



PALAZZO MADAMA  
VI COMMISSIONE  
FINANZE

*Decreto Ristori*  
*DL 28.10.2020 n. 137*

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

*Roma, 6 novembre 2020*

---

---

## ***CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE***

Ringraziamo anzitutto il Presidente e tutti i Commissari per questa convocazione in audizione sul Decreto Legge 28 ottobre 2020 n. 137, cosiddetto “Decreto Ristori”, che vorremmo cogliere come occasione anche per un più ampio ragionamento sulle misure che, in aggiunta a quelle già previste in questo decreto, così come in quelli che lo hanno preceduto, potrebbero e dovrebbero essere messe in campo nelle prossime settimane e mesi, per accompagnare il sistema produttivo italiano in questa drammatica congiuntura sanitaria e nella fase di ripartenza che, auspicabilmente quanto prima, seguirà ad essa.

## ***MISURE PRESENTI NEL DECRETO RISTORI***

Per quanto concerne le misure presenti nel Decreto Ristori, focalizziamo le nostre considerazioni sugli articoli 1, 8, 9, 10 e 27.

## ***CONTRIBUTO A FONDO PERDUTO***

La disciplina del contributo a fondo perduto di cui all’articolo 1 del Decreto Ristori è chiaramente concepita per consentire la massima celerità nell’erogazione del contributo da parte dell’Agenzia delle Entrate.

---

Da questo punto di vista, la scelta di ricollegarsi direttamente alle risultanze delle istanze, che sono già state presentate per il contributo a fondo perduto previsto dal Decreto Rilancio, è senz'altro coerente, perché garantisce una speditezza operativa nelle liquidazioni altrimenti impossibile.

Sarebbe tuttavia opportuno valutare di coniugare questa esigenza squisitamente operativa, che condividiamo e apprezziamo, con esigenze di razionalità e ragionevolezza nei criteri di attribuzione degli aiuti.

In altre parole, andrebbe valutata l'opportunità di rendere questo meccanismo di liquidazione, basato sul calo di fatturato relativo al mese di aprile 2020, alla stregua di un meccanismo che determina l'erogazione di contributi a titolo di acconto, ferma restando poi la necessità di un conguaglio finale sulla base delle risultanze relative al mese di novembre o al più ampio periodo che dovesse essere fatto rientrare nell'arco temporale di ristoro, tenuto conto dell'evoluzione normativa e regolamentare sul versante delle restrizioni all'esercizio di attività economiche.

Questo conguaglio, naturalmente, potrà determinare sia una integrazione "a saldo" del contributo spettante, quanto un obbligo di parziale restituzione.

Inoltre, in attesa di vedere quali determinazioni saranno assunte con riguardo alla platea dei soggetti che rientrano tra quelli che hanno diritto a

---

ricevere il contributo, alla luce delle nuove e più stringenti restrizioni all'esercizio di attività economiche, introdotte con il DPCM del 3 novembre, corre l'obbligo di segnalare che la perimetrazione dei codici ATECO che individuano i destinatari dell'aiuto non tengono minimamente conto delle logiche di "filiera", mentre è evidente che le restrizioni economiche imposte a talune attività comportano ripercussioni dirette e immediate anche per tutti quegli operatori economici per cui le imprese esercenti quelle attività costituiscono la clientela con cui sviluppano la parte preponderante del proprio fatturato.

In tutto questo, corre anche l'obbligo di ricordare che il protrarsi di questa situazione di estrema difficoltà non può in alcun modo consentire che si protragga del pari l'esclusione a priori dei liberi professionisti da forme di aiuto che vengono riconosciute alle imprese, ivi comprese quelle individuali.

Quest'ultima considerazione va chiaramente letta non tanto con riferimento al presente Decreto Ristori, quanto con riferimento alle ulteriori misure di ristoro che saranno previste da altri decreti a fronte dell'ampliamento oggettivo e soggettivo delle restrizioni alle attività economiche.

Pare infine importante sottolineare che, al di là delle roboanti percentuali dal 100% al 400% che contraddistinguono l'articolo 1 del Decreto Ristori, stiamo ancora una volta parlando di contributi a fondo perduto che, nei

---

casi di maggiore intensità di aiuto, arrivano appena al 20% del calo di fatturato complessivamente registrato su base mensile, rispetto al corrispondente mese ante pandemia.

### ***AIUTI ALLE IMPRESE PER COSTI FISSI IMMOBILI***

L'articolo 8 del Decreto Ristori estende ai mesi di ottobre, novembre e dicembre il credito di imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda, disciplinato dall'articolo 28 del Decreto Rilancio.

