



CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE BILANCIO

**A.C. 1334**

***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e  
bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021***

Audizione dell'**ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE**

12 Novembre 2018

*L'**ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE** unisce **AGCI, CONFCOOPERATIVE e LEGACOOP**, le più rappresentative centrali 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 associano ben 12 milioni di soci, occupano 1.150.000 persone e producono 150 miliardi di fatturato. L'Alleanza si esprime attraverso il proprio presidente, Maurizio Gardini (presidente di Confcooperative) e due copresidenti (Brenno Begani, presidente Agci, e Mauro Lusetti, presidente di Legacoop). 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/>

1.	PREMESSA .....	3
2.	MANIFESTO “CAMBIARE L’ITALIA COOPERANDO” .....	3
3.	LA MANOVRA DI BILANCIO PER IL 2019.....	4
	3.1. Il contesto economico.....	4
	3.2. Il contesto europeo.....	5
	3.3. Le misure proposte dal Governo .....	6
	3.4. I collegati alla manovra e le altre riforme (in particolare, la lotta alla falsa cooperazione e la riforma della crisi d’impresa).....	11
4.	LE NOSTRE PROPOSTE .....	13
	4.1. Le cooperative di comunità .....	13
	4.2. Workers buy out e successione d’impresa .....	13
	4.4. Tassazione del ristorno .....	14
	4.5. Educatori professionali .....	15
	4.6. Aree rurali.....	15
	4.7. Energia pulita.....	15
	4.8. Reddito di cittadinanza e autoimprenditorialità .....	16

## 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 è intrinsecamente sostenibile, 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", di sviluppare anche le aree marginali, coniugando agricoltura, turismo, cultura, welfare. L'Alleanza delle Cooperative Italiane e le cooperative si mettono così al servizio del Paese, per cambiare e per crescere. 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. *MANIFESTO "CAMBIARE L'ITALIA COOPERANDO"*

In occasione delle elezioni politiche l'Alleanza delle Cooperative Italiane ha presentato un proprio "manifesto" - scritto e condiviso con le cooperative aderenti - su cui confrontarsi con tutte le forze politiche. Il manifesto "Cambiare l'Italia Cooperando" descrive la visione sociale, politica ed economica dell'Italia della cooperazione, ma soprattutto vuole descrivere cosa le cooperative possono fare per il Paese, cosa possono mettere a disposizione dell'Italia per crescere. Il manifesto si sviluppa su cinque pilastri sui quali abbiamo scelto di impegnarci attraverso la realizzazione di specifici progetti:

**LAVORO** Le cooperative pongono al centro il lavoro nel rispetto della dignità dei cittadini. Vogliamo far crescere e valorizzare le capacità di ciascuno, a partire da giovani e donne e da chi oggi rischia di rimanere escluso dal mercato del lavoro o confinato nella precarietà. Il lavoro giusto è, per noi, un fine e non solo un diritto.

**INNOVAZIONE** Le cooperative sono impegnate ogni giorno affinché le soluzioni offerte dall'innovazione non siano uno strumento per aumentare la ricchezza per pochi, ma per dare a tutti i lavoratori e le lavoratrici e a tutte le comunità maggiori opportunità. Vogliamo garantire la democraticità delle piattaforme su cui si basa la nuova economia comunitaria, collaborativa e della condivisione, per ridistribuire – grazie anche a una loro gestione cooperativa – il valore prodotto anche agli utenti e a chi vi lavora.

**LEGALITÀ** Per le cooperative legalità non è solo rispetto delle norme, ma anche promozione di una cultura in grado di rigenerare fiducia. Per questo abbiamo raccolto 100mila firme per una legge contro le false cooperative e abbiamo praticato da una parte la tolleranza zero e dall'altra il sostegno alle buone pratiche delle cooperative autentiche.

**WELFARE** Di fronte a uno Stato che deve continuare a garantire diritti e servizi universalistici potendo contare su risorse sempre più esigue, le cooperative si impegnano a sperimentare nuove soluzioni più moderne, efficienti ed inclusive per andare incontro alle esigenze di tutta la popolazione, offrendo un supporto efficace alle famiglie e a chi è in situazioni di particolare fragilità. Questa capacità di rispondere ai bisogni è per noi un valore fondamentale.

