



***Schema di decreto legislativo
TESTO UNICO IMPOSTE SUI REDDITI
(A.G. 398)***

(Contributo dell'Alleanza delle Cooperative Italiane)

VI Commissione – Commissione finanze

Camera dei deputati

Memoria del 12 maggio 2026

AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP

Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana, costituiscono il coordinamento

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

rappresentano unitariamente il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**;
associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

<http://www.legacoop.coop>

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

AGCI • Confcooperative • Legacoop

CONTRIBUTO SCRITTO

VI Commissione Finanze – Camera dei Deputati

Atto Governo n. 398

Schema di decreto legislativo recante

Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di imposte sui redditi (AG 398)

Premessa

Alleanza delle Cooperative Italiane – che rappresenta Confcooperative, Legacoop e AGCI – presenta il seguente contributo scritto nell’ambito dell’esame parlamentare dello schema di decreto legislativo recante il **Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di imposte sui redditi (AG 398)**, adottato in attuazione della legge delega per la riforma fiscale (L. 9 agosto 2023, n. 111).

Il contributo intende illustrare le valutazioni di Alleanza delle Cooperative Italiane in merito allo schema di decreto, con particolare riferimento al trattamento fiscale delle società cooperative, e formulare specifiche proposte di modifica finalizzate a garantire la corretta trasposizione delle norme vigenti e il necessario aggiornamento del quadro normativo.

1. Apprezzamento per il recupero degli istituti della fiscalità cooperativa

Alleanza delle Cooperative Italiane **apprezza il sostanziale recupero della totalità degli istituti che compongono la fiscalità cooperativa** nell’ambito dello schema di decreto legislativo in esame. Il lavoro di ricognizione e sistematizzazione compiuto appare nel complesso soddisfacente e risponde all’esigenza – da tempo avanzata dal movimento cooperativo – di disporre di un quadro normativo organico e coerente in materia di imposizione sui redditi delle società cooperative.

2. La collocazione sistematica del regime speciale delle cooperative e la natura della “fiscalità cooperativa”

2.1 La collocazione nel Testo Unico delle imposte sui redditi

Alleanza delle Cooperative Italiane apprezza, altresì, la scelta di collocare i regimi delle società cooperative **nel corpo stesso del Testo Unico delle imposte sui redditi** e non in un Testo Unico autonomo dedicato alle agevolazioni.

Tale scelta è condivisibile per due distinte ragioni fondamentali:

- **Ragione sistematica:** la creazione di un corpus unico è il vero scopo dei testi unici ed è propedeutica alla codificazione. La frammentazione della disciplina in testi unici distinti (uno per le imposte dirette, uno per le agevolazioni) avrebbe vanificato lo scopo stesso della delega e ostacolato la leggibilità e coerenza del sistema normativo.
- **Ragione sostanziale:** il regime dell'imposizione sui redditi applicabile alle società cooperative **non costituisce un regime agevolativo**, bensì ha **natura di specifico regime fiscale** connaturato al modello imprenditoriale delle società cooperative. La causa dei regimi è quindi **“sistematica”** o **“adattiva”**, nel senso che il sistema tributario adegua la disciplina del prelievo alla differente struttura e funzionamento dell'impresa cooperativa contribuente (in particolare quando la diversità strutturale e funzionale del contribuente incide sul presupposto dell'imposta). In tal senso, i vari istituti che compongono il regime delle cooperative non rappresentano agevolazioni in senso tecnico, come ha avuto modo di affermare in modo inequivocabile la giurisprudenza europea e nazionale.

La soluzione in parola si impone per la natura degli istituti della “fiscalità cooperativa” che non integrano un regime agevolativo né una disciplina eccezionale rispetto al modello ordinario d'impresa ma rappresentano un insieme di disposizioni volte a adeguare il prelievo alla specifica natura mutualistica e non speculativa delle società cooperative. Sotto questo profilo, a ben vedere, non si è in presenza di un “regime speciale” o “eccezionale”, ma di un vero e proprio “regime ordinario” disegnato e progettato specificamente per i soggetti mutualistici.

