



## PIANO MARSHALL O PROGETTO MANHATTAN PER LA FISCALITÀ POST-VIRALE?

di Marco Greggi\* – [marco.greggi@unife.it](mailto:marco.greggi@unife.it)

*La pandemia sta incidendo sulla salute della popolazione con modalità note e tempi ora prevedibili: quasi tutti i Paesi sono in fase di cd. "picco" o stanno per raggiungerla. Più incerti invece sono gli effetti sul tessuto economico degli stati, e variegati gli strumenti sin qui messi in campo per porvi rimedio. Molti sono attualmente impegnati in misure di sostegno, a deficit, ma presto sarà necessario ripensare al sistema impositivo per riportare un (diverso) ordine ai doveri di solidarietà economica, chiamando nuove persone a contribuire, o a impegnarsi finanziariamente di più. Anche l'Italia dovrà pensare a diverse forme di imposizione all'altezza delle nuove sfide: un "Progetto Manhattan" per un paese, finanziariamente, al bivio.*

SOMMARIO: 1. "Questa volta è diverso" ? – 2. "Spingendo la notte più in là" – 3. Nessuno si salva da solo ? – 4. Di notte non tutti i cigni sono neri. – 5. Progetto Manhattan. – 6. Segue: fiscalità premiale, fiscalità funzionale, fiscalità selettiva. – 7. Epilogo.

**1. Questa volta è diverso ?** Il lento superamento della fase emergenziale<sup>111</sup> legata all'espansione virale di Covid permette una prima valutazione degli effetti collaterali (non strettamente sanitari) che la pandemia ha determinato, e delle risposte messe in campo. Tra i primi, quelli economici: tra queste ultime, le misure finanziarie e tributarie assumono un rilievo centrale.

L'intervento governativo in questi mesi, dal primo decreto<sup>112</sup> che disponeva delle risorse necessarie per le spese correnti straordinarie legate alla crisi sino al (per ora) ultimo adottato in seguito alla cruciale riunione EcoFin del 7 aprile<sup>113</sup>, si è caratterizzato per una *escalation* nell'impiego delle risorse economiche analoga a quella di uno scenario bellico: vale a dire con un aumento progressivo, e proporzionale (sulla carta) all'intensificarsi della minaccia effettiva o percepita su tutto il territorio nazionale. Tutto questo però con la consapevolezza di non potersi

<sup>111</sup> Il superamento della cd. "Fase 1" sembrerebbe emergere chiaramente dalla cd. "Cabina di regia Governo - rappresentanti di Regioni e Comuni" riunitasi in data 18 aprile 2020. Per quanto non indotta da ragioni finanziarie anche la crisi economia da Covid potrebbe innestarsi nella narrativa del "Questa volta è diverso" nel senso espresso da C. M. Reinhart e K. S. Rogoff, *Questa volta è diverso. Otto secoli di follia finanziaria*, Milano, 2010, p. 247, in particolare, per le conseguenze fiscali della medesima e di uno scenario che parrebbe astrattamente quello italiano, negli anni a venire.

<sup>112</sup> D.l. 23 febbraio 2020, n. 6.

<sup>113</sup> Le riunioni dell'Eurogruppo e poi dell'Ecofin si sono tenute dal 7 al 9 aprile 2020. Le misure più salienti adottate sono sintetizzate ai §§ 8, 13 e 15 del [Comunicato stampa conclusivo](#).

\*Professore Ordinario di Diritto Tributario

allontanare troppo da quello che un precedente Ministro delle finanze aveva definito come il “sentiero stretto” della sostenibilità economica delle scelte di spesa del nostro Paese.

Tutti gli interventi più significativi, a parte il primo, sono avvenuti essenzialmente a debito: vale a dire con una dilatazione progressiva del debito pubblico e senza ricorso (almeno sino al 6 aprile) a mezzi di finanziamento straordinari. La componente fiscale del recupero delle risorse è stata completamente negletta, anche in ragione forse di recenti studi del fondo monetario internazionale<sup>114</sup> che stimano una significativa contrazione del prodotto interno lordo italiano in questa prima parte dell’anno e di una possibile riduzione, *rebus sic stantibus*, di circa nove punti su base annua<sup>115</sup>.

Evidentemente la situazione di emergenza ha giustificato l’obliterazione del dibattito, per altro da lungo acceso, sulla riforma del sistema tributario, su nuove metodologie di distribuzione della ricchezza, sulla necessità di coniugare in modo diverso, e originale, i principi di capacità contributiva e di solidarietà economica con i postulati efficientisti che la competizione internazionale (anche fiscale) ci impone.

Il diritto tributario è forse una delle prime vittime, scientifiche, del Covid. In ragione dell’emergenza e della crisi globale mondiale apparirebbe tutto fuorché opportuno ragionare in tema di nuove forme di prelievo o di una rivisitazione di quelle esistenti.

