

Scenari di politica fiscale nell'emergenza Coronavirus: brevi riflessioni.

Fiscal policy scenarios in Coronavirus emergency: preliminary reflections.

di Stefano Maria Ronco – 25 aprile 2020

Abstract

Si formulano alcune considerazioni di politica fiscale nel quadro dell'emergenza Coronavirus, dando rilievo ai principi dell'equità intergenerazionale ed intra-generazionale in ottica tributaria.

Abstract

Against the background of the Coronavirus epidemic crisis, this paper aims to provide some preliminary considerations from a tax perspective in light of the principles of intergenerational and intra-generational equity.

SOMMARIO: **1.** Introduzione. – **2.** Crisi di liquidità ed effetti sulla dinamica tributaria nel breve periodo. – **3.** La dimensione tributaria nel prisma del principio di equità intergenerazionale: l'incremento del debito pubblico attuale e la correlazione con l'inasprimento della pressione fiscale futura. – **4.** Traslazione degli oneri finanziari in capo alle generazioni future e percorsi di 'fiscalità d'emergenza' in ottica di equità intergenerazionale. – **5.** La dimensione tributaria nel prisma del principio di equità intra-generazionale: la tendenziale inopportunità di forme di imposizione fiscale straordinaria di tipo 'tradizionale' – **6.** Lo strumento della leva dei tassi d'interesse sui depositi bancari e la funzionalizzazione del risparmio 'liquido': un percorso di fiscalità *sui generis*. – **7.** Cenni conclusivi: quali misure di contenimento del debito pubblico in vista di una ripresa economica nel medio-lungo periodo a fronte di una pressione fiscale elevata?

1. La drammatica esperienza che stiamo vivendo, originata dall'epidemia di coronavirus, pone tutti noi di fronte ad uno scenario radicalmente nuovo. Ci si domanda quali potranno essere i mutamenti di lungo periodo in termini di stile di vita, organizzazione economica e sociale, nella consapevolezza condivisa da più parti che la crisi cui stiamo assistendo implichi un vero e proprio mutamento di paradigma: riflessioni ed ipotesi di lavoro ieri confinate al mondo della teoria diventano ora soluzioni realistiche e percorribili, mentre acquisizioni fino a ieri solide si dimostrano prive di utilità concreta.

Nella dinamica tributaria, in particolare, le sfide del tempo presente vengono al momento affrontate dagli Stati, ciascuno per sé, favorendo, quanto più possibile,

misure di sostegno alla liquidità: l'Erario, come un creditore avveduto e consapevole della drammaticità della situazione e dei danni derivanti dalla riduzione e/o interruzione delle attività economiche del Paese, accetta una temporanea moratoria sui pagamenti dovuti dai propri contribuenti (sulle misure tributarie di incentivazione delle donazioni che sono state introdotte, v. S. BOFFANO, *Brevi riflessioni sulle agevolazioni fiscali alle donazioni effettuate nel contesto della "emergenza coronavirus"*, in questa Rivista, 20 aprile 2020).

2. Non si discute, per ora, di una vera e propria cancellazione dei debiti tributari maturati, anche se è difficile escludere che l'attuale sospensione dei pagamenti non si traduca in più casi in una perdita in conto capitale per l'Erario. D'altra parte, che soluzioni di questo tipo possano effettivamente concretizzarsi è confermato dalle parole di Mario Draghi in un recente articolo pubblicato sul Financial Times, in cui l'Autore sottolinea che tra le misure per superare la crisi economica si dovrà prendere in considerazione la cancellazione del debito privato e la sua socializzazione a carico del bilancio pubblico degli Stati.

E non paiono neppure all'orizzonte misure di politica fiscale improntate a meccanismi di tipo 'condonistico'. Ciò pare, allo stato, ragionevole considerato che (i) l'attuale crisi è una crisi prima di tutto di liquidità; (ii) l'aspettativa circa la futura possibile adozione di misure di tal fatta fungerebbe da disincentivo alla *compliance* da parte di una ampia platea dei contribuenti, con l'effetto di deprimere ulteriormente il gettito atteso e necessario a garantire il funzionamento della macchina dello Stato in questa difficile congiuntura.

