



Audizione
dell'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE
presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati sul

A.C. 2220
[Conversione in legge del decreto-legge n. 124 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili]

6 novembre 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/>

L'Alleanza delle Cooperative Italiane apprezza e condivide gli indirizzi manifestati dal Governo in tema di centralità degli strumenti di contrasto all'evasione fiscale, che mediamente fa mancare alle casse pubbliche 110 miliardi l'anno, aggravando il debito pubblico e sottraendo le risorse necessarie per l'accompagnamento delle imprese e delle persone ai grandi cambiamenti della nostra epoca. È questo lo spirito – di generale condivisione degli indirizzi politici generali espressi con questo decreto – con il quale si svolgono alcune osservazioni generali e si propongono pochi correttivi giuridici, peraltro limitati ad alcuni istituti.

Le cause dell'evasione sono molteplici, ragion per cui occorrono provvedimenti che guardino alla molteplicità di tali cause, inclusa la scarsa semplicità del sistema e la riduzione della pressione fiscale (specie sul lavoro).

Non entriamo nel merito della discussione sulla riduzione della pressione fiscale, rinviando ogni riflessione all'esame del disegno di legge di bilancio sulle proposte di riduzione del carico fiscale su alcune categorie. Quanto però all'**opera di drastica semplificazione del sistema**, riteniamo che in materia tributaria siano urgenti interventi di più ampio respiro che – in luogo della frammentazione delle norme e degli istituti sostanziali e procedurali, che aumenta il grado di incertezza dell'ordinamento fiscale – puntino anzitutto alla codificazione della 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). Tale opera di codificazione dovrebbe poi essere accompagnata e rinforzata dall'introduzione in Costituzione di taluni principi dello Statuto dei diritti del contribuente, 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).

Con ciò, ovviamente, non consideriamo minimamente erronea l'iniziativa di contrasto incarnata dal presente decreto. Giudichiamo però opportuno il consolidamento del contrasto, in un quadro di maggiore certezza giuridica, sistematicità dell'ordinamento fiscale e semplificazione degli adempimenti. La progressiva riduzione del tasso di evasione dei doveri tributari è favorita dalla minimizzazione del sacrificio del contribuente e dal guadagno di consenso politico al sistema di accertamento che ne deriva. In secondo

luogo, è la stessa attività di accertamento degli Uffici tributari ad acquisire efficacia in virtù della certezza dei rapporti giuridici tra Fisco e contribuente: maggiore efficacia dei poteri dell'Amministrazione nel contesto di più certe garanzie per i contribuenti. Infine, la stabilità delle norme ed il consolidamento delle garanzie forniscono l'argomento più solido per il ricorso a strumenti di contrasto all'evasione tradizionalmente meno amati dai contribuenti. In questo contesto un ruolo cruciale sarà giocato – ne siamo convinti – dalla generalizzazione ed estensione dello strumento della fatturazione elettronica, la cui introduzione da sempre abbiamo sostenuto con convinzione.

Ci appare viepiù condivisibile la scelta – avviata con il presente decreto – di potenziare e agevolare i mezzi di pagamento elettronici e rendere più trasparenti le transazioni commerciali.

Quanto alle proposte specifiche di semplificazione, ci sia consentito lamentare l'assenza di una pausa di riflessione e una rimediazione della disciplina degli **Indici sintetici di affidabilità fiscale** (ISA), al fine di evitare di penalizzare surrettiziamente alcune tipologie di contribuenti, tra le quali le cooperative a mutualità prevalente, per giunta in contrasto con la ratio premiale dell'istituto.

Infine, in tema di cd **split payment**, riteniamo urgente la presa in considerazione delle varie proposte che anche altre organizzazioni reiteratamente hanno avanzato, di introduzione di meccanismi compensativi quanto meno per i soggetti consortili ovvero di più rapido recupero dei crediti tributari generati dal meccanismo.

