



Audizione  
dell'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

*Documento di Economia e Finanza (DEF 2021)*

Commissioni congiunte V Camera e 5° Senato

11 aprile 2022

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

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

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

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

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



## Sommario

L'IMPATTO ECONOMICO DELLA GUERRA IN UCRAINA.....	2
LO SCENARIO ECONOMICO PER LE COOPERATIVE .....	3
IL CONTESTO ECONOMICO GENERALE.....	4
PNRR.....	5
ENERGIA. CARO PREZZI.....	6
MISURE FISCALI PER LE IMPRESE E RIFORMA FISCALE .....	9
LAVORO E PENSIONI.....	11
RIFORMA DEI CONTRATTI PUBBLICI: PER UN NUOVO RAPPORTO DI FIDUCIA TRA STATO E IMPRESE.....	13
SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA, SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI E DEI CONTROLLI.....	14

### L'IMPATTO ECONOMICO DELLA GUERRA IN UCRAINA

1. Le prospettive di crescita per il 2022 restano ancora positive, anche se ridotte ad una crescita molto inferiore rispetto alle attese. In quest'ottica risultano particolarmente rilevanti le conseguenze del conflitto Russo-Ucraino. Il fattore tempo è quello che maggiormente determina gli esiti e l'impatto dei recenti accadimenti, tra previsioni più pessimistiche (con uno scenario di guerra che si estende da luglio in poi) a visioni meno pessimistiche (con uno scenario che in via comunque base e prudenziale prevede che la guerra duri fino a giugno). Mai come in questo caso "le conseguenze economiche della pace" sono quanto mai vere e determinanti: a seconda dell'andamento dei negoziati, in parte, i corsi azionari hanno iniziato a scommettere positivamente sulla possibile chiusura del conflitto, che resta comunque soggetto ad una fortissima aleatorietà. Ogni sforzo andrebbe concentrato in tal senso.
2. Fra gli elementi centrali potenzialmente forieri dell'aggravamento degli scenari, vi è ancora naturalmente l'andamento della Pandemia che, per quanto in una fase che si auspica avviata a tendenziale risoluzione, è evidentemente soggetta a evoluzioni ormai più volte verificate imprevedibili. In ogni caso, tale crisi impatta le imprese, e più in generale l'economia italiana, attraverso tre direttrici principali.
3. In primis va ad acuire, gravemente, il rincaro dei prezzi, che aveva caratterizzato l'economia globale già dalla fine dell'anno scorso e che riguarda principalmente materie prime ed energia, di cui Russia, e in misura minore Ucraina, sono esportatori rilevanti. Nonostante l'Italia non sia tra i principali paesi correlati con l'economia russa e ucraina, è però tra i paesi europei maggiormente esposti su questi mercati, in particolare su quello gasiero e petrolifero, essendo di provenienza Russa il 40% dell'import nazionale di gas nazionale ed il 10% di quello di petrolio. Altrettanto esposti sono i mercati che dipendono da alcune materie

prime e metalli di cui Russia, principalmente e Ucraina, sono esportatori rilevanti (Grano, Palladio, Fertilizzanti, Mais, Nickel, Platino, Rame, hanno tutti quote superiori al 10% di export mondiale). Per questo alcune filiere produttive sono fortemente esposte alle conseguenze della guerra.

4. La nebbia di guerra comporta, inoltre, chiari riflessi sullo scenario macro-economico, aumentando l'incertezza e, ne consegue, influenzando negativamente sulla fiducia degli operatori. Di fatto, questo congelando gli investimenti e le prospettive di investimento delle imprese nel breve periodo, con l'aggravante che i tassi medi sui prestiti alle imprese sono già in risalita da gennaio (*sic stantibus rebus* da parte delle politiche monetarie di cui si dirà dopo).
5. La terza direttrice è dovuta agli effetti, sia principali che secondari, delle sanzioni e come queste, dunque, possano influire sull'import e sull'export nazionale. Anche qui, nonostante il peso degli scambi esteri che l'Italia intrattiene con Russia e Ucraina sia contenuto, alcuni settori risultano particolarmente colpiti e più duramente di altri.

#### LO SCENARIO ECONOMICO PER LE COOPERATIVE

6. Per quanto riguarda le imprese cooperative, tra le maggiormente esposte:
  - i. le imprese energivore (con incidenze dei costi energetici sul fatturato superiori al 5%, che di fatto incidono nella riduzione complessiva dei margini delle imprese cooperative e nella redditività extra operativa);
  - ii. le imprese del settore agroalimentare;
  - iii. le imprese del commercio, per cui l'aumento dei prezzi crescente di fatto i) riduce i consumi delle famiglie ii) riadatta e cambia il paniere dei beni e servizi acquistati verso quelli meno costosi o maggiormente essenziali;
  - iv. le imprese attive nella produzione di Mobili per ufficio e negozi;
  - v. le imprese attive nel settore del turismo e nell'organizzazione di fiere e convegni (per loro di fatto, la guerra rappresenta un doppio "congelamento" da Covid).
7. Le analisi congiunturali effettuate sulle nostre imprese associate di fatto confermano queste considerazioni: una fiducia generale rispetto alle prospettive dell'economia italiana per il primo semestre 2022 in forte caduta rispetto al periodo precedente; maggiore incertezza e stazionarietà dei nuovi ordinativi; un aumento della dinamica inflattiva, derivante dalle materie prime e non solo dal rincaro energetico; previsioni di aumento di fatturato e occupazione notevolmente ridotte ma pur sempre in territorio ancora positivo. Prevalgono scenari ancora più attendisti sulla ripresa di nuovi investimenti, rispetto ai quali si segnalano prime restrizioni sul versante dei crediti bancari.