Certo è, però, che un dibattito in tale senso pare ineludibile nel prossimo futuro, considerato che imprese e operatori economici si troveranno in più casi di fronte alla scelta se adempiere ai propri debiti maturati nei confronti dell'Erario oppure garantire una continuità aziendale con mantenimento, per quanto possibile, dei livelli di occupazione attuali; e scelte non dissimili, *mutatis mutandis*, toccheranno anche a molte famiglie.

3. Più in generale, vale la pena interrogarsi sul tipo di contributo che la dimensione del diritto tributario può offrire al dibattito relativo alla modulazione degli strumenti per affrontare l'attuale crisi economica, nel prisma dei principi di equità intra-generazionale e intergenerazionale.

Se – com'è realistico ritenere – il finanziamento sarà soddisfatto primariamente con il ricorso a strumenti di debito, merita interrogarsi sugli effetti di tale scelta in chiave tributaria (cfr., per un ampio *excursus* in merito, A. CONTRINO - F. FARRI, *Emergenza Coronavirus e finanziamento della spesa pubblica: è possibile trarre indicazioni per la futura politica fiscale italiana?*, in questa Rivista, 28 marzo 2020): infatti, ancorché non generino impatti fiscali immediati dal punto di vista dell'equità intra-generazionale, le predette misure hanno ricadute importanti dal punto di vista dell'equità intergenerazionale.

E in effetti, un incremento della spesa attuale, alla quale far fronte con nuovo debito, dovrebbe implicare un inasprimento della pressione fiscale futura, se si considera che i nuovi disavanzi creati dovranno essere ripianati prima o poi e che, dall'altro lato, gli investitori saranno nel tempo sempre meno disponibili a sottoscrivere nuove emissioni se non a fronte del riconoscimento di un più elevato tasso d'interesse, ritenendo il debito pubblico italiano sempre meno affidabile e sostenibile nel suo complesso.

Su tale aspetto le parole di Mario Draghi – secondo cui nell'attuale congiuntura, considerati i livelli presenti e probabilmente futuri dei tassi d'interesse, un aumento del debito pubblico non dovrebbe andare a sommarsi ai costi di gestione dello stesso – offrono spunti di riflessione per certi versi 'controcorrente' in un'ottica tributaria.

4. Non è dubbio infatti che minore è il tasso d'interesse, minore è il costo del servizio del debito, con sensibili vantaggi per le casse pubbliche e benefici anche in termini di un'ipotetica tassazione futura per onorarlo o per eventualmente rifinanziarlo.

E', però, vero che una politica prolungata di tassi nominali bassi, se non negativi in termini reali, presenta notevoli effetti distorsivi, in quanto agisce, tra le altre cose, come forma occulta di tassazione sul risparmio, che può avere effetti pregiudizievoli non indifferenti: si pensi, ad esempio, alla sostenibilità del sistema pensionistico e a quei soggetti (quali gli enti previdenziali privati ed assicurativi) che, in base a ragioni di regolamentazione prudenziale, sono tenute a investire parte importante della massa gestita in titoli di Stato: in assenza di rendimenti reali positivi si pone a rischio la sostenibilità futura delle prestazioni future, con aggravamento della situazione in caso di eventuale ripresa dell'inflazione nel lungo periodo.

Alla luce del quadro sinteticamente tracciato – in cui il maggior debito pubblico presente determina comunque, e in un modo o in un altro, la traslazione di un onere finanziario, financo implicito, in capo alle generazioni future (*ex multis*, G. GALLI, *La grande illusione del debito pubblico*, in S. SILEONI, a cura di, *Noi e lo Stato. Siamo ancora sudditi*, Torino, 2019, 171 ss.; A. CONTRINO – F. FARRI, *op.cit.*) – ci si può domandare se esista la possibilità di valutare misure fiscali di equità intergenerazionale, in una logica di concorso al finanziamento delle pubbliche spese nel tempo da parte delle diverse generazioni.

Si tratta, certo, di battere percorsi nuovi di fiscalità 'd'emergenza', anche in continuità con la via tracciata dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost., n. 18/2019), in cui la coerenza del vincolo della sostenibilità del debito pubblico deve essere valorizzata come limite alla traslazione degli oneri di risanamento sulle generazioni future, nel quadro – per l'appunto – del principio di equità intergenerazionale.

