



CAMERA DEI DEPUTATI
Commissione VI (Finanze)

20 settembre 2011

**Audizione nell'ambito dell'esame sul d.d.l. AC 4566 "Delega la
Governo per la riforma fiscale e assistenziale"**

* * *

1. Premessa: L'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE (AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP) NEL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO TRIBUTARIO

L'Alleanza delle Cooperative Italiane – che rappresenta la stragrande maggioranza del movimento cooperativo nazionale, dando voce e rappresentanza ad oltre 43.000 imprese con più di 12 milioni di soci, 127 miliardi di fatturato e 1.100.000 occupati – è convinta che per uscire dalla crisi l'Italia debba puntare su politiche che incentivino una crescita sostenibile e di lunga durata, che accorcino le distanze sociali, creino e stabilizzino l'occupazione, diano prospettive alle giovani generazioni e rafforzino la coesione nazionale e sociale. Il tutto, peraltro, contrastando con forza il fenomeno ingiusto dell'*evasione* che, per la sua estensione, rappresenta l'elemento di gran lunga più preoccupante del sistema fiscale italiano. L'Alleanza delle Cooperative Italiane è fermamente convinta che qualsiasi ipotesi di riforma debba orientarsi al rafforzamento delle politiche di contrasto, nella consapevolezza che la lotta all'*evasione* rappresenti un nodo cruciale della vita democratica nazionale.

Inoltre, è bene ribadire l'auspicio che la riforma fiscale si ispiri al superamento dei due ulteriori difetti del sistema fiscale nostrano, rappresentati dall'*elevata pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese*, segno di grande sperequazione ed iniquità nella distribuzione complessiva del carico, e dallo *stato di incertezza endemica delle regole tributarie* che abbandona il contribuente a disciplinari e procedure sovente arbitrarie o inutili.

Ciò premesso, l'Alleanza delle Cooperative Italiane ritiene che la riforma della *fiscalità d'impresa* debba anzitutto mirare ad un alleggerimento significativo del carico sugli investimenti produttivi.



Parimenti, in tema di *tassazione sulle persone*, l'intervento riformatore dovrà concentrarsi sul carattere fortemente sperequato dell'imposizione sul reddito delle persone e, di conseguenza, puntare alla riduzione del prelievo sui redditi da lavoro e da pensione ed alla valorizzazione dell'incidenza del nucleo familiare sulla capacità contributiva delle persone.

In questo contesto, l'Alleanza delle Cooperative saluta favorevolmente l'equiparazione del livello di *tassazione sui redditi di natura finanziaria* al livello prevalente negli altri paesi UE, recentemente disposto dal D.L. 138/2011 (conv. dalla L.148/2011), con l'innalzamento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva al 20 per cento, nella salvaguardia di talune forme di risparmio.

In punto di *tassazione indiretta*, l'Alleanza delle Cooperative ritiene che l'aumento dell'aliquota Iva dal 20% al 21% possa essere ritenuta al momento esaustiva, pur non escludendo un riequilibrio fra i due macrocomparti (dirette vs. indirette) nella loro incidenza sulla produzione nazionale, ipotizzando eventualmente la revisione "meditata" delle aliquote Iva (fatta salva la necessità di non mortificare i consumi dei *beni di prima necessità* e di non operare in modo controproducente rispetto allo *sviluppo di nuove forme di welfare di comunità*, ad es. alterando l'equilibrio raggiunto in materia di cooperazione sociale).

Il tutto evidentemente in un quadro di drastica *semplificazione del sistema*: sotto il profilo del diritto tributario sostanziale, con una riduzione del numero dei tributi, delle norme e degli istituti; nonché dal punto di vista degli oneri burocratici gravanti sui contribuenti, condizionando l'intervento riformatore al canone della "minimizzazione dei sacrifici addizionali" posti a carico del cittadino.

Il complesso di manovre appena approvate è auspicabile che persegua l'obiettivo di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2013. Tuttavia le norme introdotte solo marginalmente saranno in grado di favorire lo sviluppo, di fatto fermo sia nel 2011 e nel 2012, aggravando ulteriormente il rapporto Debito/Pil.

Tale situazione rende ineludibile l'introduzione di forme di tassazione dei patrimoni che, oltre a rispondere a finalità equitative, consentono di fornire risorse per abbattere in modo consistente il rapporto Debito/Pil e in tal modo -attraverso minori oneri per interessi- promuovere politiche per lo sviluppo e l'occupazione.