*

Con il medesimo spirito – di generale condivisione degli indirizzi politici generali espressi con questo decreto – avanziamo ora la proposta di alcuni correttivi giuridici, peraltro limitati a pochi istituti, che, pur basandosi su una lettura verosimile del fenomeno delle frodi e dell'evasione, rischiano di scoraggiare l'attività di impresa più di quanto intendano perseguire una fiscalità equa e non distorsiva.

Ci riferiamo in particolare al tema delle **RITENUTE E COMPENSAZIONI IN APPALTI E SUBAPPALTI (ART. 4)**.

Il meccanismo immaginato è estremamente complesso, in misura tale da rendere molto oneroso – sul piano amministrativo e finanziario – la gestione dei diversi adempimenti in seno alle imprese e nei rapporti tra committenti, appaltatori e subappaltatori. La soluzione migliore è quella di abrogare la norma in esame, fare una pausa di riflessione

per meglio definire i meccanismi che garantiscano l'obiettivo del contrasto alla evasione fiscale insieme a quello di semplificare l'operatività delle imprese.

Se infine si vuole ascrivere tale provvedimento ad una misura idonea a combattere la "falsa cooperazione" occorre allora una precisazione puntuale e netta. Il fenomeno dell'inquinamento dei mercati da falsa impresa, atti di delinquenza e di concorrenza sleale si combattono conoscendo il fenomeno e sapendo cosa andare a colpire.

L'aumento degli adempimenti e dei gravami burocratici non sono la strada giusta, anzi! La nostra preoccupazione è che la narrazione banale e disinformata sulla falsa cooperazione stia diventando un'azione di contrasto contro la forma cooperativa e questo è inaccettabile. Da ormai 3 anni (a seguito anche dell'iniziativa di Alleanza di raccolta di firme per un disegno di legge di contrasto alla falsa cooperazione) nascono meno cooperative di breve vita, e questo è riscontrabile dall'analisi dell'Albo delle cooperative consultabile presso il MiSE; si è invece accentuato il fenomeno della nascita delle srl in forma semplificata e una recente indagine CENSIS stima che il fenomeno della falsa cooperazione interessi circa 100.000 lavoratori sfruttati mentre il fenomeno dello sfruttamento del lavoro riguarda circa 3,3 milioni di lavoratori, con una crescita esponenziale del fenomeno delle "false srl semplificate".

Pertanto, quanto si legge sull'ipotetico rilevante coinvolgimento delle cooperative in tali tipologie di frodi è una descrizione distorta, falsa ed ingiusta della realtà. Si confida che l'esame critico di questa misura renda giustizia di questo dato di realtà".

A partire da qui pensiamo che la lotta alla falsa impresa parta da semplificazioni amministrative, trasparenza nelle pratiche amministrative, controlli incrociati, coordinamento interforze e collaborazione nei territori; non è un problema di gettito dello Stato ma un problema di ordine pubblico e di contrasto alla delinquenza organizzata.

Ma poiché condividiamo lo spirito complessivo della politica di contrasto avanziamo – in via subordinata – la proposta di istituire un tavolo di confronto comune per definire come correggere parzialmente l'istituto, ridimensionandone l'ambito di applicazione alla tipologia di imprese che più frequentemente ricorre nei fenomeni di frode e individuando le imprese per le quali il meccanismo di affidare al committente il pagamento delle

ritenute fiscali non è sproporzionato (i)¹; salvaguardando le start-up per gli appalti i cui importi siano sotto una determinata soglia (ad es. 200.000 euro) (ii); disciplinando con maggiore attenzione i rapporti tra committente e appaltatore, soprattutto ai fini della comunicazione delle posizioni creditorie che questi ultimi possono vantare nei confronti dell'Erario e dello stesso committente, già significative a causa dello split payment e dei ritardi di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni (iii).

Per le restanti misure di contrasto non muoviamo obiezioni di sorta, né anticipiamo proposte di correzione.