Si tratta di un grave errore, che non tiene conto dell’insegnamento della storia e del fatto che questo non è il primo *shock* sistemico non finanziario che l’Italia si trova a subire, in epoca recente: per quanto il primo di natura sanitaria<sup>116</sup>.

Il presente contributo ha come obiettivo quello di descrivere succintamente la strategia di risposta messa in atto dal Governo italiano con la consapevolezza dei limiti derivanti dai saldi di finanza pubblica evidenziandone le lacune di breve periodo e l’assenza di una progettualità di medio - lungo periodo. La tesi che si intende illustrare è che “questa volta *non* è diverso”, ma che non lo sarà se nuovo diventerà il modo di intendere al concorso delle pubbliche spese.

Una crisi come quella attuale potrà delle modifiche di lungo periodo nel settore economico che non possono essere affrontate destinando forme di protezione indiscriminata nei confronti di tutti i settori produttivi.

D’altro canto dell’impatto Covid è stato equivocato, sostenendo in prima battuta come si trattasse di un evento avverso assolutamente imprevedibile (*Cigno nero*<sup>117</sup>) con impatto uguale in tutti i paesi (dell’area europea) e in tutti i settori produttivi.

Covid non rientra nell’ipotesi *Cigno nero*, né ha impattato in modo uguale nei diversi paesi (le statistiche di ogni giorno lo confermano così pure le diverse strategie di uscita<sup>118</sup>) così come alcuni settori produttivi sono stati incisi in modo più profondo di altri<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> L’[Economic Outlook](#) per Aprile 2020, § 1, del FMI individua la contrazione dell’economia italiana per 9,1 punti PIL: la più significativa tra tutte quelle dell’eurozona. A pag. 5 del rapporto il Fondo cifra in un -3% su base globale la riduzione del prodotto lordo e ammonisce che “*Adverse confidence effects are likely to further weigh on economic prospects*”.

<sup>115</sup> Il [Bollettino economico n.2](#) di Aprile 2020 a cura della Banca d’Italia stima una contrazione su base trimestrale (gennaio – marzo) di addirittura il 15% (cfr. Bollettino, *cit.*, p. 3).

<sup>116</sup> Secondo i [dati della Banca mondiale](#) l’Italia perse 9,216 punti di Prodotto interno lordo nel periodo 1973 – 1975 in ragione delle note tensioni geopolitiche, monetarie e soprattutto di *Shock* petrolifero.

<sup>117</sup> Nella corrente analisi si può intendere la pandemia come un “*l’evento poco probabile ma ad alto impatto*”, cfr. N.N. Taleb, *Il Cigno nero*, Milano, 2014, p. 64, nota 1.

<sup>118</sup> L’*Economic Outlook* citato in nota 4 segnala ad esempio che alcuni paesi asiatici confermeranno anche per il 2020 traiettorie di crescita (seppur più contenute) nonostante la pandemia. Tra queste la Cina e India, che sono accreditate secondo gli studi di un +1,2 e +1,9 rispettivamente (cfr. *Outlook, cit.*, p. ix).

<sup>119</sup> L’asimmetria dell’impatto può essere ricostruita grazie alle sintesi numeriche riportate nel *Bollettino* citato in nota 5, alle pp. 26 e ss.

2. “*Spingendo la notte più in là*”. Dall’inizio della crisi ad oggi il Governo italiano ha risposto con un crescendo di undici decreti della Presidenza del consiglio di ministri, due delibere dello stesso organo e soprattutto (tema che assume rilievo per la materia fiscale) sei decreti legge.

Di questi ultimi sei il primo<sup>120</sup>, il quarto<sup>121</sup> e il sesto<sup>122</sup> sono quelli che, per il loro contenuto, assumono maggiore significato e costituiscono, per così dire, una cartina al tornasole di come il Governo nello sviluppo della sua linea di intervento abbia mutato approccio nei confronti del problema e della dilagante pandemia. Non sarà sfuggito ai più attenti lettori che le maggior risorse finanziarie, nel primo decreto del febbraio scorso venivano individuate in un taglio al montepremi della cd. “lotteria degli scontrini” che avrebbe dovuto essere uno degli strumenti di contrasto all’evasione fiscale in Italia secondo le linee programmatiche del 2019<sup>123</sup>.

Il problema ha assunto per converso tinte più drammatiche con il decreto “*Cura Italia*” la cui copertura, per 25 miliardi di Euro, è stata recuperata a cd. “debito” da parte dello stato Italiano<sup>124</sup>, andando a ritoccare i saldi massimi fissati con la legge di bilancio del 2019 e impattando in modo sensibile sui vincoli che l’Italia aveva assunto con i partner europei dell’ “Area dell’Euro” alla luce del cd. “Parametri di Maastricht” riguardanti la stabilità monetaria<sup>125</sup>.