5. Ritornando alla dinamica dell'equità intra-generazionale, l'applicazione di imposte straordinarie non sembra che possa costituire una via efficace per garantire le necessità finanziarie degli Stati nell'attuale momento di crisi, richiedendo

l'adozione di aliquote elevate e la necessità di colpire una platea di contribuenti amplissima. Con conseguenze particolarmente negative, posto che la quota di liquidità che affluirebbe alle casse dello Stato sarebbe sottratta all'impiego diretto da parte settore privato, acuendo gli effetti negativi dell'attuale quadro congiunturale.

Con questo non si vuole sostenere che eventuali contributi di solidarietà improntati a principi di equità intra-generazionale non possano, a certe condizioni, essere adottati per tassare fasce di contribuenti con grandi patrimoni (sulla cui legittimità in chiave strettamente giuridica non dovrebbero porsi dubbi: cfr. A. CONTRINO - F. FARRI, *op. cit.*), ma rimane il fatto che tali soluzioni non sarebbero, da sole, sufficienti a garantire il soddisfacimento del fabbisogno effettivo dello Stato e potrebbero avere effetti negativi superiori ai benefici attesi.

Non paiono, inoltre, facilmente configurabili forme di imposizione sui sovraprofitto speculativi eventualmente ritratti da alcuni contribuenti nell'attuale fase di volatilità del mercato. E infatti, al di là della probabile esiguità del gettito che si potrebbe così generare e del fatto che l'attuale fase del mercato ha causato perdite elevatissime alla gran parte degli operatori finanziari, una soluzione di questo tipo non pare soddisfacente alla luce della dinamica odierna di funzionamento dei mercati finanziari, in cui il trading è ormai influenzato dalle decisioni di algoritmi informatici, più che dalle scelte dei singoli contribuenti.

E ciò senza peraltro considerare che un'imposizione fiscale di tal fatta potrebbe essere – sotto certi aspetti – persino 'punitiva', poiché in una fase di così elevata volatilità dei mercati finanziari è verosimile che le "prese di profitto" su alcuni prodotti si accompagnino a contestuali minusvalenze su altre tipologie di investimenti finanziari.

Tali considerazioni non implicano, tuttavia, l'impossibilità di perseguire strade finalizzate a veicolare il risparmio privato in un'ottica di migliore utilizzo al risanamento ed alla ripresa dell'economia italiana, ancorché non possano costituire l'unica (e neanche la principale) risposta di breve periodo alla crisi attuale.

Un tale concezione trova conferme in quelle posizioni che sostengono l'opportunità di un rinnovato coinvolgimento dei contribuenti italiani nella dinamica del prelievo, tramite strumenti fiscali che favoriscano il finanziamento delle spese pubbliche a mezzo di tributi in cui sia più forte il collegamento con il principio del beneficio e maggiore la possibilità da parte del contribuente di "governarne" la destinazione (cfr. A. CONTRINO – F. FARRI, *op. cit.*).

6. Il dibattito può essere arricchito, sempre in ottica tributaria, valorizzando la relazione che insiste tra tassi negativi praticata dalla BCE e funzionalizzazione del risparmio privato alla ripresa economica.

E' noto al riguardo che la leva del tasso d'interesse sui depositi bancari costituisce un classico strumento di politica monetaria che negli ultimi anni è stato portato dalla BCE in territorio negativo. Per l'effetto, il deposito presso la BCE della liquidità in eccesso rispetto all'obbligo di riserva è assoggettato ad una vera e propria forma di

imposizione ‘implicita’, il cui ‘costo’ per il sistema bancario europeo è ormai di svariati miliardi di euro.

L’effetto di tale strumento di politica monetaria era primariamente quello di favorire una politica dei prestiti più attiva da parte delle banche, disincentivandole dal mantenere la liquidità a disposizione ‘ferma’ (e remunerata) presso la BCE.

Nulla impedisce, però, che gli oneri derivanti dall’applicazione dei tassi negativi vengano traslati e assorbiti dai titolari ultimi della liquidità inutilizzata, cioè i correntisti (soluzione, questa, che si stava già verificando prima della crisi sanitaria in diversi Paesi del nord Europa), creando lo stesso meccanismo di disincentivo creato dalla BCE per le banche

Si tratta di uno strumento di un certo interesse anche nella dimensione tributaria, che – se non può, da solo, garantire il soddisfacimento del fabbisogno effettivo della cassa statale – si differenzerebbe concettualmente da prelievi forzosi sui conti correnti o da altre tipologie di imposizione straordinaria di tipo patrimoniale, già ben noti ai contribuenti italiani.

