure di imminente introduzione, condividiamo anzitutto la correzione di rotta attuata con il cd Decreto crescita, in riferimento alla cd. aliquota ridotta per gli utili non distribuiti, a condizione che si assicuri l'utilizzabilità dell'agevolazione senza discriminazioni di sorta tra forme d'impresa e relativi regimi fiscali (si come avvenuto a suo tempo con l'ACE), né pregiudiziali per alcuni settori (esprimendo sin da subito perplessità qualora si escludesse l'operatività della misura per le banche, essendo l'incremento della patrimonializzazione, elemento determinante anche ai fini della maggiore erogazione di credito).

La misura, come noto, si accompagna all'abrogazione della disciplina relativa all'aiuto alla crescita economica (ACE), che negli ultimi anni ha premiato la capitalizzazione attraverso la deduzione, dal reddito imponibile netto, di un importo pari al rendimento figurativo degli incrementi di capitale, calcolato secondo coefficienti stabiliti. Si auspica, nondimeno, che il Governo valuti la possibilità di una reintroduzione dell'ACE in via opzionale ed alternativa all'aliquota ridotta sugli utili non distribuiti.

Si apprezzano infine le misure contenute nel D.L. sulla crescita economica, come riportate nel DEF, relativamente agli incentivi per la valorizzazione edilizia, all'estensione delle zone classificate a rischio sismico, alle modifiche alla disciplina degli incentivi per gli interventi di efficienza energetica e sismica e al rifinanziamento del Fondo di garanzia per la prima casa. Nondimeno chiediamo la reintroduzione della detrazione Irpef pari al 50% dell'IVA sull'acquisto di abitazioni di classe energetica elevata².

Per quanto attiene alla innovazione tecnologica, si condivide la correzione di rotta rispetto alla legge di bilancio, con il recupero di alcune misure fondamentali del ribattezzato capitolo Impresa 4.0e degli incentivi per gli investimenti in Ricerca e sviluppo. Riteniamo che a fronte dei positivi riscontri verificati, in particolare relativamente al super ammortamento e al bonus sulla ricerca, anche in relazione all'attuale quadro peggiorativo di tendenza macro-economica, è quanto mai opportuno riconsiderare i tagli operati con la legge di bilancio.

(Occupazione)

Quanto alle politiche a favore dell'occupazione, riproponiamo con forza la necessità di un intervento strutturale di alleggerimento del costo del lavoro attraverso la riduzione del cuneo fiscale e contributivo.

Per quanto concerne il tema del Salario Minimo Orario, ribadiamo quanto già affermato in sede di audizione al Senato. Qualsiasi tipo di provvedimento adottato sul tema deve conciliarsi con il principio di centralità del CCNL leader che da sempre abbiamo sostenuto e praticato e a cui, quindi, va ricondotta la funzione di determinare il trattamento economico minimo.

Detto ciò, condividiamo l'impostazione di lasciare al legislatore la definizione di un salario minimo unicamente per quegli ambiti di attività non coperti da CCNL o dove non esista una contrattazione collettiva sottoscritta da organizzazioni rappresentative a livello nazionale. In caso contrario, non prevedendo la validità dei salari minimi di legge unicamente per realtà prive di contrattazione, si espone il sistema al rischio di un trascinarsi verso il basso degli attuali livelli salariali minimi garantiti ai lavoratori dai CCNL.

Infine, ribadendo la centralità della contrattazione collettiva, riteniamo essenziale affrontare anche un altro tema ad essa collegato, quello della misurazione della rappresentanza per il quale siamo favorevoli ad utilizzare gli indici previsti dall'art. 4 della legge 936/1986 già ampiamente impiegati

²Di cui all'articolo 1, comma 56, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

dal Ministero del Lavoro e dai giudici per acclarare quali siano le organizzazioni più rappresentative a livello nazionale.