L'articolo 9 cancella invece la seconda rata dell'IMU per gli immobili e le relative pertinenze posseduti dai medesimi soggetti che li utilizzano nell'esercizio dell'attività economica.

Entrambe le norme sono destinate ai soggetti esercenti le attività economiche soggette a restrizioni che sono individuate dalla stessa tabella dell'Allegato 1 del Decreto Ristori che individua anche le attività relativamente alle quali viene previsto il contributo a fondo perduto di cui all'articolo 1.

Queste misure, viste nel loro insieme, sono finalmente coerenti ad un obiettivo di parziale ristoro dei costi fissi collegati agli immobili strumentali delle imprese, nelle alternative ipotesi di immobili strumentali

---

posseduti in proprietà e di immobili strumentali detenuti in forza di un contratto di locazione.

Per quanto riguarda il credito di imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda, si ricorda che la percentuale di contributo di copertura del costo fisso è prevista nella misura del 60% per le locazioni di immobili e del 30% per gli affitti d'azienda, salvo gli affitti d'azienda relativi a strutture turistico-ricettive, per i quali la percentuale è stata elevata al 50%.

Tra l'altro urge integrare l'attuale quadro applicativo dell'agevolazione che prevede la condizione del pagamento dei canoni di locazione o di affitto entro il 31 dicembre 2020, posto che è evidente l'inadeguatezza di questo termine condizionale nell'istante in cui l'agevolazione viene estesa ai canoni relativi alle mensilità di ottobre, novembre e dicembre 2020.

Sul punto, si invita anche a valutare di estendere temporalmente l'aiuto per quelle imprese che presentano crolli di fatturato particolarmente significativi e di impostarlo prevedendo già da ora la sua applicazione per tutto il periodo ammesso dal Temporary Framework della Commissione UE, ossia fino al 30 giugno 2021.

La sezione 3.12 del Temporary Framework, come recentemente emendata, ammette infatti gli "aiuti sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti" quando risultano soddisfatte le seguenti condizioni:

- 
- l'aiuto è concesso entro il 30 giugno 2021 e copre i costi fissi non coperti sostenuti nel periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 30 giugno 2021, compresi i costi sostenuti in una parte di tale periodo ("periodo ammissibile");
  - l'aiuto è concesso nel quadro di un regime a favore di imprese che subiscono, durante il periodo ammissibile, un calo del fatturato di almeno il 30 % rispetto allo stesso periodo del 2019;
  - per costi fissi non coperti si intendono i costi fissi sostenuti dalle imprese durante il periodo ammissibile che non sono coperti dagli utili (vale a dire le entrate meno i costi variabili) durante lo stesso periodo e che non sono coperti da altre fonti, quali assicurazioni, misure di aiuto temporanee contemplate dalla presente comunicazione o sostegno da altre fonti

L'intensità di aiuto può arrivare al 70 % dei costi fissi non coperti, tranne che per le microimprese e le piccole imprese (ai sensi dell'allegato I del regolamento generale di esenzione per categoria), per le quali l'intensità di aiuto può arrivare al 90 % dei costi fissi non coperti.

Gli aiuti possono essere concessi anche sulla base delle perdite previste, mentre l'importo definitivo dell'aiuto è determinato dopo il realizzo delle perdite sulla base di conti certificati o, con un'adeguata giustificazione fornita dallo Stato membro alla Commissione (ad esempio in relazione alle caratteristiche o alle dimensioni di determinati tipi di imprese) sulla base della contabilità tenuta ai fini fiscali.

---

I pagamenti eccedenti l'importo finale dell'aiuto spettante sono recuperati.

Sarebbe quindi opportuno fare il passo che manca e aprire interamente, fino a dove consentito, l'ombrello protettivo degli aiuti di Stato per le nostre imprese, piuttosto che continuare ad inseguire mese per mese l'imprevedibile evoluzione della pandemia, con quel che ne consegue in termini di perdurante incertezza per gli operatori economici e caotica stratificazione di norme e misure in continua emanazione ed evoluzione.

#### ***TERMINI DI PRESENTAZIONE DELLE DICHIARAZIONI FISCALI***

L'articolo 10 del Decreto Ristori ha prorogato al 10 dicembre 2020 i termini di presentazione della dichiarazione dei sostituti d'imposta, relativa all'anno 2019, che erano altrimenti in scadenza al 31 ottobre 2020.

