# L'IMPATTO DELL'EMERGENZA ECONOMICA POST COVID-19 SUI SISTEMI FISCALI

DARIO STEVANATO, ALESSIA SBROIAVACCA*

## 1. *Premessa*

L'emergenza sanitaria conseguente alla diffusione del coronavirus ha avuto un notevole impatto sulle attività economico-produttive, determinando effetti economici e finanziari non solo negativi (come si potrebbe di primo acchito pensare) ma di vario segno, a volte anche diametralmente opposti in base all'ambito di operatività dei soggetti considerati. L'adozione delle misure di contenimento della diffusione del virus Covid-19, infatti, ha influito negativamente per quelle imprese e lavoratori autonomi esercenti attività economiche ad elevato rischio di contagio, che hanno dovuto limitare notevolmente – se non sospendere o cessare del tutto – la propria operatività; allo stesso tempo, il garantire l'erogazione dei servizi considerati essenziali anche durante l'emergenza epidemiologica (si pensi, a titolo esemplificativo, alle attività economiche rimaste aperte durante il *lockdown*, quali i supermercati, le farmacie, ecc.), ha contribuito ad incrementare in maniera eccezionale i ricavi di tali imprese, registrando aumenti a doppia cifra rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Tale effetto è stato rilevato anche per le imprese operative principalmente online – il riferimento è, ad esempio, ai colossi digitali, quali Amazon ed altri operatori che fanno uso di piattaforme informatiche, che hanno continuato a prestare i propri servizi e riscontrato incrementi nelle vendite a causa della temporanea chiusura delle attività rese in forma "tradizionale".

Il sostanziale blocco della maggior parte delle attività economico-produttive per un arco temporale protrattosi per diversi mesi si è riflesso in un immediato squilibrio finanziario per imprese e lavoratori autonomi operativi nei settori economici che hanno dovuto ridurre ovvero chiudere temporaneamente la

* Il primo è Professore ordinario di Diritto tributario nell'Università di Trieste; la seconda è Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche e Dottore Commercialista.

propria attività. L'attenzione della classe politica è stata polarizzata da tale circostanza ed in particolare dal fatto che per tali attività economico-produttive la carenza di liquidità avrebbe impedito di ottemperare ai consueti adempimenti e versamenti tributari e contributivi, facendo sì che venissero adottare specifiche misure a sostegno della temporanea crisi di liquidità di tali contribuenti.

Tale linea d'azione è stata un fattore comune ai diversi Paesi dell'Eurozona; infatti, la maggior parte delle misure fiscali promosse dal Governo italiano e dagli organi politici degli altri Paesi europei è stata indirizzata a disporre proroghe dei termini dei versamenti tributari e contributivi in scadenza nel periodo emergenziale, stabilendo congiuntamente la non applicazione di interessi e sanzioni, a sospendere le attività di accertamento e riscossione dell'Amministrazione Finanziaria ed in alcuni casi anche ad intervenire direttamente sulle modalità di determinazione della base imponibile dell'imposta sul reddito delle società, sì da tenere immediatamente conto delle perdite in corso di maturazione nel primo semestre del 2020 (cfr. *infra*, par. 2).

Ciascun Paese ha adottato, tuttavia, strategie diversificate, sia per quanto concerne l'ambito oggettivo di applicazione delle proroghe (che talvolta è stato limitato ad alcune imposte), sia in relazione ai soggetti beneficiari (talvolta legando la possibilità di posticipare le scadenze tributarie alla decurtazione percentuale di reddito o di fatturato subita rispetto ad un prefissato arco temporale, altre volte legandola alla tipologia di attività esercitata, ecc.).

Il pregevole intento di cercare di non assorbire la residua liquidità di società e imprese colpite dalla crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria si è tuttavia tradotto in un affastellarsi di disposizioni di rinvio di scadenze ed adempimenti spesso tra loro non coordinate, assunte in totale assenza di una visione prospettica delle conseguenze economiche del quadro emergenziale per la totalità degli agenti economici. Il *focus* politico sull'adozione di misure di rinvio dei termini relativi ad adempimenti e versamenti fiscali e contributivi appare infatti una risposta debole alla crisi economica conseguente all'epidemia del coronavirus[1]. La progettazione del posticipo delle principali scadenze tributarie risulta invero di portata limitata rispetto agli sfaccettati effetti dell'emergenza sanitaria sugli operatori economici; temi, questi, in relazione ai quali il dibattito politico è rimasto sostanzialmente silente, fatti salvi alcuni isolati casi in cui sono circolate proposte di intervento proattive, sia in termini di riduzione definitiva dei debiti fiscali e contributivi sia nel senso di aggravare l'imposizione per quei soggetti operativi nei settori che hanno tratto maggior vantaggio economico durante la crisi sanitaria.

[1] Basti riflettere sul fatto che, secondo i più recenti dati messi a disposizione dalla Commissione Europea, a seguito del *lockdown* l'economia della zona euro subirà una contrazione dell'8,7% nel 2020 (cfr. European Commission, *European Economic Forecast*, Institutional Papers n. 132, 2020).

Le politiche fiscali adottate dagli Stati durante l'emergenza epidemiologica, per altro verso, hanno innescato ulteriori temi di dibattito, rendendo necessario interrogarsi anche sul futuro dei sistemi impositivi ed in particolare sulla corretta individuazione ovvero ri-definizione delle fonti del gettito erariale. Invero, il rinvio delle principali scadenze tributarie e contributive e la contestuale erogazione di contributi a fondo perduto ed indennità a favore di cittadini ed imprese negativamente colpiti dall'emergenza sanitaria, oltre che la concessione di bonus fiscali di varia natura nella forma di detrazioni e crediti d'imposta, hanno determinato un significativo deterioramento dei bilanci pubblici e delle finanze degli Stati. L'incremento della spesa pubblica rispetto alla sostanziale riduzione delle entrate fiscali conseguente alle misure di rinvio, postergazione o cancellazione dei tributi e contributi dovuti, adottate durante l'emergenza epidemiologica[2], ha infatti accelerato, a livello internazionale, le discussioni circa l'opportunità di individuare nuovi cespiti imponibili (ad esempio, il patrimonio) e di introdurre imposte settoriali da far gravare sulle imprese e i settori industriali che hanno visto incrementare i propri ricavi durante l'emergenza sanitaria, al fine di reintegrare almeno in parte il gettito eroso dalla crisi e di raccogliere nuove risorse da destinare ai soggetti maggiormente colpiti dalla crisi in un'ottica solidaristica e di redistribuzione delle ricchezze. Anche in questo caso, si tratta di temi delicati su cui sono necessarie alcune riflessioni (cfr. *infra*, par. 3 e 4). Come segue.