È proprio per tali ragioni che auspichiamo che nel prosieguo dell'attività di riassetto e codificazione l'opera di sistemazione giunga alla collocazione della disciplina tributaria applicabile a tutte le cooperative nella **Parte I del nuovo Testo unico**, nonché alla elezione di un **principio generale** che legittimi la valenza sistematica dell'esclusione da imposizione degli utili destinati alle riserve indivisibili da parte delle società cooperative e degli altri soggetti dell'economia sociale (v. ad es. art. 18, D. L. vo 112/2017).

In secondo luogo, confidiamo che nell'assetto definitivo della **Parte II**, rubricata **disposizioni speciali**, si proceda ad una distinzione dei regimi aventi una fiscalità “non agevolativa” in quanto speciale da quelli rispondenti a motivazioni antielusive o extrafiscali e quindi agevolazioni in senso tecnico.

2.2 Il fondamento giuridico europeo e nazionale: dalla procedura di infrazione alla giurisprudenza

La tenuta giuridica e costituzionale del trattamento tributario delle società cooperative è stata definitivamente sancita in sede europea e nazionale.

La Corte di Giustizia UE e la chiusura della procedura di infrazione

Con la **sentenza dell'8 settembre 2011 (cause riunite C-78, C-79 e C-80/08 – Paint Graphos)**, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha riconosciuto che le agevolazioni fiscali riservate alle cooperative

sono compatibili con il diritto dell'Unione, purché ancorate ai peculiari principi di funzionamento che differenziano le cooperative dagli altri operatori economici.

Le società cooperative si differenziano nettamente dagli altri operatori economici per i loro peculiari principi di funzionamento (Corte di Giustizia UE, 8 settembre 2011, C-78/08).

A conferma di tale orientamento, la **Comunicazione della Commissione UE del 21 novembre 2014** ha sancito la **chiusura della procedura di infrazione** avviata nei confronti dell'Italia in relazione al regime fiscale delle cooperative, riconoscendo definitivamente la conformità del sistema al diritto dell'Unione.

La Cassazione tributaria e la Corte Costituzionale: natura perequativa, non agevolativa

Sull'onda di tale riconoscimento europeo, la Cassazione tributaria ha avuto modo di ribadire la natura **non agevolativa** del principale istituto tributario cooperativo, concernente la parziale esenzione degli utili destinati a riserva indivisibile (artt. 55 e ss. dello schema di TU). In particolare, la **Cass. n. 4595/2023** ha statuito:

L'esenzione in esame è diretta ad escludere dall'imposta sul reddito quote di utile vincolate indissolubilmente, in base alla normativa civilistica, al rafforzamento del patrimonio sociale delle società cooperative e dei loro consorzi, sicché si tratta di una misura perequativa, piuttosto che agevolativa. Infatti, l'indivisibilità delle riserve, imposta alle cooperative dalla normativa civilistica, ostacola le possibilità di afflusso del capitale di rischio (non consentendone al socio il pieno recupero) e rende opportuno attenuare tale effetto negativo con la previsione della non concorrenza alla formazione del reddito degli utili necessariamente accantonati a riserve (Cass. n. 4595/2023).

Sulla scia della giurisprudenza di legittimità (Sent. Cassazione 4595/2023), la Sentenza C. 116/2025 rafforza l'idea che il trattamento fiscale delle riserve non è un "premio" o una deroga eccezionale ma una **misura perequativa o adattativa** che si sviluppa attraverso la **compensazione dei vincoli normativi**: la non tassazione della quota di utile destinata alla riserve indivisibili serve a bilanciare le rigide limitazioni dettate dal Codice civile (indivisibilità delle riserve, limiti al recupero del capitale) che ostacolano l'afflusso del capitale di rischio.