## IL CONTESTO ECONOMICO GENERALE

8. L'Istat ha già tagliato dello 0,7% (ma è atteso un impatto negativo ancora maggiore) le stime di crescita del 2022 (da 4,1% a 3,4%)<sup>1</sup>, una prima stima OCSE<sup>2</sup> per l'area euro cifra un impatto negativo dovuto alla guerra in Ucraina e allo scenario a Marzo 2022 del valore di circa 1,4% sul PIL dell'Area euro, crescita che dovrebbe, così, attestarsi sostanzialmente poco sotto al 3%. La BCE, in maniera prudentiale, ha stimato in 0,5% la riduzione di crescita del PIL in area euro, cosicché la crescita dovrebbe attestarsi a + 3.7%.
9. La commissione Europea non ha ancora aggiornato le stime ma di fatto prevede una crescita inferiore al 4% per l'UE. Il DEF 2022 con stime a 2,9% per il 2022 (rispetto al 4,7% del NADEF), nel tendenziale, e a 3,1%, nel programmatico, di fatto ipotizza uno scenario che, al momento, appare auspicabile possa verificarsi. Tale previsione dipende da una stima di riduzione del PIL nel primo trimestre, a cui, in coerenza con le previsioni più accreditate, dovrebbe seguire un recupero per quanto di misura dal secondo trimestre in poi. Un sostegno rilevante alla crescita proviene dalla piena attuazione del PNRR (+0,2).
10. La crescita risulta guidata esclusivamente dalla domanda interna al netto delle scorte e dagli investimenti. Il contributo della domanda estera netta risulterebbe invece lievemente negativo nel 2022, per poi annullarsi nei due anni successivi e tornare positivo nel 2025.
11. Per quanto concerne il mercato del lavoro, nel quadriennio 2022-2025, si prevede una crescita dell'occupazione. Il tasso di disoccupazione è atteso a 8,7% nel 2022 per poi assestarsi all'8% nel 2025.
12. A causa del rincaro delle materie prime il deflatore dei consumi aumenterebbe del 5,8%, per poi attenuarsi nel 2023 a 2,0%, rientrando nei target di fatto europei.
13. In definitiva, per il 2022 è molto probabile una crescita economica positiva ma ampiamente ridotta rispetto alle prospettive di fine 2021. L'oscillazione attorno al 2% può tendere verso il 3%, se guerra e sanzioni non intaccheranno oltre il secondo trimestre dell'anno, con una probabilità più ampia che la cosa accada per la prima più che per le seconde. In ogni caso, gli impatti economici hanno contorni ancora non completamente delineabili, perciò il ritorno ai livelli di crescita pre-pandemia, atteso per quest'anno, non risulta per nulla automatico ed è probabilmente rimandato al 2023.
14. A minacciare, dunque, la stabilità e la robustezza della ripresa ci sono alcuni ostacoli noti. Il primo è legato all'inflazione. La crescita dei prezzi ha assunto sul finale dell'esercizio 2021 anche per l'Italia tassi molto elevati, attestandosi di poco sotto il target del 2% nella media annuale, comunque di poco inferiore alle media nell'area Euro. Nel Febbraio del 2022, il tasso mensile di crescita dell'inflazione (IPCA) su base annua in Italia è schizzato a +6,2%, a marzo è stimato attorno al 6,8% (dato BCE, Istat come indice provvisorio su base annua segna +7%), comunque sotto la media europea pari a 7,5%.
15. A spingere la crescita dei prezzi nel secondo semestre del 2021, c'è stato sicuramente l'incremento inatteso della domanda derivante da una crescita "a rimbalzo" dei primi mesi del 2021, con le conseguenze attese di un forte eccesso di domanda e di una difficoltà del sistema dell'offerta di assecondarla. Oltre a ciò, l'inflazione ha subito un'accelerazione derivante dall'aumento dei costi dei beni energetici e delle materie prime, dai colli di bottiglia nelle catene dell'offerta e negli approvvigionamenti, nonché dalla scarsità e

<sup>1</sup> Istat, Nota mensile sull'andamento dell'economia Febbraio 2022

<sup>2</sup> OCSE, Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine Marzo 2022

difficoltà di reperimento delle stesse materie prime e della manodopera. Le previsioni di crescita dell'inflazione per l'anno 2022 sono perciò in forte rialzo (Ultimo dato Banca d'Italia +3,6%, BCE per Area Euro + 5,1%), sebbene quasi tutte le previsioni convergano su un'inflazione notevolmente più bassa e più corrispondente ai target di politica monetaria già dal 2023.