## 2. *Quali misure da adottare per fronteggiare la temporanea crisi di liquidità dei contribuenti?*

Come anticipato, durante le prime fasi dell'emergenza sanitaria Covid-19 le principali politiche fiscali adottate dai Paesi dell'Unione Europea sono consistite nel disporre il rinvio dei termini in scadenza di adempimenti e versamenti tributari e contributivi periodici a carico di contribuenti persone fisiche ed imprese. Il minimo comune denominatore di tali misure fiscali si rinviene nella necessità di fronteggiare la temporanea crisi di liquidità dei contribuenti, come ad esempio dichiarato nella Relazione illustrativa al D.L. 17.03.2020, n. 18 (Decreto "Cura Italia", conv. L. 24.02.2020, n. 27), il cui Titolo IV è efficacemente rubricato "Misure a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese":

> Nel fronteggiare una crisi epidemiologica senza precedenti, l'Esecutivo si è dato tre obiettivi prioritari: proteggere la salute dei cittadini, sostenere il sistema produttivo e salvaguardare la forza lavoro. È infatti unanime l'avviso che la risposta dei Governi debba essere indirizzata a frenare la crescita

[2] Senza contare, ovviamente, che il calo del Pil e l'andamento negativo del ciclo economico sta determinando e determinerà fatalmente, nei prossimi mesi, un calo delle entrate tributarie a causa della generalizzata contrazione dei redditi e del valore aggiunto prodotto.

esponenziale del contagio e a evitare che la caduta temporanea del prodotto abbia effetti permanenti, travolgendo le attività produttive e disperdendo il capitale umano.

In tale solco programmatico si inseriscono, a titolo esemplificativo, le azioni promosse dal Governo italiano volte a sospendere e prorogare i termini per i versamenti relativi alle ritenute alla fonte ex artt. 23 e 24 D.P.R. n. 600/73, all'imposta sul valore aggiunto ed ai contributi previdenziali in scadenza a partire dall'8 marzo 2020, senza l'applicazione di sanzioni ed interessi[3]. Originariamente il termine di pagamento – o versamento della prima rata, qualora il contribuente intenda rateizzare il debito – era stato individuato nel 30 giugno 2020, successivamente rinviato al 16 settembre 2020 a causa del protrarsi dell'emergenza sanitaria e della connessa necessità di continuare a mantenere chiuse determinate attività economiche[4].

Si tratta di misure di carattere non strutturale, il cui ambito oggettivo e soggettivo di applicazione è andato via via ampliandosi man mano che si aggravava la situazione emergenziale. Non a caso il c.d. "Decreto Cura Italia" ha disposto, a titolo esemplificativo, la sospensione dei termini dei citati adempimenti e dei versamenti fiscali e contributivi per quei soggetti esercenti attività di impresa, arte o professione fiscalmente residenti nel territorio dello Stato i cui ricavi o compensi conseguiti nel periodo d'imposta precedente erano inferiori ad euro 2 milioni, mentre il successivo "Decreto Liquidità" ha innalzato la predetta soglia quantitativa ad euro 50 milioni, tuttavia inserendo al contempo un ulteriore requisito relativo alla percentuale di decremento nel fatturato registrata dal contribuente nel mese di marzo 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

L'individuazione dei soggetti beneficiari della misura in commento tramite un requisito di tipo quantitativo (livello dei componenti positivi) congiuntamente ad uno a carattere differenziale (riduzione dei componenti positivi di

[3] Mette conto rilevare come l'Italia sia uno dei pochi Stati a non aver disposto una significativa proroga dei termini dei versamenti scadenti nel periodo emergenziale relativi all'imposta sul reddito delle persone fisiche ed all'imposta sul reddito delle società. Tali pagamenti, infatti, dovranno essere effettuati nel termine del 20.07.2020 – ovvero entro il 20.08.2020, con l'applicazione di una leggera maggiorazione. Come sarà dato conto *infra*, invece, altri Paesi hanno scelto di posticipare i termini connessi a tali adempimenti per periodi mediamente superiori ai tre mesi dall'ordinaria scadenza, talvolta anche concedendo l'ulteriore beneficio finanziario di ridurre gli acconti da versare per il periodo d'imposta 2020 tenendo conto delle perdite già registrate ovvero in corso di maturazione. Sul punto, l'Italia risulta aver previsto il solo stralcio del versamento del saldo Irap dovuto per l'anno 2019 (cfr. art. 24, D.L. n. 34/2020).

[4] Cfr. artt. 61, 62 e 68, D.L. 17.03.2020, n. 18; artt. 18, 19, 20, D.L. 8.04.2020, n. 23; Titolo VI, D.L. 19.05.2020, n. 34.

reddito rispetto ad un arco temporale predeterminato) sconta tuttavia una serie di criticità, in quanto rischia di includere contribuenti che non hanno sofferto di crisi di liquidità e, parimenti, di escludere soggetti che invece sono stati colpiti dalla crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria, in tal modo mancando di raggiungere l'obiettivo prefissato. In tale prospettiva mette conto rilevare come altri Paesi, tra cui la Germania[5] e l'Olanda[6], abbiano scelto di posticipare i termini dei versamenti relativi all'imposta sulle persone fisiche e sulle società, nonché quelli relativi all'Iva in scadenza nel periodo emergenziale, senza limitare l'ambito soggettivo di applicazione del rinvio, bensì imponendo quale unico requisito per beneficiare del differimento la dimostrazione di aver subito, in concreto, una effettiva contrazione dell'attività economico-produttiva[7].