Prima di tutto, tale tipologia di strumento opererebbe, in tesi, solo su una parte del patrimonio liquido (i depositi a vista) senza colpire forme di ricchezza, immobiliare o mobiliare, che, per ragioni diverse, non sarebbe oggi possibile smobilizzare, se non a fronte di perdite rilevanti e con effetti depressivi in danno del già compromesso quadro congiunturale.

In secondo luogo, tale meccanismo dovrebbe esentare le realtà imprenditoriali, nella ragionevole aspettativa che le giacenze liquide a disposizione delle imprese siano ‘messe in gioco’ nel percorso di ‘ricostruzione’ e di ripresa economica.

In terzo luogo, una tale forma di imposizione ‘indiretta’ – tramite l’applicazione di tassi negativi sui depositi a vista – avrebbe il pregio di non determinare la diretta ‘spoliazione’ di risorse a vantaggio delle casse dello Stato, ma implicherebbe una scelta attiva e in una certa misura condivisa, da parte di ciascun singolo contribuente, circa la possibilità di un migliore impiego delle proprie risorse finanziarie inutilizzate, ad esempio, ricapitalizzando o rafforzando la propria attività d’impresa oppure decidendo di sottoscrivere titoli specifici, quali inedite tipologie di Piani individuali di risparmio (c.d. ‘PIR’) finalizzati a veicolare il risparmio verso i bisogni della piccola, media e grande società italiana, se non la sottoscrizione di titoli di Stato specificamente emessi per finanziare le spese dell’attuale emergenza.

In questo starebbe, in sostanza, la cifra distintiva rispetto a meccanismi di prelievo forzato sui conti correnti, che invece avrebbero effetti negativi anche sui meccanismi di trasmissione degli strumenti di politica monetaria e sulla funzione di intermediazione del settore bancario nell’allocazione delle risorse derivanti dal risparmio privato a vantaggio delle esigenze finanziarie delle imprese tramite la concessione di finanziamenti e prestiti.

Si potrebbe obiettare che un tale modulo avrebbe l’effetto di ‘attrarre a tassazione’ risorse finanziarie – i depositi a vista – già improduttive di reddito; una tale osservazione dimentica, tuttavia, il rilievo della dinamica erosiva dell’inflazione, la

quale, seppure a livelli storicamente bassi, costituisce una forma di imposizione occulta cui le disponibilità liquide sono soggette già oggi.

7. In conclusione, si intravede con una certa nitidezza che per mitigare gli effetti della crisi, così come per preparare il terreno per una ripresa economica, l'inasprimento della pressione fiscale quale modalità di finanziamento del fabbisogno di cassa non può costituire una soluzione percorribile.

Bisogna, tuttavia, chiedersi se si possa realmente parlare di una possibile ripresa economica a fronte di un livello di imposizione pari a quello vigente già prima della crisi sanitaria. Ciò è un problema perché il ricorso al debito potrà, auspicabilmente, consentire il reperimento di risorse adeguate per contrastare l'emergenza epidemiologica e il mantenimento dei livelli di occupazione attuale nel breve periodo, ma certo non gettare le basi per una duratura ripresa economica.

Rimangono sullo sfondo problemi 'classici' dell'Italia degli ultimi anni, che presumibilmente saranno acuiti dall'attuale situazione.

Non si può escludere che, conclusasi la parentesi dell'emergenza sanitaria più immediata, non ritornino pressanti le richieste di consolidamento finanziario da parte delle istituzioni dell'Unione europea, a cui salvaguardia si pone peraltro anche il novellato art. 81 Cost. Né, peraltro, si può pensare che le costanti pressioni dei mercati finanziari sul debito pubblico possano essere contrastate dalla BCE senza un progressivo rafforzamento di forme di condizionalità, ancorché implicite.

Considerato che gli elevati livelli di debito pubblico si pongono in contrasto con le esigenze di ripresa economica, se non – addirittura – il mantenimento degli standard di welfare pubblico nel medio-lungo periodo, occorrerà valutare se il contenimento del peso del debito pubblico – fino a oggi incentrato su misure di contrazione della spesa pubblica e contemporaneo aumento dei livelli di imposizione fiscale – possa essere realizzato anche per altra via e, in tale prospettiva, domandarsi quale possa essere il contributo del diritto tributario.