16. La stima dell'impatto della guerra in Ucraina per l'area euro sul tasso di inflazione è pari a +2% (OCSE, Marzo 2022), di fatto non è improbabile un tasso di inflazione almeno doppio rispetto a quello del 2021. Le previsioni del governo del 5,8% si innesta in questo percorso, dove però sappiamo anche che oscillazioni repentine sono possibili (guardando anche alla scomposizione dell'inflazione e al picco che stanno avendo i prezzi dei beni alimentari e dei prodotti agricoli).
17. Le ricadute sui consumi, sulla perdita del potere d'acquisto e sulle pressioni salariali, sono probabilmente perciò inevitabili e occorre da un lato fare leva per calmierare i prezzi e gli oneri dei rincari energetici, dall'altro occorre agire con maggior vigore sulla riduzione del fisco sul lavoro dipendente, così da rendere le retribuzioni nette maggiormente compatibili con il nuovo contesto.
18. Infine, un altro elemento fondamentale di ostacolo alla ripresa è la scarsità di manodopera, acuito soprattutto a cavallo del finale dell'anno e gli inizi del 2022. Su 457 mila nuove assunzioni, nel gennaio 2022, il 40% è risultata di difficile reperimento e 1 su 4 è under 29. Ad essere maggiormente esposti per mancanza di candidati, i settori che riguardano il personale sanitario, gli informatici, gli operatori del turismo e della ristorazione, gli assistenti sociali e domiciliari, i metalmeccanici, i conduttori di mezzi di trasporto, il personale operaio generico operante nelle costruzioni. Di fatto, molti di questi settori sono ampiamente cooperativi.
19. Inoltre, in ragione di una situazione economica di ripresa ma in rapido cambiamento, risulteranno ancora determinanti le scelte di politica monetaria intercorse nel 2021 e in corso di definizione per il futuro. Le decisioni da parte della BCE di mantenere i tassi di interesse ufficiali nulli e di attivare il programma straordinario di acquisti "pandemico" hanno consentito che la crisi economica e sociale non si tramutasse in crisi finanziaria e delle finanze pubbliche. Lo spillover della crisi da economica a finanziaria non è avvenuto: il peggioramento delle condizioni macro economiche e della qualità del credito, l'aumento delle insolvenze e dei fallimenti d'impresa sono stati oggettivamente mitigati, anche grazie alle politiche monetarie espansive e accomodanti. La BCE risulta più prudente della *Federal Reserve* americana sulla possibilità di alzare i tassi di interesse, ancora nulli, anche se i mercati si attendono dei rialzi dei tassi entro l'anno. Nella sostanza, le politiche monetarie sono in corso di adattamento ai cambiamenti repentini del contesto economico e dovranno concorrere ai cambiamenti del contesto economico, senza aggravarli.

## PNRR

20. Il 2022 è un anno di spesa e di attuazione importante per il PNRR, con 100 obiettivi da raggiungere. Deve prevalere la logica dell'efficacia degli investimenti, non solo dei target numerici. Le stesse clausole di riparto (art. 47 del DL 72) in relazione all'aumento occupazionale di giovani e donne andrebbero monitorate attentamente.

21. Il piano “performance based” deve raggiungere dei risultati e questo può accadere con maggiore probabilità se il piano è accompagnato, a tutti i livelli istituzionali di gestione, da un coinvolgimento maggiore e sussidiario del privato e del privato sociale, come le stesse cooperative. Emettere Avvisi pubblici e bandi per tempo non è sinonimo di per sé di efficacia e funzionalità, nonché raggiungimento degli obiettivi. Le proroghe dei bandi avvenute spesso confermano questo. In sostanza, prevedere i partenariati ex ante spinge la domanda, aumenta la probabilità di raggiungere nel tempo giusto i risultati e facilita il matching tra domanda e offerta (PNRR), non il contrario.
22. Bisognerebbe realizzare la co-programmazione delle politiche, realizzata a tutti i livelli istituzionali e con modalità e direttive fissate dalla cabina di regia nazionale, e farla poi seguire da co-progettazione per massimizzare la capacità realizzativa. Molti dei progetti del PNRR, parte dei quali già avviati, si poggiano su uno schema che finanzia “nuove costruzioni”, l’hardware, senza preoccuparsi del software, ossia di chi dovrà gestire questi servizi, nella governance come nell’attuazione.
23. Possiamo immaginare che il PNRR si adatti al contesto economico e sociale in repentino cambiamento (con il riesame), ma è bene che non se ne stravolga la struttura per varie motivazioni:
  - a. l’elevato costo, in termini di tempo e risorse, per riadattare la macchina amministrativa e quella realizzatrice del piano a nuove procedure, misure e tempistiche, oltre che a nuovi investimenti;
  - b. il rischio che si centralizzi e concentri ulteriormente la spesa degli investimenti verso grandi imprese e grandi player nazionali, pubblici e non, di fatto spiazzando le capacità di investimento della gran parte delle imprese italiane (di minor dimensioni), tra cui le cooperative.

## ENERGIA. CARO PREZZI

24. Il prezzo dell’energia e del gas naturale rappresenta un fattore strategico per la crescita e per gli equilibri economici generali. L’impennata dei prezzi dell’energia – su cui hanno inciso negativamente, oltre a diverse condizioni macro economiche e macropolitiche, anche gli effetti della pandemia – strozza ormai famiglie ed imprese, determinando aumenti insostenibili nelle bollette e nei costi di produzione e significative ricadute sociali, distributive ed occupazionali.
25. In tale contesto, occorre intervenire subito con risposte rapide e coordinate, oltre che a livello emergenziale e di breve periodo, anche con azioni di carattere strutturale di medio-lungo periodo. L’azione intrapresa fino ad ora dal Governo, a dispetto del giusto obiettivo di contenimento degli aumenti per i clienti più vulnerabili e per le imprese in difficoltà, se non adeguatamente orientata e riorientata, rischia di produrre effetti paradossali quando non, addirittura, negativi. Si pensi, ad esempio, alla richiesta di restituzione degli “extraprofiti” prevista per tutti i produttori di energie rinnovabili e che va a penalizzare proprio i consumatori, colpendo, tra l’altro, comunità energetiche o cooperative che auto-producono ed auto-consumano energie da fonti rinnovabili in una logica mutualistica del “profitto