**SOSTENIBILITÀ** 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 agire l'attenzione all'ambiente, la salvaguardia delle risorse, la riduzione degli sprechi. Ma la sostenibilità, per le cooperative, non è solo ambientale, è un paradigma per il futuro delle persone: è inclusione; è un mercato con imprese impegnate nella continuità tra generazioni. Il nostro essere radicati sul territorio e nelle comunità ci porta a cercare soluzioni capaci di riqualificare le periferie, garantendo un più ampio accesso alla casa, e di sviluppare anche le aree marginali, coniugando agricoltura, turismo, cultura, welfare.

L'Alleanza delle Cooperative Italiane e le cooperative si mettono così al servizio del Paese, per cambiare e per crescere. 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.

\*

### **3. LA MANOVRA DI BILANCIO PER IL 2019**

#### **3.1. Il contesto economico**

La manovra in discussione, anticipata dal quadro macroeconomico della NADEF, posticipa il pareggio strutturale di bilancio e presenta un deficit più alto pari al 2,4% nel 2019.

Tale decisione è assunta in un quadro indubbiamente problematico. Il livello del debito pubblico – previsto in leggera discesa, dal 131,2% del PIL nel 2017, al 130,9% nel 2018, 130% nel 2019 – resta elevato e, pur a fronte di una indubbia solidità dei fondamenti strutturali dell'economia del Paese, non rassicura rispetto alle tensioni economiche e finanziarie, probabili e da scongiurare.

Il combinato disposto di un aumento del costo del debito pubblico, via "effetto spread", e la riduzione della politica monetaria espansiva attesa per il prossimo anno, profila ulteriori rischi di peggioramento delle condizioni economiche e finanziarie del Paese.

Dal punto di vista della crescita, la manovra economica stima per l'anno in corso l'aumento del PIL all'1,2% e dell'1,5% per il 2019. L'ultima trimestrale del PIL 2018 presenta un rallentamento della crescita e non fa ben sperare per il consuntivo dell'anno e per il 2019. Un livello di crescita dell'output del nostro paese ancora debole ed esposto a shock esterni, come un possibile peggioramento del saldo delle partite correnti, esportazioni nette, per via della riduzione del commercio internazionale, rappresenta il principale problema economico. Inoltre, l'effetto moltiplicativo dell'aggiustamento fiscale espansivo per l'anno prossimo, che il governo stima sostanzialmente in una crescita del PIL reale di circa 0,4%, è – come in passato - probabilmente ottimistico.

In tale quadro generale, però, si presenta l'esigenza di avviare politiche finalizzate direttamente al decremento del debito pubblico ovvero allo stesso obiettivo per via

indiretta tramite il perseguimento di una maggiore crescita economica, come del resto le caratteristiche del nostro Paese continuerebbero a suggerire.

È, in conclusione, evidente, che per operare nella direzione della crescita in un quadro così rigido di perduranti vincoli, l'unica direzione consista in un incremento sensibile delle risorse finalizzate al rilancio degli investimenti, compreso l'appostamento per il fondo di garanzia e le misure per continuare i programmi per l'utilizzo delle tecnologie 4.0. In proposito occorre sottolineare l'esigenza di incrementare le risorse disponibili e percorrere, per questa via, l'espansione e il consolidamento dell'economia italiana.

Infine, fra gli obiettivi quanto mai urgenti, si segnala l'opportunità di destinare maggiori risorse alla riduzione del cuneo fiscale del lavoro.

### 3.2. Il contesto europeo

Come ha sostenuto da ultimo il Ministro Tria, in linea con gli impegni assunti nel "Contratto di governo": "L'Italia appartiene all'Europa e all'eurozona".

Riteniamo che vadano profusi tutti gli sforzi possibili per evitare il "muro contro muro" con le istituzioni europee. L'applicazione pedissequa dell'art. 126 del TFUE, ossia la procedura per evitare il disavanzo pubblico eccessivo, fino alle sanzioni contemplate, rischia, paradossalmente, di acuire e indebolire Europa e Italia allo stesso tempo.