Tornando al panorama italiano, il c.d. "Decreto Rilancio", 19 maggio 2020, n. 34, ha altresì previsto ulteriori cause di sospensione degli adempimenti e dei versamenti fiscali, includendo i pagamenti dovuti a seguito di atti di accertamento con adesione, di conciliazione giudiziale e di rettifica, liquidazione e recupero di crediti d'imposta. A ben vedere, tuttavia, la doverosa estensione della sospensione ai versamenti delle somme dovute a seguito del perfezionamento dei predetti istituti deflattivi ha avuto un ristretto ambito di applicazione, tale da rendere, in molti casi, inefficace la normativa in questione. In primo luogo, infatti, si rileva che la sospensione in commento concerne le sole rate in scadenza tra il 9.03.2020 ed il 31.05.2020; inoltre, solo i contribuenti che hanno sottoscritto atti di adesione e/o conciliazione entro l'11.05.2020 – quindi, precedentemente alla pubblicazione del Decreto ed alla conoscenza dell'effettivo rinvio dei termini di pagamento – hanno potuto beneficiare della sospensione dei termini di versamento. Tale circostanza ha determinato l'esclusione dal beneficio della sospensione per un'ampia platea di contribuenti, ossia tutti quelli che hanno sottoscritto accordi di adesione e/o atti di conciliazione nel periodo emergenziale il cui termine per il pagamento scadeva, tuttavia, successivamente al 31.05.2020. Considerata la finalità deflattiva degli istituti in commento ed

[5] European Commission, *Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus*, 14.05.2020.

[6] *Ibid.*

[7] A titolo esemplificativo, per le imprese fiscalmente residenti in Olanda che desiderano verificare la possibilità di accedere alla proroga dei termini di versamento delle imposte è stato messo a disposizione un tool online, la cui valutazione positiva permette di presentare la richiesta di differimento all'amministrazione finanziaria. Successivamente alla presentazione della richiesta, l'amministrazione valuta le motivazioni addotte dall'impresa, che dovranno essere accompagnate da una relazione di un professionista che illustri i motivi alla base dell'impossibilità di far fronte ai pagamenti in scadenza ed in particolare la situazione temporanea di difficoltà economica ed il legame con l'emergenza sanitaria. Le disposizioni sono in linea con le raccomandazioni dell'IMF secondo cui "*possible measures … include… extending payment arrangements for taxpayers able to show they are experiencing cash flow problems*" (IMF, 2020).

i positivi riflessi sia per i contribuenti sia per l'Amministrazione Finanziaria, sarebbe stato maggiormente opportuno e coerente agganciare il termine per la sospensione dei versamenti al momento della sottoscrizione dell'accordo.

Come anticipato tali misure "contenitive" della crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria sono state adottate nell'unico intento di lasciare, in capo ai contribuenti, quella liquidità che altrimenti sarebbe stata assorbita dal pagamento di imposte e contributi, determinando, in quell'eventualità, il rischio di insolvenza ovvero una situazione di sovraindebitamento che avrebbe riguardato una moltitudine di attività economiche. Il rinvio dei termini di pagamento, congiuntamente alla possibilità di rateizzare i debiti fiscali e contributivi a scadenza della sospensione, rimane tuttavia un'azione probabilmente inefficace a lungo termine, posto che è possibile ritenere che l'impatto dell'emergenza sanitaria abbraccerà un arco temporale che si estenderà più a lungo del termine fissato per la riscossione delle imposte[8].

In tale ottica, appaiono quindi decisamente interessanti alcune misure adottate da certi Paesi europei ed extraeuropei, suscettibili di impattare in maniera diretta sull'ammontare degli acconti dovuti a titolo di imposta personale e societaria in scadenza nel periodo emergenziale e sulla determinazione della base imponibile ai fini del tributo sulle società.

Quanto al primo profilo, vale la pena di rilevare che i contribuenti danesi, olandesi e svedesi[9] hanno la possibilità di richiedere all'amministrazione finanziaria la revisione degli acconti dovuti per il periodo d'imposta 2020, sì da includere nella determinazione dell'ammontare da corrispondere i prospettati effetti negativi della pandemia Covid-19. In tal modo, l'acconto da versare – di norma basato sui dati reddituali del periodo d'imposta precedente – è automaticamente adeguato alla situazione economica del periodo d'imposta in corso, evitando un maggiore esborso attuale da parte dei contribuenti da richiedere in seguito in tutto o in parte a rimborso, con pregiudizievoli effetti finanziari[10].

Nella stessa ottica si inserisce il secondo profilo di intervento citato, ossia l'adozione di misure specifiche dirette a derogare alle ordinarie regole di determinazione della base imponibile dell'imposta sulla società.

In tal senso, Germania, Olanda, Stati Uniti e Cina hanno esteso l'ambito di applicazione della disciplina del riporto delle perdite d'esercizio, ad esem-

---

[8] European Commission, *European Economic Forecast*, Institutional Papers n. 132, 2020; IMF, *World economic outlook, the great lockdown*, IMF, 2020.

[9] L'ambito soggettivo di applicazione della misura svedese riguarda le sole piccole e medie imprese.

[10] Analogo risultato potrebbe essere ottenuto dai contribuenti italiani calcolando gli acconti da versare con il metodo "previsionale", anziché quello "storico", ma con il rischio, ove le previsioni si rivelassero a consuntivo sbagliate, di incorrere nelle sanzioni tributarie per ritardato versamento delle imposte dovute.

pio mediante la riportabilità "all'indietro" (*carry-back*) delle perdite del periodo d'imposta in corso nel 2020 così da ridurre il reddito imponibile del periodo d'imposta 2019[11], ovvero incrementando il limite massimo dell'importo riportabile in diminuzione del reddito del periodo d'imposta precedente[12], oppure ancora ampliando i limiti temporali di riporto delle perdite di periodo a valere sui redditi dei periodi d'imposta antecedenti quello in corso durante il periodo emergenziale[13]. Le misure fiscali in parola, nella maggior parte dei casi derogatorie rispetto al genere divieto di riporto delle perdite di periodo sugli imponibili pregressi, consentiranno ad una moltitudine di imprese di rideterminare le imposte dovute per i periodi d'imposta precedenti e, per l'effetto, gli acconti da versare nel corso del 2020.