La Comfort Letter della Commissione UE sul Terzo settore

Un ulteriore e significativo riconoscimento della compatibilità con il diritto dell'Unione delle esenzioni fiscali sugli utili destinati a riserva indivisibile è rappresentato dalla **Comfort Letter della Commissione europea sul Terzo settore**, con la quale la Commissione ha dichiarato **compatibili con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** le esenzioni sugli utili destinati a riserva indivisibile riconosciute agli enti del Terzo settore e alle cooperative in quanto misure non selettive. La Comfort Letter si colloca nel solco del ragionamento già tracciato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Paint Graphos*: le esenzioni in questione non configurano aiuti di Stato vietati dal Trattato, in quanto trovano giustificazione nella **logica interna del sistema fiscale** e nella natura strutturalmente diversa delle cooperative e degli enti non lucrativi rispetto alle società di capitali ordinarie. L'indivisibilità delle riserve – che impedisce ai soci il pieno recupero del capitale conferito – costituisce un vincolo strutturale che giustifica, sotto il profilo perequativo, la non concorrenza di tali utili alla formazione del reddito imponibile.

La Raccomandazione del Consiglio UE del 27 novembre 2023

Il quadro è ulteriormente rafforzato dalla **Raccomandazione del Consiglio UE del 27 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale (C/2023/1344)**, con la quale gli Stati membri sono espressamente chiamati a:

- *“considerare misure al fine di: a) fare in modo che i sistemi fiscali non ostacolino lo sviluppo dell'economia sociale e di valutare se ne incoraggiano sufficientemente lo sviluppo; b) elaborare incentivi fiscali per l'economia sociale, se non già concessi, in linea con gli obiettivi di politica sociale e le pratiche attuali degli Stati membri e in conformità con il diritto dell'Unione (...)” (punto 19)*
- *“elaborare incentivi fiscali per l'economia sociale (...) in conformità con il diritto dell'Unione, che possono comprendere: i) **esenzioni dalle imposte societarie sugli utili non distribuiti dai soggetti dell'economia sociale (...)” (punto 19)***

La collocazione del regime cooperativo nel TUIR, nella forma di **regime IRES speciale a carattere adattivo-perequativo** – anziché in un testo unico delle agevolazioni – riflette dunque correttamente la natura giuridica di tali istituti, come cristallizzata dalla giurisprudenza europea e nazionale, ed è pienamente coerente con le indicazioni del legislatore europeo.

3. Proposte di modifica

Nel rispetto dello spirito della delega e della finalità di creazione del testo unico, si avanzano le seguenti **correzioni necessarie**, derivanti in particolare dalla necessità di:

- **attualizzare il testo delle norme**, mantenendo la portata applicativa attualmente vigente
- **introdurre disposizioni di coordinamento** per mere esigenze sistematiche di aggiornamento a sopravvenute modifiche normative nel settore di riferimento
- **coordinamento normativo formale** con altre disposizioni dell'ordinamento, ivi comprese quelle inserite nei testi unici di cui alla delega in esame

Art. 52 – Redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente

PROPOSTA DI MODIFICA

Al comma 1, lettera a), le parole “entro i limiti dei salari correnti maggiorati del 20 per cento” sono sostituite dalle seguenti: “nei limiti previsti dall’art. 3, comma 2, lettera b), della legge 3 aprile 2001, n. 142”.

MOTIVAZIONI

La modifica aggiorna la norma coordinandola con la disciplina dei ristorni ai soci lavoratori di cooperative di lavoro, di cui all’**art. 3, c. 2, lett. b), L. 142/2001**, che ha innovato le modalità e la misura dei ristorni erogabili (non più “entro i limiti dei salari correnti maggiorati del 20 per cento” bensì il 30% dei trattamenti retributivi complessivi).