In quel momento storico, tuttavia, l’impatto del virus ancorché non simmetrico, aveva già cominciato a riguardare diversi paesi dell’Unione ed evidentemente minori sono state le reazioni in senso ostile da parte degli altri stati. Dal punto di vista dimensionale, e in termini assoluti, l’intervento italiano è stato limitato e di poco momento. Se lo si confronta con quello della vicina Svizzera<sup>126</sup>, di fatto coevo, risulta che l’Italia con una popolazione circa sette volte maggiore rispetto alla confederazione è intervenuta con circa un terzo delle risorse.

L’ultimo decreto (alla data attuale) il cd. “*Liquidità*” è costruito su anticipazioni di tesoreria da parte del Ministero delle Finanze e sulla delega a quest’ultimo di apportare le variazioni a bilancio ove necessario nel quadro di una capacità d’intervento fragile e dai confini incerti, nell’architettura costituzionale voluta dall’art. 81 della Carta. Le prime stime confermano un impegno per circa un miliardo di Euro<sup>127</sup>.

Si ha anche fare con una forma di intervento finanziario di respiro straordinariamente breve, di contingenza e limitato nella sua portata<sup>128</sup>: tale assetto è confermato non tanto dalle modalità con le quali le risorse andranno spese, quanto piuttosto dalle fonti di

<sup>120</sup> D.l. n.6/20, *cit.*, nota 2 *supra*.

<sup>121</sup> D.l. 17 marzo 2020, n. 18, cd. “*Cura Italia*”.

<sup>122</sup> D.l. 8 aprile 2020, n. 23, cd. “*Liquidità*”.

<sup>123</sup> Cfr. art.4, co. 2, d.l. 6/20 che impone una “*riduzione dell’autorizzazione di spesa di cui all’art. 19, co. 1, lett. b), d.l. 26 ottobre 2019, n. 124.*”

<sup>124</sup> Cfr. Art. 126, co. 1, d.l. 18/20 che autorizza “*l’emissione di titoli di Stato per un importo fino a 25.000 milioni di euro per l’anno 2020*”. E precisa che “*Tali somme concorrono alla rideterminazione in aumento del limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del bilancio e del livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di bilancio*”.

<sup>125</sup> Art. 121, §1 Trattato UE, che fissa il coordinamento delle politiche economiche dei diversi stati dell’Unione e istituisce un sistema di vigilanza.

<sup>126</sup> Il Consiglio federale è intervenuto il 13 e il 20 marzo con misure di sostegno pari a rispettivamente 8 e 32 Miliardi CHF, come riporta la [sintesi](#) del Consiglio che indica anche le aree di intervento. Successivamente la Suprema autorità elvetica è intervenuta [nuovamente](#) l’8 aprile 2020 con Risoluzione n. 1741 che ha ulteriormente rafforzato la tutela finanziaria dei cittadini elvetici colpiti da Covid.

<sup>127</sup> Difficile stimare l’effettiva incidenza del decreto alla luce delle risorse finanziarie immesse dallo stato. Di per certo è pari a un miliardo il maggior onere derivante dall’impegno di SACE (relazione tecnica all’art. 1, quinto capoverso). Per contro altre misure di intervento risultano essere già “spesate” in precedenti provvedimenti. È il caso ad esempio del fondo centrale di garanzia delle PMI (art. 13) la cui copertura era già stata prevista in sede di d.l. 18/20, come altresì riporta la relazione tecnica.

<sup>128</sup> Di qui l’immagine figurata in apertura del paragrafo, dovuta a M. Calabresi, *Spingendo la notte più in là*, Milano, 2007.

approvvigionamento delle stesse. Allo stato è apparentemente preclusa una ulteriore dilatazione del debito pubblico al di là della traiettoria già di per sé straordinariamente espansiva impressa dal decreto precedente. L'Italia si trova in effetti in una situazione di “tempesta perfetta” posto che è entrata in crisi da Covid con una economia già in fase di stagnazione (se non di vera recessione<sup>129</sup>), con indicatori di crescita più bassi rispetto alla media europea<sup>130</sup>, affaticata da un avanzo primario superiore (nel lungo periodo) a quello di ogni altro membro dell'Unione<sup>131</sup>, e tuttavia con una serie di scadenze di aste del debito pubblico da onorare a breve (particolarmente onerose quelle della primavera del 2021<sup>132</sup>, che vanno affrontate per tempo con misure di politica fiscale atte a fornire ai potenziali investitori rassicurazioni in merito alla sostenibilità del debito da parte dello stato).