Ci sia tuttavia consentito avanzare una proposta in tema di **LOTTERIA DEGLI SCONTRINI (ART. 20)**, già introdotta con la Legge di Bilancio 2017, a decorrere dal 1° gennaio 2020.

Le regole attuative della lotteria, ossia le modalità di estrazione, l'entità e il numero dei premi messi in palio, nonché ogni altra disposizione necessaria per l'attuazione, devono essere disciplinate da un provvedimento dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli, d'intesa con l'Agenzia delle Entrate. Quest'ultima deve provvedere anche alla definizione delle Specifiche Tecniche necessarie alla trasmissione dei dati delle singole transazioni da parte dell'esercente.

Orbene, solo nei giorni scorsi, cioè a ridosso dell'avvio della nuova lotteria (mancano meno di due mesi) con quello che ne consegue sulla capacità dei produttori di sviluppare gli adeguamenti software. Gli esercenti non sono nelle condizioni di poter implementare i nuovi processi.

L'aspetto più critico è che nel decreto legge fiscale si introduce un pesante quadro sanzionatorio in capo all'esercente che "rifiuti il codice fiscale del contribuente o non trasmetta all'Agenzia delle entrate i dati della singola cessione o prestazione". Si prevede, in particolare, una sanzione da 500 euro a 2.000 euro per ogni violazione e senza applicazione del criterio del cumulo (in caso di reiterazione della violazione).

Si propone quindi una proroga dell'entrata in vigore della normativa di almeno 6 mesi e in via del tutto subordinata una proroga di almeno 6 mesi delle sanzioni (così come già

¹ In particolare, riteniamo che il comma 12 dell'art. 4 debba essere corretto riducendo il periodo minimo di attività dell'impresa, per eseguire direttamente il versamento delle ritenute, da 5 a 3 anni, considerando quest'ultima soglia la più idonea per valutare se ci si trovi di fronte ad una iniziativa imprenditoriale seria. Inoltre, sarebbe opportuno che la possibilità di eseguire direttamente il versamento delle ritenute sia estesa anche alle imprese appaltatrici o affidatarie che siano state costituite allo scopo di realizzare i relativi appalti o affidamenti a condizione tuttavia che il loro capitale sia partecipato in prevalenza da enti che rispettino i requisiti di cui al precedente comma 12.

previsto nei mesi scorsi ai fini dell'obbligo di installazione dei registratori telematici), per consentire agli esercizi commerciali di implementare i sistemi, senza incorrere in sanzioni del tutto ingiustificate e sproporzionate.

*

Il decreto in esame "tocca" altri temi rilevanti dell'ordinamento fiscale, sui quali riteniamo sussista la necessità (e l'urgenza) di intervenire con maggiore efficacia.

Alludiamo in primo luogo alla **MODIFICA DEI REGIMI DI ESENZIONE IVA (ART. 32)**.

Ebbene, la novella di una delle fattispecie di esenzione IVA di cui all'art. 10 del d.P.R. 633/1972, offre l'occasione per affrontare un tema altrettanto urgente riguardante un'altra ipotesi di esenzione IVA (disciplinata al n. 27-ter dell'art. 10), disciplinante il ***regime Iva dell'accoglienza dei migranti***: regime attualmente incerto, che necessita anzitutto di essere coordinato con le nuove previsioni in tema di accoglienza e di richiesta di asilo, introdotte dal DL cd "Sicurezza" (decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito nella L. 1 dicembre 2018, n. 32, in G.U. 3 dicembre 2018); in secondo luogo richiede di affrontare e risolvere definitivamente tutte le problematiche relative all'accertamento dei requisiti di "persona migrante" al fine di integrare le condizioni dell'esenzione.