Art. 326 – Riserve delle società cooperative e loro consorzi

PROPOSTA DI MODIFICA

Al comma 2, la parola “utili” è sostituita dalla seguente: “dividendi”.

MOTIVAZIONI

La modifica proposta al comma 2, avente ad oggetto la trasposizione dell’attuale art. 3, L. 28/1999, deriva dalla necessità di sostituire la parola “utili” con la più corretta e propria nozione di “**dividendi**” (trattandosi nella specie di “utili distribuiti”).

Art. 327 – Rivalutazione delle quote o delle azioni

PROPOSTA DI MODIFICA

a) Al comma 1, le parole “articolo 3 della legge 31 gennaio 1992, n. 59,” sono sostituite dalle seguenti: “2525 del codice civile”.

b) Al comma 3, le parole “ai sensi dell’articolo 20, settimo comma, del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, e successive modificazioni, a carico.” sono sostituite dalle seguenti “ai sensi dell’articolo 27, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e degli articoli 59 e 89 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917.”.

MOTIVAZIONI

a) La modifica risponde a mere esigenze di **aggiornamento normativo**: i limiti di cui all’art. 3, L. 59/1992, sono stati sostituiti da quelli previsti dall’art. 2525, c.c.

b) Anche questa modifica risponde ad esigenze di **aggiornamento**: il settimo comma, dell’articolo 20 del decreto-legge 8 aprile 1974 – indicato all’art.7 della legge 22 febbraio 1992, n. 59 – è stato abrogato e sostituito a regime con una tassazione sistematica dei redditi di capitale disciplinata, per quanto riguarda i dividendi, dall’articolo 27, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (a far data dall’1.1.2027 articolo 55 del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33), e dagli articoli 59 e 89 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917 (articoli 70 e 98 del presente testo unico).

Art. 328 – Fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione

PROPOSTA DI MODIFICA

Al comma 1, secondo periodo, le parole “di cui all’articolo 96, comma 1, lettera a), del presente testo unico” sono sostituite dalle seguenti “di cui all’articolo 82, comma 1 del presente testo unico”.

MOTIVAZIONI

L'articolo 96, comma 1, lettera a) del presente Testo unico, che ha ad oggetto le plusvalenze esenti, richiamato dalla presente disposizione, corrisponde all'articolo 87 comma 1, lettera a) del TUIR nel testo successivo alla riforma del 2024. L'articolo 328, comma 1, riproduce l'articolo articolo 11, comma 9 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, che, rinvia all'articolo 87 comma 1, lettera a) del decreto legislativo 917 del 1986, nel testo precedente alla riforma del 2004, che individuava i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, corrispondente all'articolo 73 del TUIR vigente dal 2004. Ne consegue che la norma da richiamare nella presente disposizione è l'articolo 82, comma 1, lettera a) del "nuovo" Testo unico e non l'articolo 96, comma 1, lettera a) del medesimo Testo unico.

Art. 329 – Somme attribuite ai soci

PROPOSTA DI MODIFICA

- a)** Al comma 1, secondo periodo, la parola "quote" è sostituita dalla seguente: "partecipazioni".
- b)** Dopo il comma 2, è aggiunto il seguente: *"2-bis. La ritenuta del 12,50 per cento prevista dal terzo periodo del precedente comma può essere applicata con i medesimi termini e modalità alle somme attribuite ad aumento del capitale sociale deliberate anteriormente al 1° gennaio 2021".*

MOTIVAZIONI

- a)** La modifica della lett. a) chiarisce che nel concetto di "quote" sono ricomprese tutte le forme di partecipazione al capitale, azioni incluse. Si propone pertanto l'espressione più corretta e propria di "partecipazioni".
- b)** La modifica della lett. b) mira al recupero dell'art. 1, c. 43, L. 178/2020, norma tuttora in vigore che attribuisce la facoltà di assoggettamento ad imposizione sostitutiva anche delle somme attribuite ad aumento del capitale anteriormente al 1° gennaio 2021.