Sempre nella stessa ottica, il governo statunitense[14] ha altresì previsto di incrementare temporaneamente l'ammontare degli interessi passivi deducibili dalla base imponibile dell'imposta sul reddito delle società – segnatamente, dal 30% al 50% del reddito imponibile – per i periodi d'imposta 2019 e 2020; l'Australia ha invece innalzato le percentuali di ammortamento fiscale da applicare a determinati cespiti per le piccole e medie imprese.

Le misure ora in commento devono essere valutate positivamente in quanto l'attenzione delle classi politiche dovrebbe considerare non solo le scadenze tributarie periodiche impellenti nel corso del periodo emergenziale, posticipandone i termini, bensì anche agire direttamente su quelle norme che regolano la determinazione dei redditi imponibili d'impresa e che, in una situazione di crisi economica quale quella in corso, indubbiamente danneggiano gli esercenti attività economiche, generando importanti distorsioni. Adottare nell'ordinamento italiano, a titolo esemplificativo, disposizioni analoghe all'azione statunitense *testè* citata consentirebbe di slegare la deducibilità degli interessi passivi dalla redditività ordinaria dell'impresa, con indubbi benefici finanziari per quelle imprese, altamente indebitate, che non possono dedurre dal reddito imponibili

[11] Così è stato stabilito da Germania, Olanda, Norvegia e Repubblica Ceca.

[12] Questo il caso della Germania, che a mezzo del Coronavirus Tax Assistance Act del 29.06.2020 ha incrementato il limite massimo dell'importo delle perdite compensabili con i redditi del periodo d'imposta precedente ad euro 5 milioni per gli anni 2020 e 2021.

[13] Gli Stati Uniti hanno deciso di introdurre la possibilità di riportare le perdite di periodo all'indietro. In particolare, è stato previsto che le perdite dei periodi d'imposta 2018, 2019 e 2020 siano riportabili all'indietro per un massimo di cinque periodi d'imposta senza alcun limite quantitativo, ossia anche a valere sull'intero reddito imponibile (cfr. Coronavirus Aid, Relief, And Economic Security, "CARES" Act). Vale appena il caso di ricordare che, con il riporto all'indietro delle perdite, ha sostanzialmente luogo una riliquidazione delle dichiarazioni dei periodi di imposta precedenti a quelli interessati dalle perdite, con conseguente rimborso delle imposte a suo tempo pagate.

[14] Coronavirus Aid, Relief, And Economic Security, "CARES" Act.

gli interessi passivi a causa del calo della redditività caratteristica conseguente all'emergenza sanitaria[15].

Le misure di carattere non strutturale espressamente dedicate ai contribuenti persone fisiche presentano invece dei tratti differenti rispetto alle politiche sinora commentate. Infatti, gli Stati sono intervenuti a sostegno di tali soggetti prevedendo non tanto interventi sul fronte delle modalità di determinazione e quantificazione dei redditi posseduti ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, bensì optando per l'erogazione di contributi a fondo perduto[16], indennità non imponibili[17] e bonus[18] ovvero prevedendo la fruibilità di detrazioni e crediti d'imposta qualora i contribuenti sostengano determinate spese qualificate per presidi sanitari, servizi di mobilità, attività di ristrutturazione edilizia, e via dicendo[19]. Lo stanziamento dei citati sussidi di spesa presuppone, tuttavia, che vi sia una certa disponibilità reddituale a monte da impiegare nelle attività normativamente individuate che consentono l'accesso alle *tax expenditures* – circostanza, questa, che in molteplici casi potrebbe non verificarsi, dando luogo al noto problema degli "incapienti". Inoltre, l'adozione di tali politiche fiscali non fa che aggravare la frammentazione e la perdita di coerenza dell'imposta personale, rendendo oltremodo difficoltoso l'obiettivo di riformare l'imposta sui redditi delle persone fisiche.

Infine, si evidenzia come dovrebbe in ogni caso essere attentamente valutata la possibilità di prevedere la compensazione tra debiti e crediti vantati dai contribuenti verso la pubblica amministrazione, anche qualora di natura diversa da quella tributaria. Il tema della compensabilità di tali poste risulta altamente sensibile nel panorama italiano, essendo la stessa soggetta a molteplici vincoli inerenti sia alla tipologia di debiti e crediti reciprocamente vantati sia al *quantum* compensabile. Non mancano, tuttavia, esperienze positive a cui attingere,

---

[15] Anche in Italia, è appena il caso di rammentare, opera da tempo una regola di indeducibilità degli interessi passivi analoga a quella recentemente introdotta negli Usa (indeducibilità degli interessi che eccedono il 30 per cento del reddito operativo lordo).

[16] Per l'Italia, cfr. art. 25, D.L. n. 34/2020.

[17] L'Australia ha previsto l'erogazione di un'indennità di circa 1.000 dollari al mese per sei mesi ("coronavirus supplement"); il Canada ha disposto l'erogazione di circa 2.000 dollari al mese a favore dei lavoratori che hanno perso il posto di lavoro a causa dell'emergenza sanitaria (Canada Emergency Response Benefit - CERB); i lavoratori autonomi danesi danneggiati dalla diffusione dell'epidemia possono chiedere un contributo ammontante al 75% delle perdite previste; la Grecia concede un'indennità di euro 800 per dipendenti e lavoratori autonomi.

[18] La Germania ha previsto l'erogazione di un "bonus famiglia" pari a 300 euro per ogni figlio. Simile la misura polacca, in base alla quale nel caso in cui asili e scuole siano chiuse, le famiglie possono accedere ad un bonus speciale ed aggiuntivo rispetto all'indennità reddituale pari all'80% del reddito minimo (cfr. art. 15, lett. g, Atto del 31.3.2020).