Riteniamo infine fondamentale rafforzare e agevolare la previdenza integrativa con una imposizione fiscale che dovrebbe passare dall'attuale schema ETT a quello EET, tassando come avviene nella maggior parte dei paesi europei, solo le prestazioni finali e non i rendimenti maturati in corso d'opera. Inoltre, l'aggiornamento del tetto, ormai ultraventennale, per le deduzioni fiscali dei contributi versati a previdenza complementare, costituirebbe un'ulteriore rilevante passo nella stessa direzione.

In tema di cd Quota 100, ribadiamo una richiesta di correzione del movimento delle cooperative di credito, correlate all'operatività del Fondo di Solidarietà delle BCC (e dell'Abi). Occorre in particolare rivedere la previsione (art. 22 del DL 4/2019) che impone di contemplare, negli accordi collettivi per l'accesso ai Fondi di Solidarietà con Quota 100, assunzioni di altro personale in sostituzione degli esodati ed introdurre una previsione correttiva che consenta di considerare i requisiti di età e contribuzione di Quota 100 come requisiti di accesso al Fondo al pari di quelli della pensione anticipata o di vecchiaia indipendentemente dall'opzione del lavoratore per la stessa Quota 100.

(Contratti pubblici)

Il Governo si prefigge di dare slancio agli appalti pubblici attraverso due provvedimenti: il Decreto legge cd "sblocca cantieri" e legge delega per la semplificazione dei Contratti pubblici.

In generale, in un quadro nazionale caratterizzato da un marcato debito pubblico e da una difficoltà strutturale di diversi settori industriali tradizionali, la domanda pubblica può rappresentare una fondamentale leva di politica industriale. Il *public procurement* ha le potenzialità per sostenere crescita e sviluppo in quanto interviene contemporaneamente su domanda ed offerta. Un'efficace normativa in materia di appalti nel contesto attuale assume quindi un valore non soltanto tecnico-giuridico, ma soprattutto economico politico e sociale, perché in una fase di flessione strutturale (che non può più essere definita crisi) come quella che stiamo attraversando, è fondamentale trovare fonti di finanziamento per sostenere la domanda interna con investimenti pubblici.

Appare ineludibile accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando tra le altre cose, la partecipazione delle piccole e medie imprese e consentendo un miglior uso degli appalti. Quindi si ritiene fondamentale che la riforma assicuri: l'effettiva tutela e salvaguardia del processo competitivo tra gli operatori (tutelare il processo competitivo significa impedire che il pieno dispiegamento degli strumenti a disposizione di chi opera lealmente venga limitato, ristretto od alterato a vantaggio di posizioni consolidate); la certezza dei tempi di programmazione, svolgimento e conclusione delle procedure di aggiudicazione di contratti; una ragionevole diminuzione del contenzioso (la sola esistenza di un contenzioso così costante rivela una continua incertezza nel settore; un imprenditore non può essere costretto a diventare un esperto di diritto amministrativo); l'effettiva applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (non si può affermare un principio per poi cedere a deroghe surrettizie); una ragionevole costante suddivisione in lotti (non può essere consentita l'aggiudicazione ad un unico partecipante di tutti i lotti messi a bando, ciò in coerenza con il *favorparticipationis* espresso chiaramente dalle direttive europee); la qualificazione delle stazioni appaltanti, accompagnata da un percorso che porti a definire il numero delle stazioni appaltanti sulla base delle funzioni attribuite agli enti locali (relativamente ai servizi sociali, riteniamo poi che chi bandisce un appalto non possa essere troppo distante dal luogo in cui il servizio o l'opera viene realizzata in un'ottica di sussidiarietà e prossimità ai territori); una rimeditazione della regola della rotazione (non prevista dalle direttive dell'Unione europea e

vieppiù macchinoso, fonte di incertezze applicative, rigidità eccessive e per nulla foriero dei principi di concorrenza e parità di trattamento ; per giunta, relativamente ai servizi sociali, la loro peculiarità ed il particolare regime giuridico sollecitano la non applicazione della rotazione).