Dall'altro lato, è altrettanto evidente l'esigenza di un riscatto del processo europeo, di un nuovo passo, più sociale, più vicino ai bisogni dei cittadini. Il fondamento "valoriale" della "stabilità", affermato senza sfumature in questi anni con l'applicazione al rigore dei bilanci e alla concezione finanziaria, deve essere esteso fino a ricomprendere – come del resto era nel progetto originario alla base del disegno europeo – la stabilità sociale e istituzionale. È dunque essenziale il rilancio del cd modello sociale europeo, con la sua capacità di tenere insieme sviluppo, crescita e diritti sociali, assegnandogli obiettivi precisi e risorse certe ed adeguate.

Dopo dieci anni di crisi e politiche economiche finalizzate ad obiettivi non conseguiti, è evidente che l'architettura europea è disfunzionale. La completezza istituzionale e una maggiore cooperazione tra Stati membri sono quanto mai necessari: ne sono aspetti rilevanti, il completamento dell'unione monetaria e bancaria (in stallo da mesi); e il consolidamento dei congegni, possibilmente mutualistici, di prevenzione anti crisi, come lo schema di fondo contro la disoccupazione (*rainy day fund*).

Nella proposta di bilancio europeo, in discussione ci sono anche il programma di sostegno alle riforme (25mld), il programma europeo di stabilizzazione degli investimenti (30 mld), e il nuovo Fondo InvestEu (15mld), eredità del fondo investimenti strategici del piano Juncker.

Queste proposte, peraltro, si caratterizzano per la scarsità di risorse, a maggior ragione se si pensa all'imminente epilogo delle politiche monetarie espansive e al rialzo dei tassi ufficiali dal terzo trimestre del 2019. L'Europa e l'Italia devono iniziare a pensare e ad attrezzarsi per la fase post *Quantitative easing*.

L'Italia, con il suo debito pubblico elevato per quanto non insolubile, rappresenta un problema: lo è in termini di finanza pubblica italiana, nel senso che gli oneri finanziari incidono sul bilancio tra i 3 e i 4 punti di PIL e che la consistenza del debito pubblico

costringe il bilancio a risparmi o ad un'alta pressione fiscale; e lo è dal punto di vista del sistema bancario; tali due problemi si legano indissolubilmente.

### 3.3. Le misure proposte dal Governo

Sul piano delle misure concrete proposte dal Governo, la manovra si muove in una logica di sostegno ai ceti più deboli, con l'introduzione del reddito e della pensione di cittadinanza (*i*), di alleggerimento della pressione fiscale sulle partite Iva (*ii*), accompagnata da una serie di eccezionali definizioni delle pendenze tributarie denominate di "pacificazione fiscale" (*iii*), di promozione degli investimenti pubblici (*iv*), di recupero di alcune misure di sostegno alle imprese (industria 4.0) (*v*) e a favore del Mezzogiorno (*vi*), nonché per lo sviluppo delle aree rurali (*vii*). Le politiche del lavoro risentono della centralità dell'introduzione del reddito di cittadinanza e meritano osservazioni specifiche (*viii*). Ulteriori osservazioni pertengono alle politiche per l'internalizzazione (*ix*). In coda riflessioni sulle coperture e sul "sacrificio" cui viene chiamata una parte del movimento (*x*).

(*i*) Il disegno di legge di bilancio al momento si limita a stanziare le risorse necessarie per il cd reddito di cittadinanza, misura che si intuisce abbia sia natura di contrasto strutturale alla povertà, sia obiettivi di politica attiva del lavoro. Non si colgono ancora tutti i profili e i dettagli dell'intervento, essendo rimesso a provvedimenti futuri. Sul piano generale, la significativa dotazione di risorse si auspica venga utilizzata anche per contribuire ad un rilancio delle politiche attive e dei servizi del lavoro, con un potenziamento sì dei centri per l'impiego, lavorando contestualmente ad una migliore *governance* e una più fluida sinergia tra attori pubblici e strutture private.

Sin d'ora tuttavia riteniamo che la misura possa essere integrata ed arricchita da strumenti di maggiore responsabilizzazione dei beneficiari e di più efficace orientamento al loro ingresso nella vita economica. Riteniamo dunque opportuno che il sistema normativo del reddito di cittadinanza contempli meccanismi di incentivo all'occupazione dei beneficiari (nella forma dello sgravio contributivo o di altro incentivo al datore di lavoro) ovvero alla loro autoimprenditorialità (ad es. prevedendo la liquidazione anticipata del beneficio a chi volesse dar vita ad imprese).

