IANUS
Diritto e Finanza
UNIVERSITÀ DI SIENA 1240
Quaderni
https://www.rivistaianus.it
ISSN: 1974-9805
Quaderni - 2020

MISURE FISCALI PER LA RIPRESA POST COVID-19: L'ITALIA NON SPRECHI L'OCCASIONE PER RIFONDARE IL PROPRIO SISTEMA TRIBUTARIO

Antonio Marinello

MISURE FISCALI PER LA RIPRESA *POST* COVID-19: L'ITALIA NON SPRECHI L'OCCASIONE PER RIFONDARE IL PROPRIO SISTEMA TRIBUTARIO

Antonio Marinello

Ricercatore di Diritto tributario,
Università degli Studi di Siena

La propagazione del coronavirus Covid-19 ha posto gli Stati di fronte ad un'emergenza sanitaria di enormi proporzioni, con ricadute economiche e sociali senza precedenti e pesantissime ripercussioni finanziarie.

Su queste ultime, in particolare, si è soffermato il Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco nelle "*Considerazioni finali*" presentate il 29 maggio 2020 a Palazzo Koch, ricordando come negli ultimi tre mesi sono sprofondate ai minimi storici le quotazioni del petrolio sui mercati internazionali, così come sono crollate le quotazioni delle azioni e delle obbligazioni di società con merito di credito meno elevato. Improvvisi e bruschi deflussi di capitali hanno determinato un ampio deprezzamento delle valute di molti Paesi emergenti, con correlati rischi di instabilità economico-finanziaria. Per effetto di questi, e di altri consimili fattori, le pressioni deflazionistiche attese a breve potrebbero essere forti e persistenti nel tempo, determinando gravi incognite per l'andamento dell'economia in Italia e nell'intera area euro (I. Visco, *Considerazioni finali*, 29 maggio 2020).

Per quanto riguarda il nostro Paese, nel primo trimestre il Pil ha registrato una flessione nell'ordine del 5%, ma gli indicatori disponibili segnalano il rischio di una contrazione ancora più marcata nel secondo. Nello scenario di base la flessione dell'attività produttiva nel 2020 sarebbe pari al 9% e, senza il sostegno alla domanda fornito dalle politiche di bilancio finora definite, la caduta dell'attività economica supererebbe l'11%.

Previsioni se possibile ancora più fosche riguardano la crescita del disavanzo (previsto al 10,4% del Pil nel 2020) e l'aumento del peso del debito pubblico sul prodotto interno lordo di 21 punti percentuali, fino al 156%.

Un lascito così pesante impone una presa di coscienza della dimensione delle sfide che attendono il sistema-Paese nei prossimi anni, a cominciare dalla necessità cruciale di rifondare il sistema fiscale italiano, dando corpo ad un processo di ricostruzione radicale che è ormai indifferibile (come già evidenziato da A. Giovannini, *Crescere in equità*, FrancoAngeli, Milano, 2019, 73 ss.).

Fino ad ora, il governo italiano si è mosso principalmente nella doverosa direzione di sostenere la liquidità degli operatori economici, oltre che per i necessari interventi di carattere assistenziale [cfr. R. Lupi, *Decreto Curaitalia: se si sa spendere (e distinguere) non ci sono limiti,* in *Diritto bancario*, 20 marzo 2020 e, nella stessa Rivista, T. Tassani, *Misure fiscali "pandemiche" contro la recessione da coronavirus*, 1 aprile 2020].

Questo è avvenuto a partire già dal d.l. n. 18/2020 (c.d. "cura Italia"), contenente le prime misure emergenziali volte a rinviare i termini di versamento dei tributi, a facilitare l'accesso al credito e ad erogare sussidi per coprire talune spese improrogabili o necessarie (per una rassegna dettagliata di questi provvedimenti, cfr. M. Balzanelli – G. Valcarenghi, *Sospensioni e incentivi per fronteggiare l'emergenza Covid-19*, in *Fisco*, 2020, 1621 ss.).

Va da sé che questo intervento iniziale ha contribuito a creare anche alcune situazioni di chiara disparità di trattamento, sul piano procedimentale e processuale, tra Amministrazione finanziaria e contribuenti, parzialmente corrette negli interventi successivi (su questi aspetti, M. Bruzzone, *La sospensione dei termini processuali per Fisco e contribuente non può viaggiare su "doppio binario"*, in *Fisco*, 2020, 1421 ss.). Tuttavia, al di là di talune censurabili approssimazioni, lo spirito di fondo delle misure adottate in questa prima fase emergenziale è stato quello, in sé condivisibile, di fornire una risposta immediata ai problemi più urgenti indotti dalla crisi sanitaria.