Nondimeno, è necessario far ripartire da subito e al più presto la domanda pubblica attraverso lo sblocco di gare e cantieri. L'obiettivo dichiarato del *Decreto sblocca cantieri* è in linea con quanto le parti sociali sostenevano da tempo per recuperare il differenziale di crescita con il resto dell'Unione Europea: rilanciare gli investimenti pubblici in Italia. La trasformazione in misure concrete rischia però di non raggiungere i risultati sperati ovvero di produrne di indesiderati, se nel corso dell'iter di conversione non si prenderanno adeguati correttivi.

In primo luogo c'è un preoccupante ritorno al sistema del massimo ribasso che rischia di produrre non un'accelerazione della realizzazione delle opere, ma una presunta velocizzazione solo del momento dell'affidamento, con rischi invece per la fase realizzativa derivanti da un minore contenimento degli azzardi in fase di offerta. In particolare, viene previsto che negli appalti sottosoglia il criterio da utilizzare preferenzialmente sia quello del minor prezzo, seppur corretto con il metodo di esclusione automatica dell'offerta anomala di cui all'articolo 97.

Il problema qui sta innanzitutto nella revisione della disciplina della esclusione automatica delle offerte anomale che sembra non solo inadeguata all'obiettivo (di contenimento dell'eccesso di ribasso), ma foriero di un ritorno agli accordi di cartello, perché manca qualunque meccanismo anti turbativa.

Anche la soppressione del limite del 30% al peso del prezzo in caso di utilizzo del metodo dell'OEPV nella versione rapporto qualità/prezzo produrrà effetti analoghi, interrompendo un primo positivo andamento degli affidamenti con riferimento ai ribassi rilevato dall'Osservatorio dell'Alleanza delle Cooperative Italiane.

Infine, il decreto istituisce la figura dei Commissari straordinari, nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, per gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari.

Nell'approvazione dei progetti e nell'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari avranno poteri sostitutivi e opereranno in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici.

Anche in questo caso, il rischio di una compressione ingiustificata della concorrenza è dietro l'angolo se l'utilizzo dell'istituto del Commissario si diffonde eccessivamente.

Le ultime ricerche sull'utilizzo degli investimenti (per tutte "Il Rapporto 2018 sui tempi di attuazione delle opere pubbliche" realizzato dall'Agenzia per la Coesione Territoriale) hanno evidenziato che: si allungano i tempi di realizzazione delle opere più grandi (oltre i 50 milioni di euro), ma si contrae quello delle opere più piccole; la fase precedente alla realizzazione rappresenta oltre il 70% dei tempi complessivi; il peso dei tempi di attraversamento (ossia l'intervallo temporale che intercorre tra la fine di una fase e l'inizio della fase successiva) rappresenta il 54% dei tempi complessivi. Insomma, la ricerca empirica ci dice che la fase da comprimere non è quella della gara e della realizzazione, ma tutta quella precedente. Il sistema commissariale utilizzato per realizzare l'estensione della rete ferroviaria di alta velocità nel mezzogiorno è un ottimo esempio da estendere al resto delle opere pubbliche, perché punta a risolvere i problemi evidenziati dal Rapporto dell'Agenzia per la Coesione.

Infine, il ripristino dell'utilizzo dell'incentivo del 2% al personale tecnico della PA anche per le attività di progettazione induce a internalizzare nuovamente una fase che necessita di innovazione tecnologica e aggiornamento continuo, di cui la PA non sembra disporre in questa fase, con rischi per la qualità della progettazione delle opere pubbliche, essenziale per i tempi di realizzazione.

(Mezzogiorno e autonomia)

Apprezziamo altresì la conferma dell'obiettivo di destinare al Mezzogiorno un volume complessivo di stanziamenti ordinari proporzionale alla popolazione di riferimento. Avvertiamo nondimeno il rischio che le misure concepite possano rivelarsi velleitarie se le intenzioni non si tradurranno nel concreto recupero del carattere nazionale e prioritario della "questione meridionale". In tal senso, come il ritardo nella spesa effettiva dei fondi europei dimostra, occorre che nel Mezzogiorno si sperimenti di più, in maniera innovata, uno sviluppo inclusivo che faccia perno sulla co-progettazione tra sistema pubblico e sistema imprenditoriale cooperativo. Assieme al tema delle risorse adeguate e della semplificazione burocratica, il negoziato in corso sulle politiche di coesione e il bilancio europeo 2021-2027 deve contenere queste indicazioni, senza danneggiare le regioni a minor sviluppo e senza replicare le inefficienze del passato.