Riteniamo altresì che per tali interventi debbano sin d'ora essere previsti stanziamenti adeguati, pari ad almeno 1/10 delle risorse stanziate per la misura nel suo complesso.

(*ii*) I regimi agevolativi per redditi d'impresa e di lavoro autonomo (al momento considerati quale un anticipo della cd "flat tax") si muovono nella direzione del progressivo alleggerimento di una pressione fiscale pressoché insostenibile, ad un tempo disincentivo all'attività economica e causa tecnica di evasione.

Ovviamente, apparirebbe discutibile se nel prossimo futuro la misura non fosse arricchita da un ripensamento generale delle aliquote su tutti i redditi, inclusi quelli da lavoro dipendente, e con particolare attenzione ai redditi bassi. E se non fosse inserita in un disegno complessivo di riordino e semplificazione dell'ordinamento tributario, divenuto oltremodo caotico e incerto.

Occorre altresì valutare l'impatto dell'introduzione dei regimi sostitutivi sull'obbligo di fatturazione elettronica, introducendo se del caso correttivi in grado di assicurare l'attuazione generalizzata del sistema obbligatorio di fatturazione elettronica.

Sempre sul terreno delle politiche fiscali condividiamo altresì l'**aliquota ultraridotta per gli utili reinvestiti in beni strumentali e nuova occupazione di cui all'art. 8 del disegno di legge**, benché si accompagni alla soppressione di un istituto che è stato molto apprezzato dal mondo delle imprese e delle cooperative in particolare: l'Aiuto alla Crescita Economica (cd ACE).

L'innovativa misura prevede, infatti, una tassazione IRES ridotta dal 24% al 15% sugli utili reinvestiti ed è meritoriamente volta a stimolare gli investimenti in beni materiali strumentali nuovi e in occupazione, nell'intento di favorire gli investimenti incrementali e, quindi, la crescita della dimensione aziendale. Si tratta di una misura che riprende il tipico meccanismo delle imposte cosiddette "duali" (*dual income tax*), già note al nostro Ordinamento (il riferimento più recente è al D. Lgs. n. 466/1997).

A tale beneficio si contrappone, come anticipato, l'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.

Tale misura è risultata particolarmente efficace per favorire il rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese, situazione già ordinariamente favorita nelle cooperative, obbligate ad incrementare le proprie riserve con una significativa quote degli utili conseguiti (normalmente il 30%, fino al 70% per le banche di credito cooperativo).

Si rappresenta che una solida struttura patrimoniale dell'impresa è il miglior presupposto per favorire la crescita dimensionale anche attraverso il ricorso al credito, atteso che la maggiore patrimonializzazione consente di accrescere il merito creditizio.

Si auspica, pertanto, che il legislatore voglia valutare una sopravvivenza dell'ACE per favorire quelle imprese che non abbiano interesse ad applicare l'innovativa agevolazione sugli utili reinvestiti (in quanto potrebbero non avere necessità di effettuare ulteriori investimenti ed assunzioni, in quanto già adeguatamente operati in epoche recenti) ma che siano interessate al rafforzamento della propria struttura patrimoniale che, comunque, costituisce un obiettivo meritorio per le imprese stesse.

In ogni caso, è essenziale che in fase correttiva e attuativa della nuova misura si assicuri l'utilizzabilità dell'agevolazione senza discriminazioni di sorta tra forme d'impresa e relativi regimi fiscali (sì come avvenuto a suo tempo con l'ACE).

Si apprezza infine la **proroga delle detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, ristrutturazione edilizia e acquisto di mobili**. Nondimeno chiediamo sul punto un supplemento di riflessione al fine di rendere più coerente e meno discriminatoria l'intervento in esame:

- anzitutto prorogando anche la detrazione Irpef pari al 50% dell'IVA sull'acquisto di abitazioni di classe energetica elevata<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Di cui all'articolo 1, comma 56, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

- in secondo luogo, prorogando per il triennio 2018-2020 le detrazioni fiscali ai fini Irpef stabilite a favore dei conduttori di alloggi sociali<sup>2</sup>;
- nonché introducendo ulteriori misure che, nella medesima logica delle proroghe, contribuiscano ad un tempo a rilanciare il settore edilizio, ridurre il disagio abitativo e promuovere sviluppo di programmi di rigenerazione urbana delle città e delle periferie<sup>3</sup>.