[19] Cfr. a titolo esemplificativo gli artt. 119, 120 e 176, D.L. n. 34/2020.

tra le quali quelle ungherese[20], australiana[21], greca[22] e cinese[23], avendo tali Paesi invitato le rispettive amministrazioni finanziarie ad accelerare le procedure di rimborso dei debiti vantati dai contribuenti, seguendo le direttive indicate dall'IMF (IMF, 2020).

### 3. *Crisi dei bilanci pubblici e ricerca di nuovi modelli impositivi a livello interno ed europeo*

Come visto, al fine di fronteggiare la crisi di liquidità di imprese e professionisti colpiti dagli effetti pregiudizievoli dell'emergenza sanitaria Covid-19, le politiche fiscali degli Stati sono state, almeno fino ad oggi, principalmente focalizzate nel disporre rinvii dei termini relativi ad adempimenti e versamenti tributari in scadenza nel periodo emergenziale, così determinando una significativa contrazione delle entrate erariali periodiche, talvolta ridotte anche in modo definitivo.

Allo stesso tempo, l'arresto della maggior parte delle attività economico-produttive ha reso necessari ulteriori interventi statali a sostegno di quei soggetti che si sono trovati inaspettatamente ed improvvisamente con redditi ridotti se non azzerati, attraverso l'erogazione di contributi a fondo perduto ed indennità, la concessione di bonus fiscali, ecc.

Gli interventi in parola hanno avuto ed avranno un peso notevole sul bilancio pubblico, che si trova a dover finanziarie programmi di sostenimento di imprese e cittadini colpiti dalle conseguenze dell'epidemia ed al contempo a vedere significativamente ridotte le entrate statali ordinarie; per far fronte a tali crescenti esigenze finanziarie, gli Stati dovranno verosimilmente ricorrere all'indebitamento, aggravando il rapporto debito/Pil, in molti casi (ad esempio in Italia) già decisamente elevato.

È quindi comprensibile come nel dibattito internazionale sia già in atto una discussione sulla ricerca di nuovi modelli impositivi, in una duplice ottica: da un lato, è venuta in rilievo la necessità di vagliare l'imponibilità di ulteriori elementi reddituali ovvero patrimoniali dei cittadini, al fine di reintegrare le

---

[20] In occasione della diffusione del virus Covid-19 e delle difficoltà finanziarie fronteggiate dalle imprese, l'Ungheria ha disposto l'accelerazione delle procedure di rimborso dell'imposta sul valore aggiunto, riducendo le tempistiche a tal fine necessarie da 75 a 30 giorni dalla presentazione della richiesta di rimborso. Inoltre, i contribuenti qualificati quali *reliable* sulla base della normativa ungherese, potranno ricevere il rimborso entro 20 giorni.

[21] L'Australia ha stabilito che la maggior parte dei crediti fiscali dei contribuenti saranno rimborsati automaticamente entro 6 giorni.

[22] La Grecia ha previsto il rimborso automatizzato dei crediti vantati dai contribuenti fino ad euro 30.000.

[23] La Cina ha previsto di accelerare i rimborsi per le imprese che operano nel settore export, semplificando le modalità di richiesta del rimborso ed i documenti da presentare.

casse statali delle mancate entrate conseguenti alle misure fiscali adottate durante la pandemia e del verosimile trend discendente del gettito fiscale atteso nel prossimo futuro a causa del rallentamento ovvero della chiusura di molte attività produttive; dall'altro lato, si contano diversi contributi dottrinali possibilisti nei confronti dell'idea di gestire le entrate tributarie in chiave solidaristica e redistributiva, destinando quote del gettito ricavato (o del maggior gettito relativo a specifici inasprimenti impositivi) a programmi di sostenimento dei cittadini colpiti dalla crisi economica conseguente all'epidemia Covid-19 (cfr. *infra*, par. 4).

Quanto al primo profilo citato, mette conto rilevare come da più parti siano state avanzate istanze favorevoli alla tassazione dei patrimoni, suggerendo l'istituzione ovvero l'inasprimento, ove già presenti nel sistema impositivo, di imposte patrimoniali finalizzate appunto a colpire il lo stock di ricchezza degli individui benestanti, ovvero ad inasprire il prelievo sui redditi di fonte patrimoniale (anche attraverso imposte sul patrimonio, in applicazione del noto principio dell'equivalenza, secondo cui un prelievo sul patrimonio equivale in realtà a un prelievo sui redditi derivanti presuntivamente da quel patrimonio). In proposito, alcuni economisti hanno persino suggerito di progettare una imposta patrimoniale ad aliquote progressive, così giustificando[24]:

> The most vulnerable have been hit disproportionately by the lockdown, as most high-income earners can still work from home and the wealthy can use their wealth to weather the shock better. Therefore, making the wealth tax progressive makes sense as well. Given that wealth is very concentrated — more than income and consumption — it is the most progressive fiscal tool.

La concreta probabilità che simili proposte vengano accolte non appare però particolarmente elevata, per una serie di ragioni, non da ultimo per la difficoltà di valutazione delle attività finanziarie e per il problema di liquidità che un prelievo sul patrimonio comporta. Il rischio, quindi, è che un prelievo "generale" sul patrimonio finisca in realtà per concentrarsi soltanto sulla sua componente immobiliare. Deve però a tal riguardo rilevarsi che il settore immobiliare sta soffrendo da anni di una grave crisi, ora inasprita dalle conseguenze negative dell'emergenza epidemiologica Covid-19 che ha ulteriormente depresso il mercato delle compravendite; istituire, in questo momento storico, un'imposta che colpisca il patrimonio del ceto asseritamente "abbiente" potrebbe in realtà verosimilmente finire per colpire tutti i proprietari di seconde case, e non avrebbe altro effetto che deprimere ancora di più un'economia in crisi, la cui ripartenza non può che sostenersi sull'investimento dei privati.

[24] Saez E., Zucman G., *The triumph of injustice: how the rich dodge taxes and how to make them pay*, W. W. Norton & Company, 2019; Landais C., Saez E., Zucman G., *A progressive European wealth tax to fund the European covid response*, VOX CEPR Policy Portal, 2020.