Registriamo con interesse misto a preoccupazione le spinte ad una maggiore autonomia da parte delle Istituzioni regionali (cd autonomia differenziata). Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno già formalizzato la loro proposta di Intesa con lo Stato e sono in attesa dell'avvio dell'iter parlamentare, ma analoghe richieste sono state presentate anche da altre Regioni.

È pienamente condivisibile la richiesta di una maggiore autonomia quando si intende rispondere con maggiore efficacia alle esigenze che si manifestano nel proprio territorio. Siamo, tuttavia convinti che la maggiore autonomia non debba tradursi in un rischio per l'unità e la solidarietà nazionale, soprattutto in merito alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, alla tutela della salute, all'istruzione e all'ordinamento scolastico, all'ordinamento civile, al mantenimento delle regole per la concorrenza leale di mercato.

(Sanità)

Infine, in tema di politica sanitaria, la Spesa Sanitaria Privata tra il 2012 e il 2016 è passata da 34,5 a 37,2 mld di Euro, con un'incidenza sulla spesa totale di circa $\frac{1}{4}$. La stima della spesa sanitaria privata out of pocket è invece di 39,5 mld di Euro. Vi è il rischio, sempre più concreto, che il bisogno di salute e assistenza della popolazione sia non più presidiato dallo Stato ed abbandonato alle speculazioni del mercato, in spregio agli obiettivi di tutela universale di cui all'art. 32 della Costituzione. È dunque imprescindibile riconoscere il ruolo delle forme mutualistiche integrative di assistenza – che risultano allo stato l'unica risposta concreta alla crisi del welfare statale: da promuovere ed incentivare anche attraverso la ridefinizione dei LEA in chiave selettiva e accompagnato da una parallela rimodulazione dei flussi di finanziamento. Dare quindi avvio ad una visione integrata di tutte le forme di finanziamento dell'assistenza sanitaria.

In tema di medicina generale inoltre sottolineiamo come in un sistema sanitario che sta cambiando e necessita di una migliore strutturazione dell'attività sanitaria territoriale, l'attività professionale del MMG e del PdF divenga più complessa, caricandosi di compiti organizzativi e gestionali che presuppongono una componente organizzativa che è parte costitutiva della professione, non solo elemento di mero supporto. Occorre promuovere la valorizzazione del ruolo della medicina generale, incentivando i MMG ed i PdF a lavorare in forma aggregata e mutualistica ai fini del governo della domanda e della gestione dei processi assistenziali. L'agevolazione fiscale, finalizzata alla realizzazione di sedi territoriali e dotazioni strumentali diagnostiche costituisce uno strumento per l'intervento diretto dei MMG, tramite forme associative mutualistiche, quale investimento nella loro professione.

Quanto alle politiche di riduzione delle liste di attesa, riteniamo debbano essere promosse ed adeguatamente incentivati network di servizi extra ospedalieri in grado di integrare interventi realizzati in diversi regimi assistenziali (ambulatoriale, domiciliare, residenziale, intermedio). La

capacità di agire su più livelli di tali reti di "assistenza primaria" (oggi carenti in molte regioni) consentirebbe di intercettare il bisogno svolgendo quella fondamentale funzione di filtro rispetto ai Pronto Soccorso, impedendo inoltre il ricorso a prestazioni improprie.