energetico” e di riduzione dei costi e delle emissioni. Si pensi, ancora, alle misure che riconoscono credito d’imposta ad imprese energivore e gasivore che, se basate su codici ATECO, rischiano di non consentire l’accesso alla misura a determinate imprese, come ad esempio le cooperative agricole che svolgono le attività ricomprese nella descrizione del settore incentivato, ma che, a fini ATECO, sono classificate diversamente o come imprese agricole. Si tratta anche di imprese che, in adesione a percorsi di sviluppo sostenibile, nel corso degli ultimi anni hanno realizzato impianti, in particolare, fotovoltaici e che sono destinate a subire, oltre l’aumento del prezzo dell’energia, anche una decurtazione degli incentivi erogati dal GSE. Si tratta, quindi, di affiancare alle misure congiunturali, strumenti finalizzati a rendere il sistema di approvvigionamento energetico più resiliente alle fluttuazioni dei prezzi, in modo da offrire ai consumatori finali energia sostenibile a prezzi accessibili.

26. Occorre, ancora, disporre di adeguate misure di compensazione e di riequilibrio dei contratti pubblici e sostegno diretto per clienti e imprese vulnerabili, considerando tali non solo le imprese per cui l’energia rappresenta un’alta percentuale dei costi di produzione, ma anche le imprese che operano in settori particolarmente “stressati” dalla pandemia (in particolare per chi presta servizi alla pubblica amministrazione, i servizi di ristorazione collettiva, di igiene ambientale e i servizi socio sanitari ed educativi, soprattutto quelli residenziali) che da ultimo denunciano una sempre maggiore difficoltà e preoccupazione nel far fronte agli aumenti.
27. Serve, inoltre, selezionare con cura quelle misure che favoriscono il percorso di transizione energetica e garantire lo sviluppo di impianti a fonti rinnovabili, la revisione della struttura delle bollette, ma anche la sicurezza degli approvvigionamenti, adeguati strumenti di stoccaggio e misure per garantire il controllo e la stabilità dei mercati dell’energia e del gas.
28. Va rilanciata, infine, una forte azione sulle politiche di risparmio e di efficientamento energetico, sia per le imprese che per le famiglie, che promuova una reale partecipazione degli utenti soprattutto in forma organizzata.

29. In sintesi le **10 RICHIESTE DEL MOVIMENTO COOPERATIVO:**

- I. *dare urgente attuazione alla disciplina in materia di comunità di energia rinnovabile e di comunità energetiche dei cittadini e promuovere autoconsumo individuale e collettivo per realizzare un modello energetico sostenibile, distribuito, democratico, partecipato, cooperativo, resiliente;*
- II. *disporre adeguate misure di compensazione, riequilibrio dei contratti pubblici e sostegno diretto per clienti vulnerabili e per le imprese energivore o gasivore basate piuttosto che sui codici Ateco, sul rapporto tra fatturato e costi energetici come nel caso dei gasivori e su uno scambio ristori in cambio di investimenti delle stesse imprese nella produzione di rinnovabili e da riconoscere ad imprese che*

- operano in settori particolarmente "stressati" dalla pandemia, in particolare per chi presta servizi alla pubblica amministrazione (ad es. i servizi di ristorazione collettiva, di igiene ambientale e socio sanitari ed educativi, soprattutto quelli residenziali) che da ultimo denunciano una sempre maggiore difficoltà e preoccupazione nel far fronte agli aumenti;
- III. prevedere possibilità di differimento temporaneo o di rateizzazione, senza interessi, nel pagamento delle bollette assicurando il mantenimento della fornitura per evitare i distacchi dalla rete energetica;
  - IV. agire sulla fiscalità e sui finanziamenti riducendo le aliquote fiscali sui prodotti energetici e rendendo accessibili e fruibili i finanziamenti, evitando la polverizzazione dei diversi fondi e delle risorse;
  - V. agire sulle bollette e sugli oneri di sistema definendo una nuova struttura tariffaria, in un'ottica di riduzione e procedendo anche a cartolarizzazione tramite emissione di "green bond" da parte del GSE;
  - VI. promuovere e sostenere forme mutualistiche senza scopo di lucro di acquisto collettivo di beni e servizi energetici in forma cooperativa in particolare a beneficio delle famiglie e delle Pmi maggiormente in difficoltà;
  - VII. riorganizzare con procedure semplici ed univoche e rendere strutturali i bonus edilizi e gli incentivi finalizzati all'efficienza energetica degli edifici e degli impianti con il superamento dei vincoli di zona che rallentano gli interventi sul patrimonio edilizio esistente per assicurare risparmio energetico, riduzione dei consumi e dei costi dell'energia;
  - VIII. intensificare gli investimenti nelle energie rinnovabili e nell'efficienza energetica anche accelerando procedure e sistema di autorizzazioni, garantendo, al contempo, massima tutela del territorio;
  - IX. prevedere una stabile destinazione delle somme derivanti dalle aste per l'assegnazione delle quote di emissione di CO2 alla riduzione degli oneri generali di sistema e trasferire al sistema della fiscalità oneri generali che non sono strettamente connessi al sistema energetico, in modo da assicurare una redistribuzione progressiva e, quindi, più equa dei costi;
  - X. garantire la resilienza, la trasparenza e l'integrità del funzionamento dei mercati definendo strumenti efficaci per garantire lo stoccaggio dell'energia, realizzando strategie di acquisti congiunti per l'acquisto di stock di gas a livello europeo, valorizzando le risorse energetiche

*nazionali, tra cui il gas, al fine di ridurre la dipendenza energetica dalle importazioni e potenziando il settore idroelettrico.*