L'evoluzione della situazione, caratterizzata da un accrescimento delle difficoltà operative e delle restrizioni, nel cui contesto tale rinvio era stato ritenuto opportuno dal legislatore e quindi concesso, rende opportuno un adeguamento dell'ampiezza della proroga già concessa.

In ogni caso, pare evidente l'opportunità di prevedere una parificazione, al 10 dicembre 2020 o al più ampio termine che risulterà possibile concedere, dei termini in scadenza il prossimo 30 novembre 2020 per la presentazione delle dichiarazioni annuali delle imposte sui redditi, per l'anno 2019.

---

Teniamo per altro a precisare che queste proroghe costituiscono nulla più che un “minimo sindacale transitorio” in attesa che venga finalmente ed auspicabilmente discussa una proposta seria e di riforma strutturale volta a valorizzare, ai fini dell’ottenimento di differimenti automatici dei termini in scadenza per la presentazione delle dichiarazioni fiscali, il diritto dei professionisti a sospendere l’attività lavorativa per situazioni di grave malattia, senza che da ciò possa discendere danno per i contribuenti che assistono, né per i professionisti medesimi, in termini di perdita della clientela per temporanea impossibilità di provvedere agli adempimenti di trasmissione telematica delle dichiarazioni fiscali.

### ***PROCESSO TRIBUTARIO***

Per quanto concerne le misure urgenti relative allo svolgimento del processo tributario, di cui all’articolo 27 del Decreto Ristori, riteniamo opportuno segnalare che non condividiamo il fatto che, nel caso in cui non sia possibile celebrare l’udienza da remoto, la trattazione possa svolgersi esclusivamente mediante la modalità cartolare.

È evidente che anche nel processo tributario deve essere sempre garantito il diritto delle parti di discutere in pubblica udienza in ossequio al principio del giusto processo e che pertanto, laddove non risulti possibile per motivi pratici procedere con il collegamento da remoto, si debba prevedere il rinvio della causa, non la sua trattazione soltanto cartolare.

---

Per altro, è appena il caso di sottolineare che le difficoltà tecniche che gravano sulla generalità delle Commissioni tributarie, di cui il legislatore non può fingere di non essere a conoscenza, comporterebbe, in assenza della previsione del rinvio, che la trattazione soltanto cartolare delle cause pendenti diverrebbe non già l'episodica eccezione, bensì la sistematica regola.

Serve dunque consapevolezza dello stato delle cose e rispetto dei diritti di difesa dei contribuenti.

### ***MISURE ESSENZIALI PER LA TENUTA E IL RILANCIO DELL'ECONOMIA***

Come accennato in premessa, l'occasione di confronto è utile per fornire alcuni spunti che riteniamo fondamentali in un'ottica di strategia di medio periodo, per la tenuta e il rilancio del nostro sistema economico, al di là dei pur fondamentali ristori di breve periodo.

In particolare, riteniamo fondamentale che, nella strategia di medio periodo del Governo e del Parlamento, possano essere adeguatamente valutate misure straordinarie di stimolo per la capitalizzazione delle imprese e misure straordinarie di neutralizzazione degli effetti collaterali negativi, in termini di qualità del credito, che possono discendere da accordi tra banche e imprese clienti ai fini della ristrutturazione di debiti.

---

## **SUPERBONUS CAPITALIZZAZIONE IMPRESE**

Nel Documento Programmatico di Bilancio 2021, il Governo stima di incassare tra il 2021 e il 2026 sovvenzioni UE a fondo perduto per complessivi 65,4 miliardi di euro.

Le sovvenzioni *“andranno ad aumentare la spesa per investimenti pubblici, il sostegno agli investimenti privati e le spese per ricerca, innovazione, digitalizzazione, formazione ed istruzione”* (pagina 10 del DPB 2021).

Appare cruciale che una fetta rilevante venga dedicata al sostegno degli investimenti privati, nella forma di incentivi alla capitalizzazione del sistema delle imprese.

Anche perché, come è noto, sul lato della spesa per investimenti pubblici, il problema principale non è mai stato quello di non avere le risorse per effettuarli, ma quello di riuscire a spendere le risorse disponibili.

La capitalizzazione del sistema delle imprese costituisce un obiettivo primario per le imprese e per i suoi creditori, tra i quali, seppure indirettamente, è ormai molto forte il ruolo dello Stato, quale garante di ultima istanza verso il settore bancario, per gli ingenti prestiti che sono stati rilasciati con garanzia statale.