Occorre però essere consapevoli che si è trattato di misure tampone, necessariamente prive di un qualsivoglia ordine sistematico, sulle quali non può certo essere edificata la fase successiva, quella della reazione e, si spera, della rinascita dalla crisi.

In questo senso, l'esperienza maturata con la crisi è importante, perché ha dimostrato la necessità di accelerare la digitalizzazione dei processi e di ripensarne l'organizzazione: la rete fissa a banda larga, ad esempio, copre meno di un quarto delle famiglie italiane, contro il 60% della media europea, con una penalizzazione particolarmente accentuata nel Mezzogiorno. Tra l'altro, il forte *turn over* atteso nei prossimi anni renderà possibile l'ingresso nel mercato del lavoro di molti giovani, nativi digitali e già ferrati dalla crisi Covid-19: su di essi occorrerà puntare e investire, affrontando i problemi di fondo del sistema scolastico, dell'Università e della ricerca. Lo Stato italiano, è noto, investe nel sistema universitario circa 8 miliardi all'anno, la metà in rapporto a quanto spendono i Paesi a noi più vicini, e ben al di sotto dei 13 miliardi che investiva appena una dozzina di anni fa: un livello così basso di investimenti nella principale infrastruttura educativa del Paese è inaccettabile, occorre invertire la rotta e puntare con decisione sulla qualità del capitale umano.

Ciò ricordato, nel lungo percorso di ricostruzione dell'economia italiana le misure di carattere tributario dovranno avere un ruolo essenziale. Almeno in un primo momento gli incentivi fiscali dovranno riguardare ampi settori dell'economia, perché l'impatto della crisi è stato generalizzato e colpisce direttamente o indirettamente ogni filiera ed ogni singolo operatore.

Un aspetto cruciale riguarderà l'adeguatezza delle misure, nel senso che sarà necessario evitare interventi eccessivamente intrusivi, strappi troppo laceranti nel già fragile tessuto dei rapporti tra Fisco e contribuente.

Voglio fare due esempi estremi (e contrapposti) di interventi che, a mio modo di vedere, andrebbero evitati.

Da un lato, occorrerà scongiurare il ricorso a forme di condono generalizzato, più demagogiche e diseducative che mai in un momento storico in cui il patto fiscale tra Stato e cittadini andrebbe semmai rinsaldato in una prospettiva duratura.

Al tempo stesso, però, sarebbe auspicabile rifuggire da forme di imposizione straordinarie ed estemporanee. Mi rendo conto che la tentazione di reperire risorse straordinarie attraverso un prelievo fiscale di carattere eccezionale sia più che comprensibile, oltre che storicamente fondata (si veda, al riguardo, il saggio di Luigi Einaudi, *L'imposta patrimoniale*, pubblicato nel marzo del 1946 dalle Edizioni de "La città libera", Roma, quando molto accesi erano la discussione e il confronto su come far ripartire l'economia italiana dopo la tragedia della guerra e il collasso economico). Del resto, anche nel recente passato non sono mancati interventi di questo tipo, peraltro in situazioni difficili ma senz'altro meno drammatiche di quella che stiamo vivendo. Basterà qui ricordare la messe di prelievi fiscali straordinari con i quali furono puntellate le casse dello Stato nell'estate del 1992 (dall'introduzione dell'imposta "straordinaria" sugli immobili – ISI – che di lì a poco sarebbe stata trasformata nella più ordinaria e lessicalmente rassicurante imposta "comunale" sugli immobili – ICI – fino al famigerato prelievo fiscale straordinario sui conti correnti bancari) o, in tempi a noi più vicini, il corposo pacchetto di misure fiscali straordinarie adottato nel novembre 2011 dal governo Monti (contenute principalmente nell'evocativo decreto "salva Italia").

Anche un'imposizione straordinaria, tuttavia, esattamente come un condono, avrebbe il solo effetto di incrinare il già compromesso clima di fiducia tra Fisco e cittadino. Ed è un lusso che in un momento dedicato alla ricostruzione non potremmo permetterci.

Le misure tributarie da adottare dovranno riguardare, come detto, ampi settori dell'economia e solo in una prospettiva di lungo periodo sarà possibile sistematizzare i provvedimenti, operando scelte mirate e selettive di politica fiscale, ad esempio per orientare una decisa transizione del nostro sistema verso un'economia più verde e più digitale.

Ma l'importante sarà non parcellizzare gli interventi e cogliere, piuttosto, l'occasione, per rifondare il sistema tributario in modo strutturale e permanente.

Penso, ad esempio, alla necessità di detassare in modo organico e duraturo gli investimenti produttivi, collegando questo tipo di misure a una decisa riduzione dell'imposizione sui redditi da risparmio, il cui livello attuale (26%) appare ingiustamente elevato per i piccoli risparmiatori.