È alla luce delle considerazioni appena svolte che l'Alleanza svolge qui appresso le proprie riflessioni sui principi ed i criteri recati dalla delega per la riforma fiscale.

*

2. SULL'ART. 1 (CODIFICAZIONE).

In più occasioni, l'ALLEANZA ha avuto modo di ribadire che un sistema fiscale *semplice* e *giusto* è retto, anzitutto, da un ordinamento giuridico *certo* e che la certezza del diritto tributario non può che raggiungersi attraverso la *codificazione* delle molteplici norme in cui si articola la vicenda tributaria.

È per tali ragioni che si apprezza l'obiettivo di cui si fa carico l'art. 1 del disegno di legge delega, nel quale sono indicati i fini ed i criteri di una definitiva sistemazione codicistica del sistema tributario italiano. Ci sia solo consentito rilevare qualche lacuna che riteniamo opportuno venga colmata dai lavori parlamentari.

- Anzitutto, è opportuno che, fra i principi ed i criteri direttivi per la codificazione, trovino posto anche altre norme dello Statuto del contribuente e non solo i principi generalissimi evocati (quali ad es. il divieto di norme retroattive od il principio di affidamento): ad es. sarebbe opportuno espressamente disciplinare nella codificazione della parte generale il principio ed il meccanismo di compensazione sì da evitare la sostanziale disapplicazione della norma nella prassi concreta dei rapporti tra fisco e contribuente (così come è avvenuto con l'art. 8 dello Statuto).
- Parimenti è necessario che la riforma dia certezza agli operatori economici ed alla stessa amministrazione finanziaria in materia di elusione tributaria e abuso del diritto, specie in conseguenza della formazione dell'indirizzo giurisprudenziale che ha individuato la presenza, nel nostro ordinamento, di un generalizzato divieto di porre in essere operazioni elusive/abusive. Si auspica, pertanto, che la legge delega ponga al legislatore delegato l'obiettivo di fissare una chiara linea di demarcazione tra legittimo risparmio d'imposta ed elusione fiscale.



- In ultimo, non si tace la perplessità che suscita l'obiettivo di una codificazione *totale* del sistema. Si tratta probabilmente di un fine eccessivamente ambizioso. Riteniamo sufficiente che il lavoro di codificazione si circoscriva alla 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), si da fissare in norme destinate a durare nel tempo e coordinate sistematicamente, i principi di civiltà giuridica dell'imposizione e risolvere in radice i problemi di disparità di trattamento nell'applicazione delle imposte collegate alla frammentazione delle discipline.

*

3. SULL'ART. 2 (IMPOSTA SUL REDDITO).

L'ALLEANZA auspica che l'intervento riformatore si concentri sul carattere fortemente sperequato dell'imposizione sul reddito delle persone e, di conseguenza, miri ad una riduzione del prelievo sui redditi da lavoro e da pensione. Sotto tale profilo si condivide la revisione delle aliquote Irpef, in particolare l'obiettivo di portare il primo scaglione ad un'aliquota del 20 per cento.

Si come si apprezza l'inserimento fra i principi di delega del favore fiscale nei confronti degli emolumenti commisurati agli incrementi della produttività dell'impresa.

Al contrario, ci si attendeva – se non un maggior dettaglio – un riferimento più preciso alla necessità di valorizzare l'incidenza del nucleo familiare sulla capacità contributiva delle persone, introducendo meccanismi più significativi del sistema di detrazioni per carichi di famiglia. Il criterio di cui alla lett. b), n. 2) ("*concentrazione dei regimi di favore fiscale essenzialmente su natalità, lavoro, giovani*") appare a ben vedere eccessivamente selettivo ed ignora il tema di un più funzionale rapporto tra fisco e famiglia.

Ma l'aspetto di maggiore criticità del disegno è rappresentato dalla delega recata dal **comma 3** ", secondo il quale "**il Governo è delegato ad eliminare o ridurre in tutto o in parte i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale di cui all'allegato 1,**



fatta eccezione per i regimi introdotti in esecuzione di accordi internazionali, ovvero in ottemperanza alla normativa dell'Unione europea".