## MISURE FISCALI PER LE IMPRESE E RIFORMA FISCALE

- 30.** La riforma fiscale è imprescindibile per accompagnare il Paese e le imprese alla ripresa e per rimuovere le sacche di irrazionalità accumulate nel sistema.
- 31.** Cominciando dallo stato di confusione e incertezza generale in cui versa l'ordinamento tributario, un obiettivo auspicabile e non velleitario fissato nel d.d.l. di delega per la riforma è il codice tributario, la cui declinazione più concreta è la **codificazione della sola parte generale del diritto tributario** (il soggetto; l'obbligazione tributaria, anche con riferimento all'accertamento ed alla riscossione; la sanzione amministrativa; la sanzione penale; il processo) che fissi in norme destinate a durare nel tempo e coordinate sistematicamente, i principi di civiltà giuridica dell'imposizione, sì da risolvere in radice i problemi di disparità di trattamento nell'applicazione delle imposte collegate alla frammentazione delle discipline. Come insegnano i processi di codificazione sperimentati in altri ordinamenti, la codificazione della parte generale è il principale strumento tecnico di cui il diritto tributario può dotarsi per assicurare la certezza dei diritti del contribuente, la certezza dei poteri dell'Amministrazione, la parità di trattamento dei contribuenti. Peraltro, il ruolo storico recitato in altre branche del diritto dimostra come la codificazione ponga un serio freno alla proliferazione incontrollata delle norme, patologia di cui è affetto il nostro sistema fiscale.
- 32.** Apprezziamo altresì la volontà di scommettere sempre più sull'interoperabilità delle banche dati e, più in generale, sul **Fisco digitale** e l'**universalizzazione della fattura elettronica**, una delle risalenti proposte dell'Alleanza. A tal proposito riteniamo altresì maturi i tempi per valutare da subito una progressiva e graduale eliminazione dello split payment.
- 33.** Quanto alla fiscalità delle imprese, uno dei temi sui quali tende a condensarsi il confronto negli ambienti imprenditoriali è quello del regime tributario di favore da riservare agli investimenti privati destinati alla **capitalizzazione/patrimonializzazione delle imprese**. Regime che, allo scopo di contribuire al superamento del problema della sottocapitalizzazione delle imprese, soprattutto quelle di piccola dimensione, deve concentrarsi sugli investimenti che abbiano la natura di capitali pazienti e, quindi, con un orizzonte di durata medio lungo. Ebbene, il premio fiscale potrebbe essere rappresentato dagli incentivi già previsti per le imprese sociali e per start-up innovative, consistenti in detrazioni o deduzioni a seconda che gli investitori siano persone fisiche o giuridiche. In alternativa o contestualmente, si potrebbe prevedere che il beneficio si traduca in un credito di imposta. Ciò premesso, proponiamo l'introduzione di un incentivo per le sole persone fisiche – nonché per gli investitori istituzionali dell'economia sociale, quali fondi mutualistici, fondi per la promozione di imprese sociali, ecc. – che **investono nel capitale e/o patrimonio di società che hanno un divieto di lucro legale o statutario**. Il beneficio è cioè limitato agli investimenti nel capitale o nel patrimonio di enti che normativamente o statutariamente

- debbono rispettare il divieto totale o parziale di erogare i dividendi. Tale ipotesi ha il pregio di incoraggiare il risparmio in soggetti dell'economia civile, non avendo scopi lucrativi, e richiedere una copertura finanziaria limitata. Gli ulteriori requisiti dovrebbero essere costituiti: dalla permanenza nel capitale o patrimonio della società per almeno 10 anni (i); dalla sottoscrizione di titoli di capitale o partecipativi al patrimonio (ii).
34. È poi giunto il momento per raccogliere i frutti della riflessione condotta in questi anni sui temi della **fiscalità ecologica**, così da procedere nel breve periodo all'individuazione degli strumenti che possano effettivamente condurre alla transizione delle imprese in chiave di sostenibilità, superando gli schemi della *plastic tax*. Si consideri, infatti, che la struttura della *plastic tax*, imperniata sui materiali e sui prodotti immessi al consumo, ha come principale effetto quello di penalizzare la competitività delle imprese nazionali. Diversamente, l'approccio, così come avviene in sede europea, deve essere ribaltato, andando ad incentivare iniziative di sostenibilità e, con riferimento ai rifiuti, promuovendo e realizzando la raccolta e la virtuosa gestione degli stessi, in un'ottica di economia circolare. Sotto questo profilo potrebbe essere valorizzato sia il settore delle accise, sia la disciplina Iva da ultimo interessata da una riforma a livello comunitario (Direttiva UE della disciplina delle aliquote) che tiene conto dell'orientamento alla sostenibilità anche dei sistemi tributari.
35. È fondamentale dare attuazione alla riforma degli enti del terzo settore, sciogliendo tutti gli intoppi applicativi riguardanti la **fiscalità degli ETS**, preservando tuttavia i principi e i limiti posti dal Codice del Terzo settore ai fini dell'acquisto della "non commercialità" a fini tributari (art. 79, CTS).
36. Infine, riteniamo che debba trovare risposta in sede di riforma un tema relativo alla fiscalità delle società cooperative che le ultime vicende riguardanti il trattamento contabile delle cooperative ha invero reso urgente. In particolare, in vista dell'imminente approvazione da parte dell'Organismo Italiano di Contabilità di alcuni emendamenti ai principi contabili specificamente dedicati alle società cooperative (dei quali è terminata la pubblica consultazione il 16 settembre), è emersa la necessità di affrontare e risolvere una questione relativa al **trattamento ai fini Irap dei ristorni ripartiti dalle società cooperative**. Occorre in particolare ribadire la neutralità fiscale del ristorno, ristabilendo un parallelismo dei trattamenti relativi alle imposte dirette e all'Irap (garantendo cioè l'integrità e l'operatività del principio generale di deducibilità delle somme erogate al socio di cooperativa a titolo di ristorno anche ai fini della determinazione del valore della produzione netta IRAP). Ciò consentirebbe alle cooperative di gestire senza scossoni le innovazioni che introdurranno gli emendamenti OIC ai principi contabili nazionali.