Ed infatti, non a caso, la Norvegia ha annunciato già a marzo 2020 di sospendere il pagamento della *wealth tax* dovuta per il periodo d'imposta in corso dai contribuenti che esercitano attività economico-produttive tramite un'impresa e che prevedono di registrare risultati economici negativi a seguito della pandemia, qualora il debito d'imposta superi le 30.000 NOK (i.e. poco meno di euro 3.000). Uno dei benefici della misura in parola consiste nell'evitare che le imprese distribuiscano dividendi ai propri soci al solo fine di permettere, a questi ultimi, di adempiere all'obbligo tributario, e nel trattenere entro le casse delle imprese liquidità impiegabile nell'attuazione dei processi produttivi, sostenendo il tessuto imprenditoriale e l'occupazione. Sulla stessa linea, anche il Lussemburgo ha disposto che imprese e lavoratori autonomi che riscontrino problemi di liquidità possano richiedere la sospensione del pagamento della *net wealth tax*.

Tra le altre proposte attualmente in discussione finalizzate all'incremento del gettito erariale, alcune sono orientate ad istituire (o inasprire) forme speciali di imposizione aggiuntiva sui redditi conseguiti da quei soggetti che hanno continuato ad operare durante il periodo emergenziale, rilevando incrementi reddituali anche a doppia cifra, quali Amazon, Zoom, Gilead (impresa del settore farmaceutico), ecc. In tal senso, a titolo esemplificativo, ha già agito l'Ungheria[25], prevendendo un aggravio di imposizione a carico delle imprese operative nei settori retail e finanziario, a valere rispettivamente sul fatturato netto inciso da aliquote progressive e sul reddito eccedente una certa soglia con l'applicazione di un'aliquota proporzionale; negli Stati Uniti, invece, si discute in merito all'introduzione di una specifica *excess profit tax* a gravare sugli extraprofitti, rispetto ai redditi medi degli ultimi anni, conseguiti dalle c.d. "Big Tech" durante l'emergenza coronavirus ovvero un generalizzato inasprimento dell'imposizione tramite l'impiego di aliquote progressive sui redditi societari[26].

La finalità sottesa a tali interventi risiede nel tentativo di colpire i c.d. *windfall gains*, ossia quei redditi il cui conseguimento non dipende da particolari abilità imprenditoriali o manageriali di conduzione dell'impresa, bensì esclusivamente da circostanze esterne e contingenti. Una sovraimposizione di tale genere ripropone, in capo ai soggetti passivi societari, le ben note questioni concernenti il carattere "guadagnato" ovvero "non guadagnato" dei redditi sviluppate con riferimento alle persone fisiche dalla teoria della discriminazione qualitativa dei redditi[27], suggerendo l'avocabilità, nelle mani pubbliche, di quella quota di redditi eccedenti l'ordinario, considerati espressione di una maggiore capacità contributiva da assoggettare a tassazione in quanto "immeritati" poiché conse-

[25] Decreto n. 108/2020 del 14.04.2020 ed efficace dal 1°.5.2020.

[26] Avi-Yonah R., *COVID-19 and US Tax Policy: What Needs to Change?*, in *Intertax*, v. 48, 8/9, 2020, pp. 790-793.

[27] Seligman E.R.A., *The income tax*, New York, 1914, pp. 23 e ss; Maffezzoni F., *Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario*, Utet, 1970, pp. 99 e ss.

guiti in circostanze economiche e di mercato peculiari (rendite monopolistiche, favorevole andamento dei prezzi di materie prime, etc.).

L'imposizione aggiuntiva sui c.d. profitti di congiuntura non rappresenta, in realtà, una novità, in quanto in passato è già stata ampiamente adottata per colpire *stupendous income*[28], di cui si sosteneva il carattere "immeritato", conseguiti da talune imprese durante la prima e la seconda guerra mondiale; allo stesso modo, più di recente è tornato in auge il tentativo di differenziare l'imposizione sugli extraprofitti realizzati da imprese operative in settori particolari, quali quello minerario-estrattivo, petrolifero, bancario, assicurativo e digitale, tramite diverse strategie, quali l'incremento dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società a valere sull'intero reddito d'impresa, ovvero la sovrapposizione, all'imposta societaria, di specifici tributi sulle rendite di posizione ovvero di tributi correlati all'output produttivo. In tale ottica, la sovraimposizione, rispetto all'imposta sul reddito delle società, di un'ulteriore forma di prelievo, può essere interpretata quale strumento di controllo del mercato al fine di evitare concentrazioni reddituali ritenute indebite.

Oggigiorno, la situazione di crisi economica conseguente all'emergenza epidemiologica Covid-19 presenta molteplici tratti in comune con i periodi bellici del primo Novecento, potendosi contare diverse imprese che hanno effettivamente tratto ingenti guadagni proprio a causa del protrarsi del periodo emergenziale. È quindi comprensibile che gli Stati si interroghino sull'opportunità di differenziare l'onere tributario, aggravandolo, su tali redditi "di congiuntura" ed è possibile immaginare che una qualche forma di sovraimposizione sarà adottata nel prossimo futuro.

Nondimeno, se tale scelta dovesse essere implementata, molteplici saranno le sfide circa l'individuazione del perimetro soggettivo ed oggettivo di applicazione, oltre che della quantificazione della misura impositiva. L'aggravio impositivo, infatti, dovrà necessariamente essere selettivo nel definire i soggetti passivi e dovrà tener conto del fatto che alcuni soggetti potrebbero, allo stesso tempo, aver beneficiato ovvero subito perdite rilevanti a causa della crisi economica post Covid-19 (si pensi, a titolo esemplificativo, ad Uber, che ha registrato un notevole incremento di ricavi per i servizi di Uber Eats e contemporaneamente rilevanti perdite nel settore dei trasporti; ovvero a Zara, le cui vendite online sono aumentate notevolmente a scapito dei negozi, molti dei quali sono stati chiusi definitivamente). Inoltre, al fine di non incorrere in declaratorie di illegittimità costituzionale come già accaduto in passato[29], la misura in commento dovrebbe colpire non già l'intero profitto d'impresa, bensì solo quota parte del profitto "straordinario", con le già note difficoltà tecniche circa la

[28] Friday D., Holmes G., Anderson A. et al., *The excess profit tax*, in *The American Economic Review*, vol. 1, 1920, pp. 30 e ss.