Sul tema delle assunzioni di personale sanitario, a nostro parere, riteniamo più proficua sotto profilo della maggiore occupazione e del diritto alla salute l'investimento in servizi sociosanitari, con la creazione di nuovi posti di lavoro nell'ambito della cosiddetta "white economy" come suggerito dall'Unione Europea. L'occupazione che si produrrebbe portando i servizi di assistenza domiciliare integrata e la residenzialità a livelli europei è stimabile in oltre 500 mila unità.

(Credito)

Si apprezza la volontà del Governo di sollecitare cambiamenti nell'Unione bancaria. L'Alleanza ritiene che debba essere mutato l'approccio nella regolamentazione bancaria europea affinché venga tutelato più efficacemente il pluralismo delle forme giuridiche (banche mutualistiche e gruppi bancari cooperativi di natura "contrattuale" con banche di comunità affiliate obbligate a perseguire finalità mutualistiche), differenziando i requisiti e gli adempimenti rispetto a banche (e gruppi bancari di natura "partecipativa") aventi finalità di massimizzazione del lucro individuale e di dimensioni *cross border*. Continuare con l'approccio che ha caratterizzato i primi cinque anni di Unione Bancaria comporta un'alterazione della parità concorrenziale (i costi di *compliance* sono fissi, indipendentemente dalla dimensione); processi di concentrazione indotti dalle necessità di *compliance* e non dalle necessità dei mercati locali; una minore disponibilità di risorse per l'erogazione del credito; un indebolimento del fattore di coesione sociale dei territori, scientificamente osservato come più alto laddove sono più diffuse le banche mutualistiche di comunità.

Nello specifico, il capitolo "credito" del PNR desta un interesse particolare dell'Alleanza, segnatamente in punto di piano di smaltimento dei crediti deteriorati non ancora in sofferenza e di proposta di istituzione di una Banca per gli Investimenti con garanzia esplicita dello Stato, che funga da cabina di regia e promuova una razionalizzazione degli strumenti volti a favorire l'accesso al credito e del Fondo di garanzia per le PMI". In proposito sarebbe utile, al fine di esprimere una valutazione compiuta, conoscere le linee guida del contratto di cofinanziamento, osservando sin d'ora l'opportunità di prevedere condizioni amministrative e di reportistica proporzionate e meno onerose per le banche mutualistiche (che debbono orientare il 95% almeno del totale dei finanziamenti a imprese del territorio di competenza).

Quanto alle proposte in tema di Fondo Centrale di Garanzia (FCG), segnatamente laddove si propone l'istituzione di una apposita sezione per la concessione di garanzie destinate alla copertura dei finanziamenti erogati a medie imprese e Small MidCup per investimenti in beni materiali, si ritiene necessario il condizionamento della proposta ad una dotazione aggiuntiva di risorse al fine di prevenire una irragionevole sottrazione di risorse alla dotazione prevista del Fondo alle piccole imprese.

(Cooperative e imprese sociali)

Nel documento è assente ogni forma di attenzione o considerazione specifica alle società cooperative e alle imprese sociali, benché siano in corso di lavorazione fondamentali dossier riguardanti detti soggetti, essendo stati altresì istituiti per volontà del Governo tavoli di riforma dell'ordinamento cooperativo.

[Riforma dell'ordinamento cooperativo] Abbiamo condiviso a suo tempo la volontà dichiarata dal Governo di inasprire la "lotta alle false cooperative - costituite solo per sfuggire alle norme a tutela del lavoro – con l'estensione delle sanzioni penali" (così la Nota di aggiornamento al DEF).

Svolgiamo alcune considerazioni sul punto, nell'ottica condivisa del rafforzamento e miglioramento degli strumenti di contrasto alla cooperazione falsa e illegale (e per il contrasto a tutte le forme di impresa illegale e criminale).

Riteniamo sotto questo profilo essenziale una riforma del sistema di vigilanza amministrativa e del sistema sanzionatorio delle società cooperative, sulla scorta delle modifiche già varate dalla legge di bilancio 2018 (ove si è chiarito che le cooperative che si sottraggono all'attività di vigilanza integrano una vera e propria fattispecie di reato ed è stato previsto che le cooperative che sfuggono ai controlli o che si rivelino scevre da finalità mutualistiche siano sciolte per atto dell'autorità).