Occorrerebbe in ogni caso aumentare il grado di efficienza di tutti gli incentivi fiscali, la cui appetibilità per il contribuente risulta indubbiamente attutita dalla necessità di ripartire in più anni il beneficio fiscale corrispondente alla detrazione spettante.

La cessione dei bonus dovrebbe, invece, essere generalizzata e interessare la totalità degli incentivi fiscali per il settore edilizio, in modo da potenziare maggiormente l'efficacia delle detrazioni, a vantaggio sia dei contribuenti, sia dell'economia reale nel suo complesso, che beneficerebbe di una forte iniezione di liquidità anche per nuovi investimenti immobiliari e, dunque, per la rigenerazione urbana nel suo complesso.

Va, quindi, agevolata la finanziabilità degli interventi attraverso la **libera cessione degli incentivi fiscali**.

(iii) L'anticipazione della *flat tax* e le altre misure fiscali si accompagnano all'introduzione di ben nove sanatorie fiscali contenute materialmente nel decreto legge 119/2018, ma collegate alla manovra nel suo complesso e denominate "pacificazione fiscale". Senza entrare nel merito dell'iniziativa (registriamo in ogni caso l'opportunità di alcuni correttivi di natura tecnica emersa in sede di esame parlamentare del d.d.l. di conversione) riteniamo che una definizione eccezionale delle pendenze si riveli quanto più opportuna e coerente se si accompagna ad una contestuale revisione di ampio respiro dell'ordinamento tributario (riforma dell'imposta sul reddito, riforma della giustizia tributaria, codificazione).

(iv) La politica sugli investimenti, oltre a caratterizzarsi per l'auspicato aumento degli stanziamenti, è altresì connotata da iniziative di governo delle politiche. Ci sia consentito, tuttavia, esprimere preoccupazione su quanto previsto dall'articolo 17 recante la disciplina sulla Centrale per la progettazione delle opere pubbliche.

Il rischio è che la Centrale sarà in grado di sviluppare un'attività assolutamente marginale rispetto al condivisibile obiettivo di sblocco delle opere pubbliche necessarie per rilanciare gli investimenti, soprattutto negli enti locali (i bandi di progettazione, dal 2016, sono aumentati del 205% in valore economico e anche il valore dei bandi di lavori pubblici 2018 e le previsioni 2019 presentati dall'Osservatorio del CRESME e dal Consorzio Integra segnano un'inversione di tendenza). Di contro, rischierà di ingenerare aspettative non realizzabili nelle pubbliche amministrazioni che, nel richiedere i servizi gratuiti alla

---

<sup>2</sup> Di cui all'art. 7 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47.

<sup>3</sup> Ad esempio estendendo l'applicazione delle detrazioni fiscali anche all'assegnazione in proprietà effettuata da cooperative edilizie di abitazione di unità immobiliari di classe energetica elevata e realizzate in aree dismesse, o con interventi di sostituzione edilizia nei programmi di riuso e rigenerazione urbana come qualificati dalla legislazione urbanistica vigente, o attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica ai sensi dell'articolo 3, lettera f), del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Centrale, rischieranno di rallentare ulteriormente l'iter realizzativo delle opere, già oggi particolarmente faticoso nella fase antecedente l'esecuzione.

(v) Per quanto attiene alla innovazione tecnologica la legge di bilancio in esame presenta una tendenza a restringere gli investimenti, sia pure in maniera selettiva, del capitolo Industria 4.0 e degli incentivi per gli investimenti in Ricerca e sviluppo. Riteniamo che a fronte dei **positivi riscontri** verificati, in particolare relativamente all'iper e al super ammortamento e al bonus sulla ricerca, anche in relazione all'attuale quadro peggiorativo di tendenza macro-economica, sarebbe quindi opportuno **riconsiderare i tagli operati** e riportare ai livelli precedenti questi strumenti, almeno per quanto riguarda le risorse stanziare (occorrerà tuttalpiù verificare il concreto utilizzo di tali misure da parte delle p.m.i. le quali, in alcuni settori, non hanno concretamente goduto degli incentivi). Si considera invece positivamente gli interventi previsti all'articolo 19 comma 20, 21 e 23 e in particolare il cosiddetto "*voucher manager*", anche se si sottolinea come tali interventi, in parte compensativi delle riduzioni agli articoli 10 e 13, purtroppo avranno tempistiche incerte data la complessità degli strumenti attuativi necessari.