[29] Corte Cost., pronuncia n. 10/2015 in tema di Robin Hood Tax.

definizione del perimetro oggettivo, suscettibile di variazioni in base al settore economico-produttivo, al mercato di riferimento, ecc., e la quantificazione del prelievo da applicare.

Occorre inoltre rilevare come, qualora si intendesse recuperare parte del gettito erariale attraverso uno dei modelli commentati, sarà imprescindibile un serio confronto a livello internazionale circa le politiche fiscali da adottare. È evidente che è più che mai necessario un coordinamento almeno a livello almeno europeo su queste tematiche, in modo da non incrementare ancor di più il divario esistente tra i diversi sistemi tributari. Allo stato attuale, l'Unione Europea sembra essere maggiormente focalizzata su tematiche leggermente diverse da quelle oggetto di dibattito, seppure ispirate da finalità analoghe; il riferimento è ai molteplici tentativi dell'Oecd e della Commissione Europea di fornire un quadro comune per la tassazione delle grandi imprese digitali e per l'adozione di tributi quali la c.d. carbon tax e l'imposta sulle transazioni finanziari, sinora sfociati in una serie di raccomandazioni ovvero atti di proclamazione di intenti. È possibile prevedere che la crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria Covid-19 accelererà tale processo, considerata anche la crescente necessità di riorganizzare le fonti delle risorse proprie dell'Unione Europea, per ora limitate ai dazi doganali, ad una quota dell'Iva nazionale ed ai contributi dei singoli Stati, al fine di poter gestire in maniera più efficace ed efficiente situazioni emergenziali quali quella in corso, che richiedono l'impiego di ingenti risorse per fronteggiare, almeno nell'immediato, i danni della pandemia[30].

### 4. *Politiche fiscali orientate al perseguimento di fini solidaristici e redistributivi*

Infine, come anticipato *supra*, la crisi economica in corso conseguente all'epidemia Covid-19 ha sollevato un ulteriore dibattito, concernente l'opportunità di attuare politiche fiscali marcatamente improntate al principio di solidarietà ed in un'ottica di redistribuzione delle ricchezze. Tali proposte possono essere intese secondo due diverse sfaccettature: da un lato, si rileva una certa propensione a voler destinare quota parte del gettito erariale a specifici programmi di sostenimento dei cittadini maggiormente colpiti dalla crisi economica, derogando – attraverso imposte con vincoli di destinazione del gettito ricavato - al principio di unità del bilancio statale; dall'altro lato, viene proposto di raccogliere tali risorse non solo attraverso l'adozione di nuovi modelli impositivi (cfr. *supra*), bensì facendo leva su forme di contribuzione volontaria dei cittadini più abbienti i quali, secondo le teorie sinora proposte, dovrebbero essere indotti a

[30] Per una recente indicazione in tal senso vedi Traversa E., Bizioli G., *Solidarity in the Time of COVID-19: Paving the Way for a Genuine EU Tax?*, in *Intertax*, v. 48, 8/9, 2020, pp. 743-753.

privarsi di quota parte del proprio reddito spinti da un sentimento di solidarietà nei confronti dei ceti meno abbienti[31].

L'idea di fondo consisterebbe quindi nel concepire imposte a carattere solidaristico in termini di neutralità finanziaria complessiva, sì da raccogliere delle risorse da taluni settori particolarmente profittevoli ovvero presso soggetti benestanti, le quali verrebbero poi destinate a sussidiare i soggetti più gravemente colpiti dalla crisi. Secondo alcuni, tale redistribuzione potrebbe effettuarsi a partire dall'istituzione di un'addizionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a carico di ogni persona che dichiari per gli anni 2020 e 2021 un reddito pari o superiore alla media dei due anni precedenti, dimostrando quindi, così, di riuscire a mantenere o incrementare i livelli di reddito precedenti all'emergenza sanitaria[32]; secondo altri, la migliore strada percorribile sarebbe adottare un'imposta patrimoniale, contemporaneamente innalzando l'imposta sulle successioni e donazioni ovvero sui beni di lusso[33]; infine, come anticipato, altri autori sostengono la buona riuscita di una contribuzione solidaristica di carattere volontario.

Ad opinione di chi scrive, ognuna di queste proposte presenta delle criticità.

Invero, prevedere un'imposizione aggiuntiva parametrata al livello reddituale attuale rispetto a quello conseguito nei periodi precedenti conduce ad una distorta applicazione del principio di discriminazione qualitativa di redditi, il quale ipotizza una maggiore capacità contributiva dei redditi c.d. "non guadagnati" o "immeritati" ed è quindi collegato alla natura del reddito posseduto, non invece alle variazioni reddituali tra più periodi d'imposta. Come osservato in un altro contributo[34], un'imposizione di tale stampo potrebbe prestarsi a censure di illegittimità costituzionale sotto il profilo dell'uguaglianza tributaria, considerato che

> Un contribuente che nel 2019 ha conseguito un reddito di 50, e nel 2020 un reddito di 100, pagherebbe l'addizionale; un diverso contribuente con reddito nel 2019 pari a 200, e un reddito nel 2020 pari a 100, non pagherebbe invece l'addizionale e riceverebbe anzi un sussidio a fronte della contrazione subita anno su anno (pur avendo un reddito cumulato nei due anni doppio rispetto all'altro soggetto).

---

[31] Contrino A., Farri F., *Emergenza coronavirus e finanziamento della spesa pubblica: è possibile trarre indicazioni per la futura politica fiscale italiana?*, in *Rivista di Diritto Tributario*, v. 1, 2020, pp. 11-16.

[32] Boldrin M., *Addizionale straordinaria e credito d'imposta, redditi salvi fino al 2021*, in *Econopoly*, 9.04.2020; Mankiw G., *A proposal for social insurance during the pandemic*, in *gregmankiw.blogspot.com*, 23.3.2020.