A questo proposito, la crisi attuale potrebbe aprire, innanzitutto, spazi di manovra per nuove misure fiscali incentivanti di tipo settoriale, considerato il progressivo alleggerimento del quadro della disciplina degli aiuti di stato in materia tributaria; così come, in secondo luogo, un serio dibattito circa l'opportunità di configurare misure di 'rientro dei capitali' e, più in generale, di 'rimpatrio' delle *holding* estere riconducibili a gruppi multinazionali italiani, peraltro auspicate anche a livello istituzionale, per evitare che a pagare gli effetti della crisi sia (di nuovo) soprattutto la classe media della popolazione italiana, la quale già contribuisce moltissimo in termini 'equità', atteso l'elevato carico fiscale cui è assoggettata e l'esiguità dei trasferimenti redistributivi a suo favore derivanti dalle politiche statali (cfr. Istat, *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*, 2019, pp. 239-241).

Anche alla luce delle difficoltà immediate di approvvigionamento e dei vincoli esterni che il ricorso al debito può generare nel prossimo futuro, potrebbe forse essere maturata a livello governativo l'idea di 'internalizzare' il più possibile gli effetti della crisi in capo al settore privato: che una tale strada non sia esclusa è forse

sintomo della complessità delle regole in tema di concessione della garanzia pubblica sui prestiti a favore delle imprese (cfr. F. FARRI, *Dl n. 23/2020 – decreto liquidità o decreto sabbie mobili?*, Centro Studi Livatino, 10 aprile 2020).

L'elevato livello di risparmio privato della popolazione italiana potrebbe, quindi, fare da 'cuscinetto' per mitigare gli effetti più drammatici della crisi, senza dover ricorrere all'intervento pubblico in misura massiccia; inoltre, è ragionevole ritenere che il motore economico principale del Paese, rappresentato dal settore delle imprese esportatrici, ripartirà quando e nella misura in cui ripartiranno le filiere internazionali di cui esse sono parte ineliminabile. Se così è, allora, saranno forse le misure espansive dei Paesi esteri, *in primis* la Germania, ad operare anche a vantaggio delle stesse imprese italiane, favorendone indirettamente la ripresa con effetto 'a trascinamento'.

Certo è, però, che una tale strada, qualora perseguita convintamente, costituirebbe una scommessa 'controcorrente' rispetto a quanto stanno facendo la gran parte degli altri Paesi sviluppati, che realisticamente condurrebbe a un più lungo periodo di depressione economica e a una più faticosa uscita dalla crisi economica. Essa avrebbe, in ultima istanza, l'effetto di favorire una contrazione della domanda interna in linea con i principi guida di alcune riforme dell'era Monti e porterebbe a una ulteriore selezione delle imprese: quelle finanziariamente più forti resisterebbero, quelle più deboli e meno capitalizzate sarebbero destinate al fallimento, con danni equamente ripartiti tra settore pubblico (Erario *in primis*) e creditori privati.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996; S. BOFFANO, *Brevi riflessioni sulle agevolazioni fiscali alle donazioni effettuate nel contesto della "emergenza coronavirus"*, in Rivista di Diritto Tributario-Supplemento online, 20 aprile 2020; A. CONTRINO - F. FARRI, *Emergenza Coronavirus e finanziamento della spesa pubblica: è possibile trarre indicazioni per la futura politica fiscale italiana?*, in Rivista di Diritto Tributario-Supplemento online, 28 marzo 2020; G. FALSITTA, *Lo scippo del Governo Amato salvato dalla Consulta*, Riv. dir. trib., 1995, II, 476 ss.; F. FARRI, *Dl n. 23/2020 – Decreto liquidità o decreto sabbie mobili?*, in www.centrostudilivatino.it, 10 aprile 2020; G. GALLI, *La grande illusione del debito pubblico*, in S. SILEONI, a cura di, *Noi e lo Stato. Siamo ancora sudditi*, a cura di S. SILEONI, Torino, 2019; ISTAT, *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*, 2019; A. MARCHESELLI, *EDITORIALE. Coronavirus, tributi & Jessica Rabbit*, in Rivista di Diritto Tributario-Supplemento online, 28 marzo 2020; E. MARELLO, *Sui limiti costituzionali dell'imposizione patrimoniale*, in *Giur.it.*, 1997, I, 478; ID., *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, Milano, 2006; F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva*, Padova, 1973.