Ora, premessa la condivisione dell'obiettivo di una maggiore semplificazione del sistema e del conseguente vaglio dei numerosi istituti agevolativi accumulatisi nell'ordinamento, un disegno di tale portata che pretende di mettere ordine in una selva di più di cinquecento istituti e meccanismi impositivi, avrebbe meritato migliore considerazione sotto il profilo dei *principi* e dei *criteri direttivi* cui il legislatore delegato deve far riferimento ai sensi dell'art. 76 della Costituzione.

L'esclusivo riferimento ai vincoli comunitari ed internazionali e l'omissione di vincoli impliciti o costituzionali, rischia di consegnare la disposizione alla censura di incostituzionalità. Occorre, pertanto, integrare il comma 3 con un riferimento puntuale ai vincoli sistematici cui l'operazione di riduzione delle agevolazioni deve ispirarsi, individuando gli istituti da preservare essendo rispondenti al divieto di doppia imposizione, ad una logica interna al sistema di tassazione ovvero a principi costituzionali.

Per quanto poi riguarda le disposizioni riguardanti la **fiscalità cooperativa**, l'allegato al d.d.l. contempla una serie di istituti afferenti il trattamento tributario delle società cooperative:

- l'esenzione parziale degli utili destinati a riserva obbligatoria e indivisibile (art. 12 l. n. 904/1977; art. 1, comma 460 e 464 l. n. 311/2004; art. 82, comma 28, d. l. n. 112/2008 [**N. 205, All. 1**]; art. 6, comma 1, d. l. n. 63/2002 [**N. 200, All. 1**]);
- la deducibilità dei ristorni (art. 12 d.p.r. n. 601/1973 [**N. 203, All. 1**]);
- l'esenzione per le cooperative agricole (art. 10 d.p.r. n. 601/1973; art. 1, comma 461, l. n. 311/2004 [**N. 207, All. 1**]);
- l'agevolazione per le cooperative di produzione e lavoro, limitata al reddito imponibile derivante dall'indeducibilità dell'Irap (art. 11 d.p.r. n. 601/1973; art. 1, comma 462 e 463 l. n. 311/2004 [**N. 208, All. 1**]);
- la deduzione del versamento del 3% degli utili ai fondi mutualistici (art. 11, comma 9, l. n. 59/1992 [**N. 220, All. 1**]);



- l'esenzione delle quote di utili destinate ad aumento gratuito del capitale (art. 7, comma 3, l. n. 59/1992 [N. 200, All. 1]).

Ebbene, è proprio dalla riflessione su tali istituti che emerge l'opportunità di integrare la delega recata dal comma 3 al fine di renderla più definita e meno arbitraria.

Anzitutto, molti di questi regimi sono ispirati a logiche di prevenzione della doppia imposizione sulle medesime grandezze economiche e giuridiche (quali, ad esempio, l'esenzione per le cooperative agricole, N. 207, o la deducibilità dei ristorni, N. 203, o anche la deducibilità del contributo obbligatorio ai fondi mutualistici, N. 220).

In secondo luogo, la più importante delle misure in parola, vale a dire l'esenzione parziale degli utili destinati a riserva obbligatoria e indivisibile (NN. 205 e 200) riposa sulla innegabile specificità delle società cooperative rispetto alle società lucrative e risponde a principi di capacità contributiva e di parità di trattamento (art. 3 53 Cost.).

Il presupposto per l'applicabilità del suddetto regime è rappresentato, infatti, dalla *indivisibilità delle riserve*, cioè dal divieto per i soci di appropriarsene sia durante la vita della società che all'atto della trasformazione o dello scioglimento. In altri termini, il socio di una società cooperativa non potrà mai appropriarsi degli utili prodotti dalla società ed accantonati alla riserva indivisibile, al contrario di quanto accade per il socio di una società lucrative. Corrispondentemente, l'azione o la quota del socio cooperatore non potrà mai manifestare un *capital gain* all'atto della sua cessione, in conseguenza del fatto che – qualunque sia il patrimonio accumulato dalla cooperativa – al socio spetterà sempre solamente la quota di pertinenza del capitale sociale.

Pertanto, il socio cooperatore non manifesta, e non può mai manifestare, la ricchezza tassata, espressa dal possesso della quota del reddito della società di sua pertinenza. In questa ottica, la parziale detassazione prevista per l'utile accantonato dalla cooperativa risponde al principio di capacità contributiva (art. 53, Cost.) ed al principio di parità di trattamento (art. 3, Cost.), essendo una misura compensativa, idonea a ricondurre la situazione del socio di cooperativa su un piano di equità rispetto a quella del socio di una società lucrative il quale non soffre di alcuna limitazione nel suo diritto agli utili, tanto distribuiti quanto accantonati.