[33] Bizioli G., Beretta G., *Italy's Tax and fiscal policy measures at the time of the COVID-19 crisis: "tax peanuts" without a new deal*, in *Intertax*, v. 48, 8/9, 2020, pp. 761-768.

[34] Stevanato D., *Imposte solidaristiche, un percorso ad ostacoli*, in *Il Sole 24 Ore*, 23.04.2020.

Sarebbe perciò problematica la fattibilità giuridica ed economica di un'addizionale di tale sorta, che potrebbe risultare incompatibile con il principio costituzionale di uguaglianza tributaria e capacità contributiva; parimenti, come già rilevato, appaiono molto stretti gli estremi per l'adozione, in Italia, di un'imposta patrimoniale, anche considerata la sostanziale impossibilità di coordinare un simile tributo con l'imposizione personale a causa del carattere ormai residuale e frammentario dell'Irpef. Meglio forse sarebbe, allora, dedicarsi a una riforma complessiva ed organica dell'Irpef, recuperando a tassazione cespiti che ne sono stati esentati o che scontano miti aliquote sostitutive.

Quanto invece alla proposta di adottare delle "imposte volontarie", deve rilevarsi innanzitutto che chi sostiene l'efficacia di tale misura dimostra di fare affidamento sulla generosità del popolo italiano; tuttavia, siffatta idea difficilmente potrebbe riscuotere successo considerato che il sentimento prevalente è di avversione al prelievo fiscale (se non di vera e propria "oppressione"), dato che appare generalizzata tra i contribuenti la convinzione di contribuire in maniera già elevata agli oneri tributari (ovviamente, per chi le imposte le paga, essendo difficile immaginare contribuzioni volontarie da chi già oggi evade le imposte). Oltretutto, anche se il tema andrebbe approfondito, potrebbero rilevarsi dei profili di incompatibilità di un'imposta volontaria con la formula con l'art. 23 della Cost.. Per certi aspetti, una "imposta" volontaria cesserebbe di essere tale, fuoriuscendo dall'ambito della fiscalità (per quanto in un lontano passato i tributi avevano a volte natura "volontaria", ma si trovavano inseriti in contesti sociali molto diversi da quelli odierni).

In conclusione, è ben possibile che vengano esplorate nuove politiche tributarie per reintegrare il gettito eroso dalle misure fiscali adottate per salvaguardare, nell'immediato, la liquidità e l'operatività dei soggetti colpiti dall'emergenza sanitaria. In tale prospettiva, si rileva che l'istituzione di forme di sovraimposizione (imposte sugli extraprofitti o anche sui ricavi lordi) a carico dei redditi delle imprese che hanno realizzato ingenti profitti durante il *lockdown* e nei periodi immediatamente successivi costituisca la via forse più plausibile rispetto alle altre alternative attualmente oggetto del dibattito internazionale.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Avi-Yonah R., *COVID-19 and US Tax Policy: What Needs to Change?*, in *Intertax*, v. 48, 8/9, 2020, pp. 790-793.

Bizioli G., Beretta G., *Italy's Tax and fiscal policy measures at the time of the COVID-19 crisis: "tax peanuts" without a new deal*, in *Intertax*, v. 48, 8/9, 2020, pp. 761-768.

Boldrin M., *Addizionale straordinaria e credito d'imposta, redditi salvi fino al 2021*, in *Econopoly*, 9.04.2020.

European Commission, *European Economic Forecast*, Institutional Papers n. 132, 2020.

European Commission, *Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus*, 14.05.2020.

CIAT/IOTA/OECD, *Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers,* OECD, Paris, 2020.

Contrino A., Farri F., *Emergenza coronavirus e finanziamento della spesa pubblica: è possibile trarre indicazioni per la futura politica fiscale italiana?*, in *Rivista di Diritto Tributario*, v. 1, 2020, pp. 11-16.

Fedele A., *Uscire dal vicolo cieco: quali gli strumenti fiscali?*, in *Rass. Trib.*, v. 2, 2020, pp. 303-313.

Friday D., Holmes G., Anderson A. et al., *The excess profit tax*, in *The American Economic Review*, vol. 1, 1920.

IMF, *Tax issues: an overview*, IMF Fiscal Affairs, 06.04.2020.

Ingrao G., *Crisi di liquidità da coronavirus e omesso versamento di tributi: quali conseguenze sanzionatorie amministrative e penali?*, in *Riv. Dir. Trib.*, v. 1, 2020, pp. 17-21.

Landais C., Saez E., Zucman G., *A progressive European wealth tax to fund the European covid response*, VOX CEPR Policy Portal, 2020.

Maffezzoni F., *Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario*, Utet, 1970.

Mankiw G., *A proposal for social insurance during the pandemic*, in *gregmankiw.blogspot.com*, 23.3.2020.

OECD, *Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis*, 2020.

O'Reilly P., Perret S., Van Dender K., *Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience*, in *Intertax*, v. 48, 8/9, 2020, pp. 736-742.

Pepe F., *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea: verso una solidarietà tributaria "strategica"?*, in *Rivista di Diritto Tributario*, v. 1, 2020, pp. 22-28.

Rogers-Glabush J., Morales T., *Emergency Tax Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, in *European Taxation*, v. 7, 2020, pp. 1-57.

Saez E., Zucman G., *The triumph of injustice: how the rich dodge taxes and how to make them pay*, W. W. Norton & Company, 2019.

Seligman E.R.A., *The income tax*, New York, 1914.

Stevanato D., *Imposte solidaristiche, un percorso ad ostacoli*, in *Il Sole 24 Ore*, 23.04.2020.

Stevanato D., *Forme del tributo nell'area industriale*, Giappichelli, 2020, in corso di pubblicazione.

Traversa E., Bizioli G., *Solidarity in the Time of COVID-19: Paving the Way for a Genuine EU Tax?*, in *Intertax*, v. 48, 8/9, 2020, pp. 743-753.

Van Weeghel S., *COVID-19 and Beyond*, in *Intertax*, v. 48, 8/9, 2020, pp. 733-735.