Art. 330 – Finanziamenti ai soci (prestito sociale)

PROPOSTA DI MODIFICA

- a)** Al comma 2, le parole "che non soddisfano i requisiti della definizione di piccole e micro imprese di cui alla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003," sono soppresse.
- b)** Al comma 3, la lettera a) è sostituita dalla seguente: *"che i versamenti e le trattenute siano effettuate esclusivamente per il conseguimento dell'oggetto sociale e non superino, per ciascun socio, la somma di euro 43.736,72. Tale limite è elevato a euro 87.473,25 per le cooperative di conservazione, lavorazione, trasformazione ed alienazione di prodotti agricoli e per le cooperative di produzione e lavoro, nonché per le cooperative edilizie di abitazione. I precedenti limiti sono automaticamente elevati ogni tre anni tenuto conto delle variazioni dell'indice nazionale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati calcolato dall'Istat".*

MOTIVAZIONI

a) Il regime del prestito sociale è stato esteso a tutte le cooperative a prescindere dalla dimensione; pertanto, il riferimento alle sole medie e grandi imprese risulta obsoleto e va soppresso.

b) La modifica aggiorna i limiti quantitativi (da euro 20.658,28 a euro 43.736,72 e da euro 41.316,55 a euro 87.437,25), indicando i valori attualmente in vigore in forza del meccanismo di adeguamento automatico triennale dei limiti all'inflazione (art. 10 e art. 21, c. 6, L. 59/1992), ed estende il limite più elevato alle **cooperative edilizie di abitazione** (ai sensi dell'art. 59, L. 448/1998).

Art. 333 – Cooperative non a mutualità prevalente (rubrica)

PROPOSTA DI MODIFICA

La rubrica è sostituita dalla seguente: **“cooperative diverse da quelle a mutualità prevalente”**.

MOTIVAZIONI

La modifica della rubrica risponde alla necessità di coordinare la nozione con la formulazione adottata nel codice civile di **“cooperative diverse da quelle a mutualità prevalente”** (artt. 2512 ss. c.c.).

Art. 334 – Cooperative agricole e della piccola pesca

PROPOSTA DI MODIFICA

Dopo il comma 1, è aggiunto il seguente: *“1-bis. I redditi conseguiti dalle cooperative della piccola pesca e dai loro consorzi sono esenti dall'imposta sul reddito delle società. Sono considerate cooperative della piccola pesca quelle che esercitano professionalmente la pesca marittima con l'impiego esclusivo di navi assegnate alle categorie 3 e 4 di cui all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1968, n. 1639 o la pesca in acque interne”*.

MOTIVAZIONI

a) La modifica risponde all'esigenza di recuperare integralmente il contenuto dell'attuale **comma 2 dell'art. 10, DPR 601/1973**, che disciplina il regime di esenzione delle cooperative della piccola pesca, e che risulta incomprensibilmente pretermesso nella compilazione dello schema di testo unico.

b) Con l'occasione si correggono i riferimenti testuali all'imposta sui redditi delle persone giuridiche e all'imposta locale sui redditi, ormai obsoleti e sostituiti dall'imposta sulle società.

Art. 335 – Cooperative di produzione e lavoro

PROPOSTA DI MODIFICA

- a)** Al comma 1, secondo periodo, le parole “l’imposta sul reddito delle persone fisiche” sono sostituite dalle seguenti: “l’esonazione dall’imposta sul reddito delle società”.
- b)** Al comma 3, le parole “fino al limite dei salari correnti aumentati del venti per cento” sono sostituite dalle seguenti: “nei limiti previsti dall’art. 3, comma 2, lettera b), della legge 3 aprile 2001, n. 142”.