(vi) Apprezziamo altresì il rilancio e il miglioramento di alcuni istituti di favore per il **Mezzogiorno**, specie l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno un volume complessivo di stanziamenti ordinari proporzionale alla popolazione di riferimento. Avvertiamo nondimeno il rischio che le misure proposte 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.

(vii) Quanto alle politiche a favore dell'occupazione, valutiamo positivamente le proroghe sulla decontribuzione delle assunzioni a tempo indeterminato nel Sud e i nuovi bonus occupazionali per giovani laureati e dottorati meritevoli, ma si tratta a nostro avviso di misure troppo mirate che rischiano di non produrre effetti significativi sul piano occupazionale. Riproponiamo invece con forza la necessità di un intervento strutturale di alleggerimento del costo del lavoro attraverso la **riduzione del cuneo fiscale e contributivo**. Come ampiamente documentato, fatto 100 il costo del lavoro, il carico fiscale - imposte sul reddito da lavoro e contributi sociali del datore di lavoro e del lavoratore - in Italia è pari al 47,7%, con una media dei paesi Ocse pari al 35,92%. In questo senso, avvertiamo in maniera complementare l'urgenza di una forte e incisiva lotta all'evasione fiscale e di contrasto all'illegalità, dato il peso enorme rappresentato dall'economia sommersa nel nostro paese.

Sul tema pensioni, giudichiamo positivamente l'annuncio – da realizzarsi in un collegato alla manovra – di favorire l'accesso pensionistico anticipato attraverso il meccanismo delle quote, ma chiediamo la possibilità per le imprese di **incentivare economicamente**

l'accesso del lavoratore a tali misure. Il contributo versato dal datore di lavoro deve essere sgravato fiscalmente per l'impresa e non entrare del reddito individuale del singolo beneficiario.

Si valutano positivamente anche le maggiori risorse assegnate al cd sistema duale. Tale sperimentazione, sulla falsariga del modello tedesco in Italia può essere assolutamente interessante per valutare percorsi che possano avvicinare ulteriormente il mondo dell'impresa a quello dell'istruzione. È però opportuno ribadire come tale sistema debba spostare il suo baricentro sul mondo dell'impresa, vero obiettivo e serbatoio di competenza, rispetto a quello dell'istruzione invertendo un processo che ad oggi non ha dato risposte ancora soddisfacenti in termini di competenza professionale.

Risulta apparentemente incoerente, a tal proposito, la riduzione delle risorse assegnate a copertura degli incentivi per il contratto di apprendistato previsti dall'articolo 26.

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.

(viii) Degno di nota, per la logica che lo ispira e che tende ad affermare la centralità della questione demografica nelle politiche di sviluppo, è infine l'intervento in favore delle aree rurali, meritevole tuttavia di un energico rinforzo con misure più puntuali ed efficaci. In tale contesto riteniamo sia possibile meditare l'introduzione di misure in grado favorire l'aggregazione tra proprietari di terreni e imprenditori agricoli, risolvendo così tutte le complesse questioni giuridiche e le incertezze che al momento impediscono la creazione di efficienti "cooperative di conduzione associata dei terreni agricoli".

(ix) Apprezziamo lo stanziamento per il potenziamento del Piano straordinario per la promozione del Made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia. L'Alleanza ritiene importante, per quanto riguarda la nuova programmazione delle attività di sostegno dell'internazionalizzazione la realizzazione di quanto deciso all'interno della Cabina di Regia per l'Italia internazionale (11 settembre 2018), in particolare lo stanziamento di maggiori risorse per un piano nazionale di formazione; i voucher per i *Temporary Export Manager*; incontri B2B in Italia, anche al di fuori del calendario delle fiere; azioni mirate a favorire l'internazionalizzazione di MPMI operanti nei servizi e nell'industria creativa e culturale; ulteriore rafforzamento del coordinamento tra Ambasciate, gli Uffici dell'ICE Agenzia e tutti gli attori e gli strumenti a sostegno dell'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano. Si ritiene, inoltre, importante programmare iniziative che mirino alla valorizzazione non solo dei prodotti Made in Italy ma anche la pluralità dei modelli imprenditoriali italiani, che vengono studiati ed apprezzati in tutto il mondo per le loro caratteristiche specifiche ed il contributo che apportano allo sviluppo socio-economico del Paese e alla sua competitività internazionale.