D'altra parte, la ricchezza netta, reale e finanziaria, degli italiani rimane ancora elevata (8,1 volte il reddito, contro la media europea di 7,3). Il debito delle

famiglie italiane è al 62% del proprio reddito disponibile, contro una media europea del 95% e il picco del 200% toccato dalla «frugale» Olanda. L'elevata consistenza del risparmio privato è sempre stata portata ad esempio della solidità del Paese, della sua diligenza civica e, in fondo, della sostenibilità del debito pubblico (su questo tema si veda, però, la preoccupata analisi di Salvatore Morelli, *Se crolla il mito del risparmio degli Italiani*, su *lavoce.info*, 17 aprile 2020).

Nel pieno della crisi, non si è posta troppa attenzione ai dati della propensione italiana al risparmio, ma un dato su tutti deve far riflettere: nel mese di marzo 2020 sono stati depositati sui conti correnti bancari 16,8 miliardi di euro, una cifra tre volte superiore a quella dell'anno precedente. I risparmiatori italiani preferiscono la liquidità, anche in chiave difensiva e con una correlazione positiva evidente con la diffusione del virus. Eppure in questa fase una grande virtù, se esasperata, potrebbe essere un grave limite alla ripresa dopo lo *choc* della pandemia (lo spiega, in termini del tutto condivisibili, F. De Bortoli, *Risparmiare troppo e consumare poco? Così non si esce dalla crisi*, su *L'Economia*, suppl. al *Corriere della sera* del 3 giugno 2020).

Senza interventi di stimolo, queste ingenti risorse rischiano di rimanere incagliate nei conti correnti e nei depositi, mentre il sistema-Paese ha un bisogno disperato di veder crescere consumi e investimenti, anche attraverso scelte fiscali coraggiose, come appunto una drastica riduzione dell'imposizione sui proventi da risparmio.

Altra misura a regime, di cui il mondo produttivo ha bisogno, è una profonda revisione del regime tributario applicabile ai redditi di lavoro dipendente. E ciò non soltanto nella ben nota prospettiva della riduzione del c.d. "cuneo fiscale", alla quale si tende da anni, con scarsi risultati. Piuttosto, occorrerà collocare in una cornice tributaria del tutto rinnovata il lavoro dipendente svolto con modalità *smart* e con strumenti digitali, tenendo conto del fatto che in molti casi lo svolgimento delle attività lavorative "in remoto" comporta un sostanzioso aumento dei costi a carico del lavoratore. Per questo comparto reddituale, insomma, non basterà rivedere al ribasso le aliquote fiscali; occorrerà uno sforzo sistematico nuovo, per dare dignità tributaria ai costi di cui il lavoratore deve farsi carico allorché svolge la propria attività in modalità connessa (pensiamo all'acquisto di strumenti informatici e all'utilizzo di *software* adeguati, ai costi di connessione alla rete, alle spese necessarie per le utenze domestiche, ecc.).

Più in generale, poi, occorrerà intervenire sulla progressività complessiva dell'imposta personale sul reddito, oggi illusoria e distorsiva (cfr. F. Gallo, *Le ragioni del Fisco*, il Mulino, Bologna, 2011; L. Carpentieri, *L'illusione della progressività*, Dike Giuridica, Roma, 2013; D. Stevanato, *La giustificazione sociale dell'imposta*, il Mulino, Bologna, 2014). Per fare ciò, sarebbe auspicabile anzitutto abrogare i tanti regimi sostitutivi che caratterizzano l'assetto attuale, per procedere poi ad una più equa rimodulazione della linea delle aliquote, in modo tale da alleggerire la pressione fiscale sulla fascia reddituale media (in questi termini, chiaramente, T. Tassani, *Misure fiscali "pandemiche" contro la recessione da coronavirus*, già citato).

In una prospettiva più ampia, inoltre, non si può dimenticare il potenziale ruolo di alcune imposte "minori", o addirittura "fantasma" del nostro sistema, come la "*Tobin tax*" e la tanto decantata "*web tax*". Così come sono, rischiano infatti di rimanere inutili balzelli dal gettito irrisorio. Se ripensate e condivise in ambito europeo, potrebbero invece costituire l'embrione di un sistema tributario maggiormente armonizzato e integrato, anche per garantire all'Unione europea risorse proprie.

L'emergenza che ci ha condotto sin qui ha già avuto risvolti drammatici e può avere tuttora conseguenze imprevedibili. Nel doveroso rispetto della sostenibilità economica della spesa pubblica, per fronteggiare la crisi e prevenirne gli effetti, ora più che mai sono necessarie scelte coraggiose e innovative sul piano fiscale. Forse l'ora zero del Fisco è scoccata davvero, l'Italia non sprechi l'occasione per rifondare il sistema tributario.

(05-06-2020)