MOTIVAZIONI

- a)** La modifica: (i) rimuove un refuso consistente nel riferimento all’Irpef anziché all’Ires; (ii) coordina il meccanismo del secondo periodo (riduzione a metà) con quello del primo (esonazione), prevedendo la riduzione a metà dell’esonazione.
- b)** La modifica aggiorna la norma al coordinamento con la disciplina dei ristorni ai soci lavoratori di cooperative di lavoro, di cui all’**art. 3, c. 2, lett. b), L. 142/2001**, che ha innovato le modalità e la misura dei ristorni erogabili (non più “limite dei salari correnti aumentati del venti per cento” bensì il 30% dei trattamenti retributivi complessivi).

Art. 337 – Condizioni di applicabilità dei regimi speciali

PROPOSTA DI MODIFICA

- a)** La rubrica è sostituita dalla seguente: “Condizioni di applicabilità dei regimi speciali”.
- b)** Il comma 1 è sostituito dal seguente: “*1. I regimi previsti dagli articoli 329, comma 1, 330, comma 3, 334, comma 1 e 335, commi da 1 a 3, si applicano alle società cooperative e loro consorzi a mutualità prevalente di cui al libro V, titolo VI, capo I, sezione I, del codice civile, iscritti nell’albo delle società cooperative*”.
- c)** Il comma 2 è sostituito dal seguente: “*I presupposti di applicabilità dei regimi speciali si considerano sussistenti quando negli statuti sono espressamente e inderogabilmente previste le condizioni indicate nell’articolo 2514 del codice civile e tali condizioni sono state in fatto osservate nel periodo di imposta e nei cinque precedenti, ovvero nel minor periodo di tempo trascorso dall’approvazione degli statuti stessi*”.
- d)** Il comma 3 è sostituito dal seguente: “*I presupposti di applicabilità dei regimi speciali sono accertati dall’amministrazione finanziaria sentiti gli organi di vigilanza competenti ai sensi dell’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220*”.

MOTIVAZIONI

- a) Rubrica:** il termine “agevolazioni” nella rubrica è sostituito da “regimi speciali” in coerenza con la natura perequativa – e non agevolativa – degli istituti, come ribadito da Cass. n. 4595/2023.
- b) e c) Commi 1 e 2:** si sostituisce il termine “agevolazioni” (ovunque ricorra) con “regimi speciali” e si aggiorna il riferimento alla condizione civilistica di “**cooperativa a mutualità prevalente**” (artt. 2512, 2513 e 2514, c.c.), in luogo del superato riferimento ai “requisiti di

mutualità” della c.d. legge Basevi (art. 26, d.l.C.p.S. 1577/1947), in coerenza con l’art. 223-duodecies, c. 6, disp.att. c.c.

d) Comma 3: il riferimento al Ministero del lavoro (non più competente per la vigilanza sulle cooperative) è sostituito con quello specifico agli **“organi di vigilanza competenti ai sensi dell’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220”** (Ministero delle Imprese e del Made in Italy).

Conclusioni

In conclusione, Alleanza delle Cooperative Italiane auspica che le **proposte di modifica** sopra illustrate vengano accolte nell’ambito del procedimento parlamentare di esame dell’AG 398, trattandosi di interventi di mero coordinamento e aggiornamento normativo, pienamente compatibili con i limiti della delega legislativa e necessari per garantire la coerenza sistematica e l’effettività applicativa del testo unico.

Le modifiche proposte non alterano l’impianto complessivo della delega né introducono novità normative, ma si limitano a:

- correggere refusi e imprecisioni terminologiche
- aggiornare i riferimenti normativi alle modifiche legislative intervenute nel tempo
- recuperare norme vigenti erroneamente pretermesse nella compilazione dello schema
- garantire la coerenza della terminologia con la giurisprudenza europea e nazionale che ha definito la natura perequativa – e non meramente agevolativa – del regime fiscale cooperativo.

Alleanza delle Cooperative Italiane rimane a disposizione per ogni ulteriore approfondimento e chiarimento.

Alleanza delle Cooperative Italiane

AGCI • Confcooperative • Legacoop