(x) **[Sulle coperture]** Le innovative misure proposte dal Governo, più su ricordate, trovano la relativa copertura finanziaria anche grazie all'incremento dell'imposizione sugli istituti di credito.

Al riguardo, non può sottacersi che gli aumenti dei tributi sugli istituti di credito si riverberano sull'economia reale, a seguito di una naturale conseguente riduzione della capacità di erogazione del credito alle imprese ed alle famiglie che rischiano di risultare i soggetti incisi dai predetti aumenti. Tali conseguenze negative si riverberano anche sulle 270 Banche di credito cooperativo, tutte cooperative a mutualità prevalente e componenti rilevanti del Movimento cooperativo italiano.

Nello specifico, le misure che interessano le BCC-CR – al pari di tutti gli altri istituti di credito – sono essenzialmente quelle contenute negli articoli 83, 85 e 87 del disegno di legge, relative, rispettivamente al differimento della deduzione delle svalutazioni e perdite su crediti (rinvio della deducibilità della quota di “DTA” 2018) [i]; alla diluita deducibilità delle componenti reddituali emergenti a seguito della valutazione dei crediti, in sede di prima applicazione del principio contabile IFRS9 [ii]; alla diluita deducibilità delle quote di ammortamento del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali [iii].

Tali previsioni differiscono la deducibilità di componenti negativi del reddito delle BCC, in tal modo facendo giocare alle BCC-CR il ruolo di “finanziatore” delle casse erariali<sup>4</sup>.

### **3.4. I collegati alla manovra e le altre riforme (in particolare, la lotta alla falsa cooperazione e la riforma della crisi d'impresa)**

La nota di aggiornamento al DEF e il contratto di governo preannunciano l'avvio di numerosi dossier legislativi, taluni di particolare interesse per il movimento.

---

<sup>4</sup> A fattore comune, tali previsioni differiscono temporalmente la rilevanza fiscale di componenti reddituali negativi di cui le BCC-CR potrebbero già fruire, secondo un ordinario criterio di competenza (si tratta infatti di oneri che hanno già avuto una manifestazione atta a giustificarne una rilevanza impositiva, attese le previsioni fiscali ordinariamente applicabili). Tali differimenti determinano in capo alle BCC-CR il ruolo di “finanziatore”, attraverso meccanismi fiscali, delle casse erariali per coprire gli oneri conseguenti all'attuazione delle misure sopra prospettate. Più in dettaglio, tre misure impongono quindi sacrifici alle BCC-CR, al pari delle altre banche, per finanziare le misure contenute nella manovra di bilancio e possono essere riassunte come segue:

- quella prevista dall'art. 83, interviene sul meccanismo, previsto dal D.L. n. 83/2015, di deducibilità IRES ed IRAP, frazionata nel tempo, dello stock di “DTA”, relative alle rettifiche su crediti, esistenti al 31 dicembre 2015, nel periodo 2016-2025, in base a determinate quote; in particolare, come noto, si prevede il differimento al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2026 della deducibilità della quota pregressa di rettifiche su crediti, pari al 10% prevista per il 2018;
- quella prevista dall'art. 85, relativa alla deducibilità delle rettifiche di valore determinate a seguito dell'adozione del principio contabile IFRS 9, che viene ora limitata al 10% del relativo ammontare nel 2018 con rinvio, per quote costanti, della deducibilità del residuo 90% nei nove periodi di imposta successivi;
- quella prevista dall'art. 87 relativa alla deducibilità delle quote di ammortamento dell'avviamento e delle altre attività immateriali che hanno dato luogo all'iscrizione di attività per imposte anticipate, che viene ora articolata su un arco temporale di undici periodi d'imposta (2019-2020).

[**LOTTA ALLA FALSA COOPERAZIONE**] Condividiamo anzitutto la volontà – più volte dichiarata dal Governo e da vari parlamentari – 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.

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 sceve 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.