## LAVORO

37. La situazione macroeconomica relativa al Mercato del Lavoro ci permette di fare alcune considerazioni sulla base delle quali riteniamo opportuno formulare, come Alleanza delle Cooperative, qualche proposta.
38. In primis un mercato del lavoro che sta tornando ai livelli pre-covid, caratterizzato da una sostanziale stabilità dei lavoratori permanenti (sostenuti in periodo di crisi dal blocco dei licenziamenti) e da un numero crescente di lavoratori a tempo determinato evidenzia la manifesta necessità delle imprese di poter accedere, in un quadro contestuale ad alta volatilità, ad una **regolamentazione dei rapporti di lavoro non centrata esclusivamente sulla tipologia del contratto di lavoro subordinato standard a tempo indeterminato**. Concetto determinante tanto nelle mansioni “tradizionali” tanto quanto nel crescente ambito della GIG Economy. In questo senso **va riconosciuta agli operatori economici la possibilità di utilizzare, purché correttamente e senza abusi, la tipologia contrattuale, anche flessibile, che meglio si confà alla situazione e alla prestazione del lavoratore, giovane o meno, magari inserendo gradualità e forme di premialità nei percorsi di stabilizzazione** e non forme di punizione alle tipologie di lavoro flessibili.
39. In un contesto economico fortemente segnato da indicatori inflattivi estremamente alti e preoccupanti, rilanciamo con forza l’urgente **necessità per un intervento strutturale di riduzione del costo del lavoro** (da preferirsi a “n” bonus occupazionali spot, dedicati solo ad alcuni lavoratori o circoscritti territorialmente). Rimanendo fermamente convinti come sia la buona contrattazione collettiva leader - quella cioè sottoscritta dalle parti sociali comparativamente più rappresentative a livello nazionale – a dover garantire la tenuta dei salari reali dei lavoratori in un siffatto contesto, per evitare l’innescare di dannose spirali inflazionistiche consideriamo strategico favorire un ambiente economico dove si cerchi di arginare più possibile l’effetto perverso del cuneo fiscale e contributivo (peraltro storica zavorra del nostro sistema paese). L’intervento introdotto con la Legge di Bilancio 2022 di riduzione del cuneo fiscale a favore dei lavoratori è sicuramente un primo passo, certamente non sufficiente se si considera l’aumento del costo del lavoro introdotto, d’altro canto, dalla riforma degli ammortizzatori sociali e quasi totalmente a carico delle imprese. Ciò anche attraverso una **maggiore valorizzazione della contrattazione di secondo livello con un rilancio degli strumenti di detassazione e decontribuzione dei salari di produttività**: per la detassazione, estendendone sia la platea dei beneficiari sia le somme soggette a tassazione agevolata; per la decontribuzione, ripristinando quelle misure introdotte alcuni anni fa e poi venute meno.
40. Gli effetti di una riforma che sulla base del principio di universalismo differenziato comportava, dopo l’esperienza degli ammortizzatori-COVID, un allargamento delle tutele (e dei costi), risultano oggi difficilmente valutabili perché la stessa impatta in un’economia di guerra, contesto fortemente incerto e ben diverso da quello nel quale si era mosso a suo tempo il legislatore.

Tuttavia, già adesso, dato il prolungarsi soprattutto per alcune categorie di situazioni “emergenziali” dovute alla coda della pandemia e alla situazione internazionale sarebbe opportuno introdurre l’azzeramento dei contatori temporali per l’uso degli ammortizzatori sociali e la sterilizzazione degli ammortizzatori utilizzati in ragione di queste emergenze e ciò al fine di non compromettere, per il prossimo biennio, l’uso “ordinario” degli ammortizzatori sociali.

**Ne consegue che, soprattutto per le imprese e per alcuni settori, sarà molto importante l’attività di monitoraggio – accurata, trasparente e partecipata dalle parti sociali - sull’effettivo ricorso ai trattamenti di integrazione salariale, come riformulati, tenuto anche conto del riordino delle aliquote contributive.**

Inoltre, per rendere più equo lo strumento in funzione al suo reale utilizzo, oltre che per incentivarne un uso oculato, sarebbe opportuno estendere il meccanismo bonus malus di abbattimento dell’aliquota addizionale a tutte le imprese che non hanno utilizzato alcun ammortizzatore negli ultimi due anni.

**41.** Anche per il perseguimento degli obiettivi definiti nell’ambito del PNRR in materia di politiche attive del lavoro e in particolare con il **Programma GOL riteniamo imprescindibile una governance e un monitoraggio, diffusi a livello territoriali, partecipati anch’essi dalle parti sociali.**

Ma soprattutto, ribadiamo la necessità di **aprire maggiormente le politiche attive al contributo del partenariato privato, considerando sia la valida esperienza delle agenzie per il lavoro sia il consolidato sistema dei fondi interprofessionali, da sostenere ulteriormente sulla scia di quanto stabilito nell’ultima legge di bilancio.**

**42.** Quanto alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, la materia è stata più volte modificata negli anni – da ultimo con il D.L. n. 146/2021 che è nuovamente intervenuto a modificare il T.U. n. 81/2008 – per cui la **presenza nel DEF del riferimento ad un nuovo DDL, collegato alla manovra di bilancio, per l’aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro** suscita una qualche perplessità.