L'Agenzia delle Entrate ha dato una interpretazione letterale della fattispecie², circoscrivendo l'ipotesi di esenzione alle sole prestazioni rese alle persone che contemporaneamente fossero "migranti", "senza fissa dimora" e "richiedenti asilo". Si tratta, come si può immaginare, di status tutt'altro che semplici da accertare dal soggetto che eroga la prestazione socio-sanitaria o di assistenza. Infatti, è pressoché impossibile nella pratica stabilire quando le condizioni di migrante, senza fissa dimora e richiedente asilo coesistano contemporaneamente sulla medesima persona. A ciò si aggiunga anche la difficoltà di stabilire per quanto tempo un migrante è "richiedente asilo", cosa pressoché impossibile da conoscere per chi eroga la prestazione.

Di fatto, poi, col citato Decreto cd "Sicurezza" e le nuove previsioni sui richiedenti asilo, si rende necessario un coordinamento normativo che risolverebbe anche le incertezze del passato³.

² Con la Risoluzione 238/E del 26/08/2009 (confermata dalla prassi successiva), nella quale ha interpretato l'art. 10, numero 27-ter, DPR 633/1972.

³ A tutto ciò si aggiunga che l'interpretazione sottesa alla citata Risoluzione 238/E del 2009 dell'Agenzia delle Entrate è in evidente contrasto con la ratio dell'art. 1, c. 312, L. 27/12/2006, n. 296, che ha introdotto la novella. Come si evince dai lavori preparatori, la modifica intendeva aggiungere alle ipotesi di esenzione

In secondo luogo riteniamo che l'art. 35, dedicato alle modifiche alla fiscalità degli interessi passivi sui prestiti di cui all'ARTICOLO 96 DEL TUIR, consente di chiarire, con specifico riferimento alle **società di progetto**, l'ambito oggettivo di esclusione dai limiti di deducibilità contenuti nel medesimo articolo 96 del Tuir degli interessi passivi relativi a prestiti utilizzati per finanziare progetti infrastrutturali pubblici a lungo termine.

Occorre sul tema anzitutto precisare che nell'ambito di applicazione della norma sono compresi, oltre che gli interventi realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico-privato, anche i lavori complessi (già ricompresi nella previgente normativa). Si rende poi necessaria anche l'esclusione dei consorzi di cui all'articolo 45, comma 2, lettera e), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e delle società consortili costituite a valle di un Raggruppamento Temporaneo di Imprese costituito per una gara pubblica per la realizzazione del progetto infrastrutturale pubblico, di un lavoro complesso pubblico e di un intervento pubblico in concessione o PPP⁴.

le prestazioni rese a quattro distinte categorie di soggetti: "persone migranti, senza fissa dimora; richiedenti asilo; persone detenute; donne vittime di tratta a scopo sessuale e lavorativo" (v. fra gli altri, Camera dei deputati, XV LEGISLATURA, SERVIZIO STUDI, Progetti di legge, Finanziaria 2007, A.C. 1746-bis, Schede di lettura, articoli 1-86, <http://documenti.camera.it/leg15/dossier/testi/ID0003S1.htm>). Ora, contrariamente alla *voluntas legis*, la prassi dell'amministrazione ha ritenuto di non considerare le categorie dei migranti senza fissa dimora (i) e dei richiedenti asilo (ii) come due categorie distinte, ma ne ha fatto – artificiosamente e con conseguenze molto gravi in termini di incertezza applicativa – un'unica categoria caratterizzata dalla coesistenza di tutti i requisiti (migrante più senza fissa dimora più richiedente asilo).