[**RIFORMA DELLA CRISI D’IMPRESA**] Tra i provvedimenti collegati o comunque coevi alla sessione di bilancio si segnala altresì la rilevante riforma delle crisi d’impresa (attuativa della legge delega 155 del 2017).

Ebbene, la riforma della crisi d’impresa deve essere attuata senza compromettere la primazia della lotta alla cooperazione falsa. **L’interesse pubblico alla rimozione delle cooperative illegali deve quindi sempre prevalere**. Di conseguenza occorre:

- confermare il ruolo dell’Autorità di vigilanza nella procedura di allerta e composizione della crisi (così come già configurato nell’ultima bozza di schema di decreto);
- **affermare la prevalenza delle procedure sanzionatorie in caso di “accertamento di irregolarità e applicazione di sanzioni”**, così come recita l’art. 15, c.1, lett. a, n. 2, della legge delega (quindi in tutti i casi di esistenza di un procedimento sanzionatorio ex art. 12, D. L.vo 220/2002, nonché ex art. 2545-sexiesdecies ed ex art. 2545-septiesdecies, c.c.);
- evitare che l’avvio delle procedure prefallimentari (es. concordato) pregiudichi la possibilità per l’Autorità di vigilanza di dar luogo allo scioglimento coatto e alla messa in liquidazione coatta amministrativa (nella bozza di schema di decreto è erroneamente prevista *l’attrazione alla liquidazione giudiziale in ogni caso* qualora si avvii una procedura prefallimentare);
- affidare all’Autorità di vigilanza il compito di indicare la procedura concorsuale più adatta a seguito di gestione commissariale, assicurando in ogni caso il preventivo accertamento dell’assenza di regolarità da parte della stessa Autorità prima dell’avvio della liquidazione giudiziale.

\*

## 4. LE NOSTRE PROPOSTE

### 4.1. 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 quadro sulle “cooperative di comunità”, quale strumento di contrasto al progressivo abbandono delle aree interne, dei “piccoli comuni svantaggiati” ed al degrado delle aree urbane.

### 4.2. 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 Mezzogiorno<sup>5</sup>;
- la **non imponibilità ai fini Irpef della NASpl, liquidata in un’unica soluzione e destinata alla sottoscrizione di capitale sociale di una cooperativa;**

<sup>5</sup> 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.

- il sostegno all'internazionalizzazione dei workersbuy 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 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.

#### 4.3. 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.

#### 4.4. Educatori professionali

Auspichiamo un intervento urgente sulla disciplina degli educatori professionali, recentemente introdotta con l'ultima legge di bilancio e foriera di molteplici iniquità e contraddizioni, come riconosciuto da più parti.

La modifica alle previsioni della legge di bilancio 2018 che regolano le **professioni di educatore professionale socio-pedagogico e socio-sanitario**, si rende necessaria per evitare situazioni di incertezza sull'ambito di applicazione della riforma che, a differenza delle precedenti versioni del disegno di legge che la ha ispirata, non contempla in maniera espressa i servizi socio sanitari nell'oggetto dell'attività professionale. Inoltre, è necessaria una modifica dei termini ivi previsti per l'adeguamento alla riforma, sì da consentire l'accesso ai percorsi universitari a tutti coloro che possono ottenere la qualifica o il titolo.

#### 4.5. 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 soci<sup>6</sup>.

#### 4.6. 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

---

<sup>6</sup> Tale 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.

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**).

#### 4.7. Reddito di cittadinanza e autoimprenditorialità

In tema di reddito di cittadinanza, coerentemente con l'auspicio che abbiamo espresso in premessa a che le risorse siano anche destinate ad incentivi all'occupazione dei beneficiari ovvero alla promozione della autoimprenditorialità, proponiamo che i destinatari del reddito di cittadinanza abbiano la **facoltà di richiedere la liquidazione anticipata dell'ammontare annuo del reddito di cittadinanza cui hanno diritto, al fine di partecipare alla costituzione di una società cooperativa o di associarsi ad una cooperativa**. Beninteso, la richiesta dovrà essere accompagnata da un progetto di impresa la cui valutazione dovrà essere affidata ad investitori istituzionali (fondi mutualistici e finanziarie istituite ai sensi della legge 49/85), sulla base di apposite convenzioni con il MiSE.