Attribuendo come sistema cooperativo grande rilevanza a questo tema, per contrastare i ricorrenti e crescenti incidenti e infortuni sul lavoro, **non ci appare opportuno servirsi pressoché unicamente di una continua proliferazione normativa, ritenendo invece molto più proficuo ed efficace investire significativamente su una massiva e capillare azione di sensibilizzazione – diretta tanto alle imprese quanto ai lavoratori - coordinata e gestita da INAIL, che possa far leva anche sulle risorse in capo al medesimo Istituto** (in aggiunta a quanto già finanziato dallo stesso attraverso i propri bandi).

**43.** Infine, sul tema della **previdenza** riterremmo utile e opportuno estendere il confronto, avviato presso la Presidenza del Consiglio, a tutte le parti sociali.

## RIFORMA DEI CONTRATTI PUBBLICI: PER UN NUOVO RAPPORTO DI FIDUCIA TRA STATO E IMPRESE

- 44.** La crisi economica, la pandemia e ora la guerra in Ucraina hanno modificato radicalmente il contesto economico in cui le imprese, tutte, operano nei loro mercati di riferimento. La razionalizzazione del sistema produttivo generato dalla crisi e l'instabilità del quadro economico derivante dalla pandemia e dall'attuale crisi internazionale devono imporre una nuova stagione di rapporti tra lo Stato e le imprese, funzionali al raggiungimento di quegli obiettivi comuni di modernizzazione sostenibile delle infrastrutture (tradizionali, innovative e sociali) che costituiscono il presupposto della crescita economica. L'accelerazione imposta dal PNRR ci ha mostrato – era noto – che le regole amministrative che presidiano la realizzazione delle opere e le forniture di servizi innovativi sono spesso inadeguate per una sana e proficua relazione tra imprese e pubblica amministrazione. La spinta delle riforme del 2016 può dirsi conclusa, perché non solo non ha raggiunto alcuni dei suoi principali obiettivi (anzi non è stata nemmeno completata), ma ha invece introdotto, in un sistema già farraginoso dal punto di vista delle procedure amministrative, finalità non proprie che hanno anche prevaricato l'obiettivo principale tipico delle regole sugli appalti pubblici: realizzare nel minor tempo possibile e col miglior equilibrio tra costi e qualità (il cosiddetto “*best value*”) le opere pubbliche, consentire alle amministrazioni di introdurre significative innovazioni nella prestazione dei servizi.
- 45.** L'evoluzione della **disciplina della revisione prezzi** rappresenta icasticamente il rapporto tra pubblico e privato nel nostro Paese, rapporto ispirato alla sfiducia tra le parti, sancita anche dalla legge, perché la paura che venga usata male (la revisione) ha portato alla sua eliminazione. Noi crediamo che il futuro assetto dovrà essere diverso non solo su quest'ultimo, determinante (oggi più che mai) aspetto, ma nel complesso delle relazioni tra imprese e pubblica amministrazione. In questo quadro, la decisione del DEF di mantenere l'obiettivo di rapporto deficit/PIL al 5,6% e, così, destinare parte delle risorse all'aumento degli stanziamenti necessari a coprire l'incremento dei prezzi delle opere pubbliche, è una prima buona notizia che rimette al centro della politica infrastrutturale la realizzazione delle opere. Confidiamo che un'altra parte di quelle risorse sia destinata anche al riequilibrio dei contratti pubblici di servizi.
- 46.** Poi, per quanto ci riguarda, e considerando i diffusi e clamorosi fallimenti imprenditoriali degli scorsi anni, uno degli aspetti determinanti che la riforma dovrà definire sarà la possibilità, finalmente, di creare un mercato con **meno contenzioso** (tra le imprese e con la PA), con un po' di margine in più e che possa perseguire anche qualche obiettivo di politica industriale per un settore che non ne vede da tempo. Per politica industriale, intendiamo un quadro che consenta una programmazione di medio periodo e produca una crescita dimensionale e qualitativa delle imprese e dei loro lavoratori e rapporti corretti all'interno della filiera. Questo oggi lo si può fare, lo diciamo da tempo, ma oggi con il vincolo del PNRR è ancora più evidente, stabilendo le priorità e privilegiando un po' meno il consenso, anche

riprogrammando, laddove sia necessario, gli obiettivi. In poche parole, meglio qualche gara in meno, ma che non vada deserta o assegnata a imprese improvvisate.

47. Domani, invece, quando usciremo dalle norme emergenziali per la realizzazione degli investimenti del PNRR, auspichiamo che il nuovo quadro regolatorio sia stabile, completo (come purtroppo non è stato quello uscito dalla riforma del 2016), semplificato. E, soprattutto, contiamo che le velocizzazioni a monte della gara, definite nell'ultimo anno, possano essere in gran parte mantenute e siano affiancate, finalmente, da una qualificazione e razionalizzazione delle stazioni appaltanti. E, infine, che la risoluzione delle controversie in corso d'opera possa proseguire e rafforzarsi, aprendosi così anche in quest'ambito a soluzioni maggiormente ispirate alle *best practice* internazionali.
48. Insomma, contiamo che stavolta il recepimento delle indicazioni europee ci conducano davvero in Europa ossia in un sistema in cui il rapporto negoziale con la PA sia ispirato a maggiore collaborazione per il perseguimento di obiettivi comuni. In ragione di queste considerazioni, riteniamo che il lavoro svolto dal Senato sul testo del disegno di legge delega presentato dal Governo rappresenti un significativo passo avanti in questa direzione e riteniamo che la seconda lettura alla Camera dei Deputati possa affinare ulteriormente tale lavoro, costituendo le premesse per una riforma finalmente duratura.

#### SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA, SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI E DEI CONTROLLI

49. Molte iniziative avviate dal Governo e all'esame del Parlamento perseguono tentativi di sburocratizzazione dell'attività d'impresa e di razionalizzazione e coordinamento dei controlli amministrativi (ad es. gli artt. 23 e 24 del ddl sulla Concorrenza). Ne apprezziamo gli intenti di censimento, monitoraggio e rimozione dei carichi burocratici relativi all'inizio di attività economica allo scopo di eliminare i provvedimenti non indispensabili, fatti salvi quelli previsti dalla normativa dell'Unione europea o quelli posti a tutela di principi e interessi costituzionalmente rilevanti: due elementi che dovrebbero costituire la bussola delle necessità burocratiche. Nondimeno auspichiamo un maggior collegamento con le politiche di semplificazione, riassetto e codificazione già in atto. Le questioni del rapporto tra libertà d'impresa e burocrazia non possono essere ridotte alla mera soppressione di oneri, balzelli o procedure. Si tratta infatti di un tema generale che pertiene anzitutto alla semplificazione legislativa, vale a dire all'obiettivo generale del disboscamento e riordino delle innumerevoli leggi vigenti. Il tema delle semplificazioni è all'ordine del giorno del Legislatore da anni ed i provvedimenti emanati sono stati numerosi ed operativi in diverse aree del rapporto tra pubbliche amministrazioni ed imprese. Alcuni hanno avuto un carattere organico, altri episodico. Questa tecnica legislativa, dettata da esigenze contingenti o da emergenze, ha spesso effetti di sovrapposizione e di non coordinamento della normativa, il che svaluta gli sforzi – innegabili – compiuti per semplificare le regole. Riteniamo dunque opportuna una intensa stagione di codificazione e semplificazione legislativa, eventualmente con la riproposizione di un provvedimento del tipo "taglialeggi".

50. Inoltre, negli anni abbiamo assistito a ripetuti interventi e provvedimenti funzionali a garantire la semplificazione. Occorre mettere a sistema questi interventi, evitando di sovrapporre strumenti e norme. Sotto questo profilo si segnala l'opportunità di definire la disciplina e le strutture necessarie all'attuazione di diversi strumenti già previsti. All'esito della consultazione pubblica promossa dal Ministro per la pubblica amministrazione tra il 16 dicembre 2019 ed il 15 aprile 2020 sono emerse molteplici indicazioni, raccolte in un report ([https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/6/Semplifichiamo\\_Report\\_29giugno2020\\_DEF.pdf](https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/6/Semplifichiamo_Report_29giugno2020_DEF.pdf)) che è opportuno recuperare al fine di individuare utili ambiti di intervento, anche sotto il profilo delle proposte relative all'avvio dell'attività economica (segnatamente per: evitare la ripetizione della richiesta di informazioni [i], fronteggiare l'insufficienza della digitalizzazione nel rapporto con le amministrazioni pubbliche [ii], assicurare maggiore chiarezza delle regole e delle procedure [iii], nonché riduzione e certezza dei tempi effettivi di conclusione delle procedure [iv], ridurre gli adempimenti eccessivi, inutili o troppo onerosi [v]).
51. Quanto ad alcuni temi specifici, riteniamo che possano essere introdotte significative semplificazioni in tema di modalità di costituzione delle cooperative s.r.l. anche mediante l'adozione di un modello standard di atto costitutivo (i); che debba essere assicurata la compatibilità tra disciplina dell'impresa sociale e disciplina della start-up innovativa (ii); che si favorisca il trapasso delle associazioni in imprese collettive in forma societaria, anche in deroga al codice civile (iii); che si semplifichi il sistema degli obblighi di comunicazione relativi ad erogazioni pubbliche e aiuti di Stato, nel tempo accavallatisi in maniera caotica e irrazionale.
52. Ma oltre al tema della semplificazione dell'avvio dell'attività, riteniamo degno di attenzione la questione generale relativa ai **controlli sulle attività economiche**, per evitare duplicazioni, sovrapposizioni e ritardi al normale esercizio delle attività dell'impresa: obiettivo che può essere perseguito anche valorizzando i compiti degli "osservatori" o delle "commissioni" sulla vigilanza in cui sono presenti le associazioni di categoria. Sotto questo profilo l'esperienza dell'*Alleanza delle cooperative* è varia, attraversando le più varie tipologie di controllo, per settore economico e forma giuridica. Eppure si tratta di un'esperienza nella quale si rinvengono perlopiù le medesime esigenze trasversali: di rafforzamento e coordinamento delle autorità di vigilanza (cioè di tutte le autorità di controllo sull'attività economica) (i); di razionalizzazione delle sanzioni (alcune desuete o non capaci di assicurare una effettiva e concreta deterrenza) (ii); di trasparenza degli esiti dei controlli, di cui costituisce una proposta simbolica l'onere di discussione assembleare degli esiti della revisione nelle società cooperative (iii).
53. Si tratta di profili che ci paiono costanti, esigenze sottese a tutti i sistemi di verifica amministrativa e che dovrebbero essere presi a modello di una vigilanza efficace in tutti i campi dell'attività d'impresa.