Tali condizioni di spiccata specificità che impediscono l'assimilazione delle cooperative a soggetti lucrative e che rendono necessario il



mantenimento di uno **strumento tributario compensativo**, sono altresì riconosciute sia dalla COMMISSIONE EUROPEA-DG CONCORRENZA¹, sia dalla CORTE DI GIUSTIZIA².

LA CORTE DI GIUSTIZIA ha in sostanza affermato che la modalità di determinazione della base imponibile delle cooperative non è diversa da quella prevista per le società lucrative e che il diverso trattamento tributario loro riservato non si configura aiuto di stato stante la diversità strutturale e funzionale tra società cooperative e società lucrative; in ciò riconoscendo esplicitamente la valenza del carattere mutualistico in antitesi al carattere speculativo delle altre imprese.

In altri termini, la Corte di Giustizia ha confermato come gli istituti in esame rappresentino misure di sistema, rispondenti agli stessi principi teorici ed applicativi di tassazione che governano l'imposizione delle società di capitali lucrative e dei suoi soci.

Nell'attuale meccanismo dell'esenzione, una società lucrative, dopo

¹ La COMMISSIONE EUROPEA-DG CONCORRENZA, nella *Comunicazione del 18 giugno 2008, di cui alla procedura Aiuti di Stato E1/2008 [ex CP86/2001, CP233/2005 e CP73/2006]*, ha espressamente sostenuto che gli istituti in esame "possano considerarsi compatibili se accordati in proporzione a determinati vincoli specifici gravanti sulle cooperative; si pensi all'obbligo di stabilire o mantenere riserve legali indivisibili in quanto specifico vincolo giuridico che gli aiuti intendono compensare, indipendentemente dalle dimensioni del beneficiario [134]. Il fatto che le riserve indivisibili siano prestazioni imposte ai membri della cooperativa (diverse per ciò da qualsiasi riserva di utili delle società di capitali) può costituire un disincentivo a diventare socio di una cooperativa tale da compromettere la finalità mutualistica e da costituire pertanto un rilevante vincolo specifico imposto alle cooperative e non alle società lucrative".

² La CORTE DI GIUSTIZIA UE, con la sentenza dell'8 settembre 2011, C-78/08 e C-80/08, ha sostenuto che nell' "accertare se esenzioni fiscali come quelle di cui alle cause principali siano tali da favorire talune imprese o talune produzioni rispetto ad altre imprese che si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga sotto il profilo dello scopo perseguito dal regime dell'imposta sulle società, ossia l'imposizione dei redditi delle società (...) [55] si deve rilevare che le cooperative (...) sono rette da principi di funzionamento peculiari, che le differenziano nettamente dagli altri operatori economici. Le riserve e gli utili (...) sono indivisibili e devono essere destinati all'interesse comune dei soci (...) [59] Peraltra (...), le società cooperative non hanno o hanno scarso accesso ai mercati dei capitali, cosicché il loro sviluppo dipende dai loro fondi propri o dal credito. Tale situazione è dovuta al fatto che le quote delle società cooperative non sono quotate in borsa e, pertanto, non sono negoziabili. Inoltre (...) il tasso di rendimento del capitale conferito e delle partecipazioni è limitato, il che rende l'investimento in una società cooperativa meno vantaggioso. [60] Il margine di profitto di questo specifico tipo di società è di conseguenza nettamente inferiore a quello delle società di capitali, che meglio si possono adeguare alle esigenze del mercato".



aver applicato l'IRES di sua competenza, può distribuire utili ai propri soci senza che questi debbano scontare, sulla parte esclusa, alcuna forma di imposizione sul reddito. Una società cooperativa non può fare altrettanto, per i noti vincoli civilistici (inderogabili ai sensi dell'art. 14, D.P.R. 601/1973): quindi non potrebbe in alcun modo – e con lei i suoi soci – beneficiare dell'esenzione che è accordata alle società lucrative, pur dopo aver scontato, in ipotesi, la medesima imposizione sul reddito di queste ultime.