⁴ Infatti, le società consortili costituite per l'esecuzione unitaria, totale o parziale, dei lavori, ai sensi dell'art. 93 del DPR 207/2010 (Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei Contratti pubblici, già art. 96 del DPR 554/99) operano "istituzionalmente" ribaltando pro-quota i costi fra i consorziati e quindi, strutturalmente, evidenziano nel conto economico i costi relativi alla realizzazione dei lavori, compresi gli interessi passivi, a cui vengono contrapposti i ricavi rappresentati dagli addebiti ai soci del ribaltamento di tali costi. Per effetto di una tale rappresentazione contabile il Margine Operativo Lordo delle società consortili in argomento è sostanzialmente pari agli interessi passivi netti, così che, applicando le norme che disciplinano la deducibilità degli interessi passivi contenute nei commi da 1 a 7 dell'art.96 vigente del Tuir (30% del MOL), si viene a generare una strutturale indeducibilità fiscale di una quota pari al 70 per cento degli interessi passivi, senza che sia mai possibile un recupero in esercizi successivi. Considerato che queste società, già rientranti nell'ambito di applicazione del previgente articolo 96, comma 5 del TUIR, operano nel settore dei lavori pubblici e che hanno normalmente la necessità di reperire le risorse finanziarie necessarie per l'esecuzione delle opere affidate, è evidente che sarebbero penalizzate semplicemente in ragione dell'adozione di uno schema organizzativo previsto dalla legge. Si sottolinea che le stesse identiche problematiche emergono anche per le commesse pubbliche acquisite con i Consorzi ordinari di cui all'art 45 del D. Lgs 50/2016, comma 2, lettera e), in quanto funzionano a ribalto ricavi e ribalto costi, come sancito da decenni anche dalla prassi fiscale, e pertanto si determina il Margine Operativo Lordo esattamente come sopra rappresentato nelle società consortili.

In terzo luogo, l'**art. 46**, dedicato alle **DISPOSIZIONI IN MATERIA DI FISCALITÀ REGIONALE**, fornisce l'occasione di chiarire un profilo di grave incertezza che incombe sulla fiscalità degli Enti del terzo settore, segnatamente sul loro regime Irap. Nel dettaglio, onde rimuovere ogni dubbio applicativo, è necessario e urgente modificare la norma del Codice del Terzo settore (art. 88) ove si dispone l'applicazione dell'**agevolazione regionale sull'Irap nei limiti dei regolamenti eurounitari sul cd "de minimis"**, senza far riferimento al regolamento UE [(UE) N. 360/2012 del 25 aprile 2012] relativo agli aiuti concessi alle imprese che forniscono **Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG)**. Si ritiene che il legislatore sia incappato in una dimenticanza e si propone, pertanto, di aggiungere il riferimento al suddetto regolamento per adeguare la previsione dell'art. 88 del Codice del Terzo settore al corretto riferimento della disciplina UE sul "de minimis"⁵.

⁵ L'art. 88 del codice del terzo settore dispone l'applicazione dell'agevolazione regionale sull'Irap favore degli Enti del Terzo settore nei limiti dei regolamenti eurounitari sul cd "de minimis". In particolare, le Regioni hanno la possibilità di ridurre o azzerare l'aliquota IRAP ordinaria da applicare agli Enti del Terzo Settore (art. 82, comma 8, del d.lgs. 117/2017 "Codice del Terzo Settore"). Tale previsione era già prevista dall'art. 21 del d.lgs. 460/97 sulle Onlus. Tuttavia, con la Riforma del Terzo Settore, tale previsione è stata sottoposta al regime "de minimis" ordinario (pari a 200.000 euro nel triennio): infatti, all'art. 88 del Codice, il legislatore enumera i vari regolamenti senza far riferimento al regolamento (UE) N. 360/2012 del 25 aprile 2012 relativo agli aiuti concessi alle imprese che forniscono Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG). Si ritiene che il legislatore sia incappato in una dimenticanza, poiché gli Enti del Terzo Settore svolgono perlopiù Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG), per i quali è previsto un limite del "de minimis" più alto, pari a 500.000 euro nel triennio. Si propone, pertanto, di aggiungere il riferimento al suddetto regolamento per adeguare la previsione dell'art. 88 del Codice del Terzo settore al corretto riferimento della disciplina UE. La proposta non pone problemi di copertura, non accordando direttamente agevolazioni fiscali, ma semplicemente autorizzando le Regioni (ma non obbligandole) ad introdurre agevolazioni nelle imposte nominate al medesimo art. 88.