---

Un piano di incentivi alla ricapitalizzazione delle imprese, mediante le sovvenzioni UE, costituisce dunque il modo migliore per attuare una scelta win-win privato-pubblico, perché rafforza la solidità delle imprese e la loro capacità di rimborso dell'indebitamento, evitando al contempo allo Stato di dover intervenire con risorse proprie a copertura delle garanzie che verrebbero attivate dal sistema bancario nel caso in cui le imprese debentrici non fossero in grado di onorare i propri debiti.

Per funzionare, il meccanismo dovrebbe però essere estremamente semplice e l'incentivo estremamente premiante, come dimostra lo scarso appeal di strumenti simili recentemente introdotti, ma straordinariamente complessi e non sufficientemente premianti.

Servirebbe un vero e proprio “superbonus della ricapitalizzazione delle imprese”, tale per cui, per ogni euro di aumento di capitale viene riconosciuto un euro di contributo pubblico (da appostare in una riserva di patrimonio netto non distribuibile), nella forma di credito di imposta cedibile a terzi, ivi comprese banche e istituti di credito (su modello superbonus edilizio).

Unici accorgimenti, in un meccanismo normativo che deve essere il più lineare e semplice possibile, sarebbero quelli volti ad evitare “effetti moltiplicativi fittizi” nelle catene partecipative, prevedendo che una società, la quale abbia fruito del superbonus ricapitalizzazioni, se ricapitalizza una propria partecipata, attribuisce a quest'ultima un

---

superbonus del 100% solo per la parte di apporto di capitale eventualmente eccedente l'aumento di capitale che è stato agevolato in capo ad essa.

Eventualmente, per concentrare maggiormente le risorse (mantenendo elevato e quindi “irrifutabile” l'occasione di cogliere l'incentivo), si potrebbe prevedere una limitazione della platea soggettiva alle sole imprese che, nel 2020, rispetto al 2019, hanno avuto un calo di fatturato oltre una determinata soglia e hanno registrato un aumento del rapporto capitale di debito / mezzi propri superiore a una determinata soglia (fermo restando che non devono avere un rapporto deteriorato al punto da rientrare nella nozione comunitaria di società già in difficoltà).

Sarebbe il modo migliore di investire una parte cospicua delle sovvenzioni a fondo perduto UE: lo Stato si tutelerebbe rispetto alle esposizioni che ha come garante, le imprese reggerebbero nei prossimi anni la sfida della ripartenza e del contemporaneo pagamento dei debiti contratti per sopravvivere nella fase di massima difficoltà e, alla fine del periodo di rimborso dei prestiti garantiti, avremmo uno Stato con meno deficit e debito di quello che altrimenti avrebbe e imprese più capitalizzate di quello che altrimenti sarebbero.

### ***RISTRUTTURAZIONI DEL DEBITO SENZA CONSEGUENZE SU MERITO CREDITIZIO***

Le moratorie dei rientri dai finanziamenti bancari costituiscono senza dubbio strumenti più che opportuni nel breve periodo e la loro proroga,

---

fino al superamento della fase acuta della crisi, costituisce una scelta corretta.

È però necessario iniziare a impostare sin d'ora una “fase 2”, ossia una fase successiva a quella delle moratorie, al fine di dare già adesso autentica prospettiva alle imprese.

È infatti essenziale che, dopo la fase delle moratorie, sia dato spazio a una fase in cui banche e imprese possano concordare ristrutturazioni dei piani di rientro dei finanziamenti, che, con il termine delle moratorie, tornano a decorrere, senza che queste “concessioni straordinarie post COVID” determinino gli effetti che altrimenti determinerebbero sulla qualità del credito oggetto delle concessioni.

Infatti, senza norma *ad hoc*, le concessioni delle banche sul rientro dei crediti da finanziamento, che vantano nei confronti della clientela, comportano un peggioramento del merito creditizio dei clienti e obblighi di accantonamento per le banche, con conseguente stretta creditizia per i primi e minore agibilità nel rilascio di credito da parte delle seconde.

Siamo consapevoli che si tratta di decisioni che non rientrano nella piena disponibilità del legislatore nazionale, trattandosi di materie la cui regolamentazione è ormai prerogativa delle competenti Autorità europee, ma, proprio per questo, è opportuno che già da ora le istituzioni italiane si attivino con determinazione nelle competenti sedi europee affinché, quanto

---

prima, queste ineludibile esigenza trovi accoglimento e adeguata attuazione.