Sicché, l'esclusione da imposizione degli utili accantonati alla riserva indivisibile mantiene la sua coerenza rispetto ai principi che governano il sistema di tassazione del reddito: è la diversità tra scopo lucrativo e scopo mutualistico a profilare, in coerenza con i principi strutturali dell'imposizione reddituale, un diverso trattamento tributario.

In ultimo si rileva come lo strumento fiscale in questione rappresenti – oltre che, come abbiamo rilevato, la conseguenza tributaria di un riequilibrio compensativo tra soggetti diversi - la principale misura di attuazione dell'intento promozionale espresso dai Costituenti nei confronti della cooperazione "a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata" (art. 45 della Costituzione). I requisiti di mutualità evocati nella legge fondamentale sono oggi assicurati dalla indivisibilità delle riserve, cioè dal divieto per i soci di appropriarsene sia durante la vita della società che all'atto della trasformazione o dello scioglimento. La misura tributaria in esame è collegata strutturalmente all'istituto delle riserve indivisibili e, dunque, allo scopo promozionale sintetizzato nell'art. 45 della Costituzione.

È dunque per tali ragioni che auspichiamo una integrazione del comma 3 che espliciti con maggior rigore i principi ed i criteri direttivi della delega ed escluda dall'operazione di riduzione delle agevolazioni gli istituti e le disposizioni rispondenti al divieto di doppia imposizione, alla struttura ed alla logica di funzionamento di un determinato tributo, ovvero a principi costituzionali.

Peraltro, anche a prescindere dalle considerazioni appena svolte, sussistono ragioni specifiche per le quali il regime di tassazione delle società cooperative meriterebbe di essere escluso dall'operazione di riduzione degli istituti agevolativi di cui al comma 3.



Per l'appunto, i **commi 36bis, 36ter e 36quater dell'art. 2 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138**, convertito con modificazioni dalla legge, nel ridurre gli effetti dell'esenzione sugli utili destinati a riserva indivisibile ed incrementare in maniera significativa la base imponibile Ires delle cooperative – ha tenuto a chiarire che tale manovra è disposta **“in anticipazione della riforma del sistema fiscale (...)”**.

La perifrasi va ovviamente letta nel contesto in cui è inserito l'intervento di finanza straordinaria nel suo complesso ed è evidentemente collegata alla riforma del sistema fiscale. Con essa, il legislatore ha voluto chiarire che l'aggravio tributario disposto dai commi 36bis e 36ter della manovra bis rappresenti né più né meno che l'attuazione, per le società cooperative, della riforma del sistema fiscale e della riduzione delle agevolazioni stabilita sia dal comma 3 del d.d.l. in esame, sia dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 40, commi 1-ter e 1-quater, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 e successive modificazioni ed integrazioni (cd. taglio delle agevolazioni).

In altri termini, con un tale *incipit* (che altrimenti sarebbe privo di senso) il legislatore ha voluto prevenire il pregiudizio che, in ipotesi, le cooperative potrebbero subire qualora gli effetti di cui ai commi 36-bis e 36-ter del d.l. 138/2011 si cumulassero con gli effetti della riduzione delle agevolazioni prevista dalla riforma fiscale.

Per tali ragioni, dall'elenco delle riduzioni di all'ALL. 1 al presente disegno di legge è necessario espungere le voci di cui ai nn. 200, 203, 205, 207, 208, 220.

*

4. SULL'ART. 3 (IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO).

In premessa avevamo espresso condivisione rispetto allo spostamento dell'asse del prelievo dalle imposte sui redditi all'IVA.

Ebbene, l'Alleanza delle Cooperative Italiane ritiene che tale politica debba essere *attentamente meditata* sì da considerare gli effetti che potrebbero prodursi in termini di compressione dei consumi ed essere in ogni caso accompagnata da una significativa riduzione del carico fiscale sulle persone (è ormai imprescindibile, anche in



considerazione dell'aumento già disposto dell'Iva al 21%, l'abbassamento dell'aliquota sul primo scaglione Irpef a non oltre il 20% e l'introduzione di nuove ipotesi di spese deducibili dal reddito socialmente rilevanti).

L'opportunità di riformare l'Iva – anche in relazione alle linee di intervento proposte nel recente Libro verde dell'UE – suggerisce di considerare sia ipotesi di allargamento della base imponibile sia proposte di revisione delle aliquote ridotte. Ma questa operazione - peraltro dovrà aver cura di non mortificare i consumi dei beni di prima necessità e di non operare in modo controproducente rispetto allo sviluppo di nuove forme di welfare di comunità (alterando, ad es., l'equilibrio raggiunto nella cooperazione sociale).