Al fine di rendere ancora più efficace l'attività di vigilanza, si propone quindi:

- l'istituzione di un Organismo di regolazione e governo dell'attività di vigilanza (concepita in modo tale da esaltare la collaborazione tra tutti i soggetti – pubbliche amministrazioni, Centrali cooperative, Agenzia delle Entrate, Ispettorato nazionale del lavoro, Banca d'Italia – interessati stabilmente all'esercizio della vigilanza nei confronti delle cooperative;
- una più puntuale delimitazione dell'oggetto della revisione cooperativa, nel rispetto delle competenze delle altre autorità di controllo, sollecitando gli organi interni della cooperativa ad una maggiore collaborazione con l'autorità di vigilanza.

Tale riforma dovrà essere tuttavia accompagnata e rinforzata da alcune modifiche dell'ordinamento civile e penale delle società cooperative, sulla scorta delle recenti soppressioni degli istituti dell'amministratore unico e dell'amministratore "a tempo indeterminato". Pertanto, al fine di assicurare una corretta governance, l'effettività dello scambio mutualistico ed il contrasto alle cooperative illegali, si propone l'introduzione di disposizioni che assicurino:

- la discussione in assemblea degli esiti della vigilanza;
- la definizione del contenuto obbligatorio della relazione mutualistica di cui all'articolo 2545 c.c.;
- limiti più rigorosi alla nomina di amministratori non soci;
- l'obbligo di relazione e motivazione sulla mancata esclusione del socio che non ha uno scambio mutualistico con la cooperativa;
- il contrasto all'abuso del piano di crisi aziendale nelle cooperative di lavoro;
- l'estensione dell'ambito di operatività del reato di appalto illecito di manodopera (misura che, lungi dall'essere circoscritta al fenomeno della cooperazione falsa, costituisce uno strumento di contrasto a tutte le forme di impresa illegale e criminale).

[Impresa sociale] La riforma del Terzo Settore, ha apportato numerose novità nella disciplina dell'impresa sociale e, al fine di coglierne appieno la portata e le conseguenze, sarà necessario molto lavoro, ancor di più se si considera che molte innovazioni normative e molte misure incentivanti necessitano di ulteriori provvedimenti attuativi.

Siamo ancora in attesa della emanazione di (numerose) decreti ministeriali, attuativi della complessiva disciplina. In particolare, auspichiamo una tempestiva emanazione delle linee guida sul coinvolgimento dei soggetti interessati e del decreto ministeriale in materia di vigilanza delle imprese sociali. Siamo convinti infatti che occorrono controlli rigorosi contro i furbetti della falsa impresa sociale, affinché non diventi una prateria per elusori e speculatori, che possono diventare impresa sociale, godere dei favori fiscali e destinare infine i patrimoni ad altri fini. Occorre dunque condurre in porto la riforma, specie quella dell'impresa sociale, assicurando che il sistema di vigilanza e sanzione sulle imprese sociali sia quanto più rigoroso ed effettivo, e che non si

introducano nel corpo sano dell'impresa elementi spuri in grado di snaturarne la natura di impresa o, peggio ancora, deprimerne la funzione sociale.

Infine, il Paese è in attesa dell'autorizzazione della Commissione UE al regime fiscale speciale per le imprese sociali. Senza tale autorizzazione, il regime resta inoperativo e l'assunzione dello status di impresa sociale è presso che inutile. In poche parole, in assenza dell'autorizzazione UE la riforma rischia di restare lettera morta. È bene che si realizzi il peso e la rilevanza di queste tematiche, fondamentali non solo per l'ammodernamento del terzo settore e del welfare, ma per la crescita complessiva del Paese, sì da coltivare con sollecitudine e intelligenza il dossier di autorizzazione comunitaria.