Neppure dovrà essere sottovalutato il fatto che l'Iva è tra le imposte più evase del sistema e che uno spostamento dell'asse del prelievo implicherà necessariamente un rafforzamento e consolidamento di tutti gli istituti di tracciamento, fatturazione elettronica e comunicazione dei pagamenti, nonché l'intensificazione dei controlli incrociati e dell'accertamento sintetico basato sulle spese. Si dovrà altresì agire sull'eccessivo numero di partite Iva che caratterizza il nostro sistema produttivo, introducendo strumenti disincentivanti l'apertura di posizioni non corrispondenti all'esercizio effettivo di un'attività produttiva.

Quanto ai regimi speciali (lettera d dell'art. 4), l'Alleanza è convinta che la riforma debba perseguire quale scopo prioritario la semplificazione e la sburocratizzazione del rapporto tributario tra fisco e contribuente. Devono pertanto essere preservati quando rispondono ad esigenze di semplificazione.

Sotto tale profilo, con particolare riferimento al regime di esonero in agricoltura, la soglia di applicazione per i contribuenti del settore agricolo – che attualmente è assestata su un anacronistico limite di 7.000 euro di fatturato – merita di essere elevata anche per assicurare un guadagno di *razionalità* ed *equità* al sistema, in coerenza con quanto avvenuto per gli altri regimi speciali dei contribuenti minori ove il limite di "fatturato" si assesta su livelli di gran lunga superiori (basti il riferimento al *regime speciale dei contribuenti minimi* in cui è previsto un tetto di 30.000 euro).

*



5. SULL'IMPOSTA SUI SERVIZI (ART. 4), SULL'ACCISA (ART. 5), E SULLA GRADUALE SOPPRESSIONE DELL'IRAP (ART. 6).

Oltre che salutare favorevolmente l'annuncio della graduale soppressione dell'Irap, l'Alleanza non ha particolari rilievi eccetto la segnalazione di una genericità forse eccessiva in riferimento a materie invero molto complesse.

In punto di accise, si giudica in ogni caso opportuno che la delega abbia fatto riferimento – si auspica eventualmente un maggior dettaglio – alla necessità di ridurre l'incidenza dell'accisa sul costo finale dei prodotti ed alle preoccupazioni di natura ambientale che circoscrivono la produzione ed il consumo.

*

6. SUI NUOVI INVESTIMENTI E SULL'ATTRAZIONE DI INVESTIMENTI ESTERI (ART. 7)

L'introduzione di un aiuto alla crescita economica che rende deducibile il rendimento del capitale di rischio dal reddito d'impresa è apprezzato dall'Alleanza, ancorché non si colgano né nella lettera della disposizione, né nella relazione, il concreto e dettagliato funzionamento dell'istituto che dovrebbe costituire il principale incentivo tributario strutturale al rilancio degli investimenti.

In più occasioni, l'Alleanza delle Cooperative ha avuto modo di auspicare l'alleggerimento significativo del carico sugli investimenti produttivi, caldeggiando l'introduzione di uno strumento stabile e semplice di detassazione strutturale degli utili reinvestiti sul modello di quanto avviene per le società cooperative.

Ci sia consentito rimarcare tuttavia come, alla luce delle finalità che questa disposizione persegue (v. relazione, pag. 6: "*L'introduzione di una deduzione per il rendimento del capitale di rischio ha anche la finalità di riequilibrare, nell'ambito del sistema di tassazione del reddito d'impresa, il carico fiscale relativo alle diverse fonti di finanziamento mediante una riduzione dell'imposizione sui redditi derivanti dal finanziamento con capitale di rischio, tenendo conto delle esigenze di rafforzamento della struttura patrimoniale delle imprese e del sistema produttivo italiano*"), appare ancor più paradossale e contraddittoria l'ipotetica riduzione o soppressione degli istituti tributari previsti per le cooperative e relativi



all'accantonamento degli utili a riserva indivisibile (**NN. 205 e 200**). Tali disposizioni, infatti, oltre a rispondere a ragioni di sistema ed a valori costituzionali, mirano per l'appunto al sostegno della patrimonializzazione delle imprese e, segnatamente, di imprese strutturalmente deboli sotto il profilo patrimoniale quali le cooperative.

*

7. SUGLI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE E RIORDINO DELLA SPESA IN MATERIA SOCIALE

Nel contesto di riforme strutturali per riqualificare e riordinare la spesa in materia sociale, si condivide l'obiettivo di superare sovrapposizioni e duplicazioni, integrando i servizi socio sanitari con i servizi di welfare. Soprattutto favorendo l'integrazione dei servizi sanitari, socio sanitari e assistenziali attraverso un sistema di "presa in carico" complessiva a partire dai bisogni dei cittadini.

Oggi confrontando il sistema italiano con quello degli altri Stati la principale differenza è nella fragilità della rete dei servizi.

La rete dei servizi domiciliari è ancora sotto-dotata rispetto ai bisogni ed è inoltre necessario favorire l'integrazione delle prestazioni sanitarie, socio sanitarie e sociali e la libertà di scelta dei cittadini per garantire in modo più efficace la finalizzazione delle risorse.

Si deve rafforzare un sistema dei servizi che è penalizzato in Italia a favore dei trasferimenti economici. È importante, pertanto, garantire adeguate misure e trasferimenti alle Regioni, secondo le nuove previsioni del federalismo fiscale che si dovranno contestualmente implementare. I trasferimenti agli enti locali hanno subito una significativa riduzione con gravi ripercussioni sulla quantità e qualità dei servizi erogati. La marcata differenziazione e disomogeneità dei sistemi di welfare nelle regioni deve essere una questione da affrontare prioritariamente, soprattutto negli scenari federalisti.

È sulle famiglie che si scaricano le inefficienze del sistema e il sostegno concreto è mancato. Nel contesto familiare il sacrificio più grande grava spesso sulle donne. Bisogna rafforzare le capacità di spesa attraverso detrazioni e deduzioni più incisive di quelle già previste per i costi sostenuti dalle famiglie per l'acquisto di beni e



servizi resi da organizzazioni senza scopo di lucro, connessi con le necessità familiari ad elevata rilevanza sociale e educativa. Attraverso questo meccanismo si potrebbe far emergere manodopera non regolare e conseguentemente portare risorse alla fiscalità e al contempo permettere la creazione di meccanismi di aggregazione della domanda e di promozione dell'offerta di servizi socio sanitari ed educativi e favorendo la integrazione della domanda in forma mutualistica.

È in ogni caso necessario uscire da una logica emergenziale per entrare una fase in cui gli istituti e gli strumenti dell'assistenza siano certi e stabili, sì da consentire l'avvio di una fase di programmazione che permetta investimenti di medio e lungo periodo.

I tre pilastri del welfare integrativo nella formazione professionale, nelle pensioni e nella sanità, improntati alla bilateralità, devono essere oggetto anche di un impegno più netto da parte delle istituzioni in termini di incentivazione e promozione per garantire l'equità generazionale e sociale oltre la sostenibilità finanziaria del sistema. Anche nell'assistenza è possibile utilizzare al meglio le risorse che già oggi spendono i privati, facendole convergere in un sistema organizzato che razionalizzi il sistema di offerta.

Quanto ai profili istituzionali di attuazione della riforma, nel d.d.l. l'attenzione alle competenze legislative sui diversi livelli di governance si muove su un sottile equilibrio. Per scongiurare l'insorgere di un conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni nell'attuazione della delega, è da auspicare che l'iter di approvazione del d.d.l. si ispiri al principio di "leale collaborazione" e preveda l'ampio coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali. La riforma non può prescindere da una stretta collaborazione con gli enti locali per garantire l'integrazione tra i servizi.

In conclusione, quali che siano le linee di sviluppo del sistema di assistenza, non può non essere ignorato il ruolo che la cooperazione, e segnatamente la cooperazione sociale e la mutualità integrativa ha assunto nella modernizzazione del welfare; una risorsa che non può non essere ulteriormente valorizzata, premiando le buone prassi in un'ottica di razionalizzazione del sistema. Per spendere meglio e riqualificare la spesa pubblica è determinante il



coinvolgimento della cooperazione sociale che ha dimostrato affidabilità in termini di efficacia nelle risposte ai bisogni ed efficienza gestionale, puntando sull'innovazione sociale.

AGCI , Confcooperative, Legacoop

Riunite in

Alleanza delle Cooperative Italiane