*

4. LE NOSTRE PROPOSTE

Le cooperative di comunità

Le cooperative di comunità possono essere uno strumento utile per la liberazione delle energie dormienti in aree in forte difficoltà, contrastando il progressivo abbandono delle aree interne e il degrado delle aree urbane. Si propone:

- di introdurre una legge nazionale sulle "cooperative di comunità", quale strumento di contrasto al progressivo abbandono delle aree interne, dei "piccoli comuni svantaggiati" ed al degrado delle aree urbane.

Workers buy out e successione d'impresa

Si auspicano interventi volti a valorizzare e promuovere il fenomeno del workersbuy out, estendendoli anche alle fattispecie concernenti il tema della successione e trasmissione di aziende.

Si propone:

- il rifinanziamento del Fondo per la crescita sostenibile di cui al d. l. 83/2012 (così come è accaduto nella legge di bilancio 2017) nella parte dedicata all'erogazione di finanziamenti agevolati a società cooperative costituite da lavoratori di aziende in crisi, di cooperative sociali e di cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata, nonché allo sviluppo e al consolidamento di società cooperative ubicate nelle regioni del Mezzogiorno³;
- la non imponibilità ai fini Irpef della NASpI, liquidata in un'unica soluzione e destinata alla sottoscrizione di capitale sociale di una cooperativa;
- il sostegno all'internazionalizzazione dei workers buy out: molte imprese recuperate hanno una dimensione internazionale ed una professionalità interna molto alta. Si tratta di aiutarle a ripartire e recuperare la posizione a livello internazionale che spesso avevano le imprese fallite, sostenendo ad esempio un progetto comune Fondi Mutualistici-Ministero.
- Di favorire il trasferimento ai lavoratori, organizzati in cooperativa (sempre sul modello dei workers buyout) di imprese coinvolte in problemi di successione e/o trasmissione dell'azienda. Si tratta quindi di individuare sul piano legislativo le procedure attraverso le quali consentire l'emersione tempestiva dei casi di imprese che presentano problemi di successione e/o trasmissione e favorire il coinvolgimento dei lavoratori interessati per dare continuità alle loro imprese con il supporto delle Istituzioni amministrative e finanziarie. Con la successione/trasmissione di impresa vogliamo continuare a svolgere la stessa funzione

³ Si tratta di interventi auspicati dalle Commissioni X e XI della Camera dei Deputati con la Risoluzione 8-00229 del 29 marzo 2017, promossa da esponenti del Movimento 5 Stelle.

esercitata con il WBO e i Fondi mutualistici, auspicando che anche lo Stato sostenga e renda credibile l'operazione prevedendo adeguate procedure ed incentivi fiscali

Tassazione del ristorno

Il ristorno è uno degli istituti tipici del modello cooperativo in base al quale, se la cooperativa di lavoro produce un avanzo di gestione in un determinato esercizio, parte di questo avanzo può essere retrocesso ai soci lavoratori a titolo di ristorno, anche attraverso la modalità dell'aumento del capitale sociale.

Tale istituto ha quindi costituito un importante strumento di patrimonializzazione delle cooperative, imprese spesso sottocapitalizzate e comunque limitate nell'accesso al mercato dei capitali.

Tuttavia, l'aumento progressivo dell'aliquota dal 12,50% all'attuale 26% sta producendo l'effetto di deprimere il ricorso al ristorno.

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.

Si propone dunque:

- di riformare 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. **ATTENZIONE:** la proposta importa un incremento del gettito per l'Erario per più di 6 milioni di euro nel 2019;
- di introdurre un chiarimento sulla deducibilità fiscale del ristorno anche ai fini IRAP, così come avviene nell'IRES.

Aree rurali

Nel quadro del sostegno alle aree rurali, si propone

- anzitutto l'introduzione di una misura di favore per le aggregazioni mutualistiche in agricoltura, che risolva le incertezze che al momento impediscono la creazione di "cooperative di conduzione associata dei terreni agricoli" (stabilendo che il reddito percepito dai soci imprenditori agricoli che conferiscono il terreno alla cooperativa di conduzione associata, costituisca reddito agrario; e chiarendo che i soci imprenditori agricoli che prestano servizio a favore della cooperativa di conduzione associata non costituiscono soci lavoratori ai sensi della legge n. 142/2001 sul socio lavoratore);
- in secondo luogo, in materia di fiscalità delle imprese agricole, di correggere una disarmonia derivante dalla manovra per l'anno 2016 che ha previsto l'esclusione dall'assoggettamento ad Irap delle imprese agricole. Tra i soggetti esclusi da Irap, infatti, non compaiono espressamente le cooperative di imprenditori agricoli che, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001 n. 228, forniscono ai soci beni o servizi diretti alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico nonostante esse siano "soggetti agricoli" a tutti gli effetti. Per rimuovere questa evidente ed ingiustificata disparità di trattamento tra imprese agricole, per giunta in contrasto con le reali intenzioni della misura agevolativa, è necessario chiarire che tra i soggetti beneficiari dell'esenzione dell'IRAP rientrano anche questa categoria di imprese agricole. In caso contrario, a differenza di tutte le altre imprese

agricole, queste cooperative si troverebbero assoggettate al pagamento dell'imposta ad aliquota ordinaria (3,90%) con grave e incomprensibile pregiudizio per i soci⁴.

Economia blu

Pur descrivendo la pesca marittima come "un'attività di grande importanza per il Paese", il PNR dedica ad essa uno spazio a nostro giudizio non adeguato, all'interno del quale non si ritrovano i punti che vorremmo presenti nell'Agenda di Governo. Qui ci limitiamo a sintetizzare i principali:

Occorre anzitutto approfondire e migliorare (rendendolo più adeguato ai casi concreti e dunque alla vita delle imprese) il sistema degli ammortizzatori sociali onde garantire dignità al lavoro del pescatore, mediante il mantenimento e lo stanziamento anche ulteriore di adeguate risorse per i periodi di sospensione dell'attività di pesca non dipendenti dalla volontà dell'armatore;

In secondo luogo è necessario procedere al riconoscimento del lavoro del pescatore quale attività usurante di cui al D.Lgs. n. 67/2011 (occorre altresì aggiornare le tabelle INAIL sulle malattie professionali).

È doveroso infine avviare una decisa semplificazione che consenta alle imprese di pesca di non attendere per un tempo indefinito l'esito dell'azione amministrativa, intervenendo sulle procedure con strumenti di silenzio assenso e meccanismi procedurali acceleratori (ripristinando altresì il cd. *Canone ricognitorio* in tema di concessioni demaniali e semplificando le procedure per l'accesso alle risorse del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca).

Energia pulita

In tema di produzione di energia pulita, in particolare per quanto riguarda la Strategia energetica nazionale ed il programmato aumento del consumo di energia da fonti rinnovabili, oltre che incoraggiare il Governo ad una decisa prosecuzione delle politiche di sostenibilità e degli obiettivi prefissati, auspichiamo una maggiore apertura alle forme mutualistiche di produzione dell'energia pulita, incentivate attraverso istituti agevolativi ispirati alla cd fiscalità ecologica (consentendo anzitutto l'applicazione dell'art. 52 del TUA, in tema di esenzione accise sull'energia prodotta da fonti rinnovabili, all'energia autoprodotta e autoconsumata attraverso enti mutualistici).

Più in generale, esprimiamo apprezzamento in riferimento al Piano Energia-Clima 2030. Nondimeno riteniamo che occorra meditare l'introduzione di un provvedimento di forte impatto (una sorta di "Sblocca green") sulla fiscalità ecologica e gli incentivi alla sostenibilità, al fine di determinare una virata decisiva verso un'economia circolare, che tutti i dati ci dicono già essere il futuro prossimo, oltre che una grande opportunità per un'Italia povera di materie prime.

⁴Tale necessità era stata altresì formalizzata dalla Camera dei deputati durante l'esame del disegno di legge di Stabilità per il 2016, tramite l'approvazione dell'ordine del giorno 9/3444-A/31.