La logica emergenziale che caratterizza le fonti di reperimento delle risorse ha inevitabilmente riverberato sulle modalità dispendiose.

Al di là dei bisogni di contingenza, quali un incremento delle spese correnti e per il personale nonché per i beni consumabili, l'aggravio di spese si è concretizzato in soluzioni assistenzialistiche per diverse categorie di consociati, dai lavoratori autonomi alle imprese ai dipendenti. Nei confronti di questi, il *mix* di strumenti ha spaziato dalla cassa integrazione cd. “in deroga”<sup>133</sup>, ad *una tantum* di sostegno<sup>134</sup>, al differimento di alcuni debiti tributari<sup>135</sup> (con posticipazione simmetrica di versamenti di imposta) e da ultimo con misure di sostenibilità per spese correnti (come il credito di imposta per canoni di locazione o affitto<sup>136</sup>). Le misure di data più recente dovrebbero garantire una maggiore sostenibilità della crisi permettendo finanziamento anche a condizioni per le quali non sarebbe possibile per la maggior parte dei consociati ottenere garanzie adeguate per il settore bancario<sup>137</sup>.

Pur nella evidente eterogeneità degli strumenti e nella vasta gamma della loro possibile applicazione emerge con chiarezza un dato comune che li contraddistingue tutti: sono misure finalizzate ad acquistare tempo, con la consapevolezza che tutti i paesi dell'Unione versano nella medesima situazione, e che un rimedio potrà arrivare solo dall'estero, sotto forma di strumento di finanziamento straordinario da parte della Banca centrale europea. La scommessa è che siccome tutti gli stati si trovano nella medesima situazione, poiché tutti sono afflitti nella medesima misura, tutti prima o poi convergeranno verso la medesima richiesta. Insomma: nessuno si salva da solo.

**3. Nessuno si salva da solo ?** Non è così. A circa due mesi dall'esplosione del Covid in Europa i dati segnalano chiaramente che l'incidenza virale è stata diversa in diversi Paesi<sup>138</sup>: l'Italia ha pagato sino ad oggi il prezzo più alto. Parimenti, le strategie di risposta al Covid, tutte più o meno ispirate a *Lockdown* ad impatto variabile, si sono caratterizzate per una intensità maggiore o minore, e con durate altrettanto cangianti. Alcuni paesi sono entrati in *Lockdown* dopo l'Italia e

<sup>129</sup> L'[indicazione ISTAT](#) sull'andamento del quarto trimestre 2019 rispetto al precedente, in questo senso indicativa ancorché non decisiva, riportava una flessione di -0,3%. Si trattava di un trend economico “pre-Covid”.

<sup>130</sup> Il [Rapporto Eurostat](#) 29/20 del 14 febbraio 2020 conferma la tendenza italiana in questo senso.

<sup>131</sup> Questo almeno secondo le rilevazioni della banca dati del [Fondo Monetario internazionale](#). Le conclusioni sono peraltro confermate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sebbene in un [Report](#) aggiornato al 2016.

<sup>132</sup> La sola [scadenza dei BTP](#) nel 2021 è pari a circa 173.966 milioni di Euro.

<sup>133</sup> Art. 22, d.l. 18/20.

<sup>134</sup> Art. 27, d.l. 18/20.

<sup>135</sup> Tra i diversi, *cf.* artt. 60, 61 e 62, d.l. 18/20.

<sup>136</sup> Art. 65, d.l. 18/20.

<sup>137</sup> Artt. 49 e 51, d.l. 18/20.

<sup>138</sup> Ciò secondo i [dati](#) raccolti dall'Agenzia europea *European Centre for Disease Prevention and Control*.

ne stanno uscendo (apparentemente) prima<sup>139</sup>, ovvero contemporaneamente<sup>140</sup>. Allo stesso modo, è ragionevole ritenere, il tessuto produttivo degli stati dell'Unione, se non dell'area OCSE nella sua totalità, subirà un effetto variabile da parte del Covid. Insomma, lo scenario prospettato dall'Italia è ben lungi dall'avverarsi, e la simmetria dell'impatto negativo è una condizione più enunciata che confermata nei fatti. Oltre a ciò, neppure lo scenario “*Cigno nero*” all'inizio rappresentato da diversi *stakeholders* risulta essere confermato, nella misura in cui come è stato autorevolmente osservato, una crisi da pandemia globale è sì un evento straordinariamente infrequente, ma non un “*Cigno nero*” propriamente definito<sup>141</sup>. Il Governo italiano per converso, si sta muovendo in uno scenario così prospettato, contando sulla sintonia di altri paesi, più o meno vicini.

Di qui l'evocazione di un *Piano Marshall*<sup>142</sup> per far fronte alla sfida della crisi, quando piuttosto ciò di cui si avverte l'esigenza nel diritto tributario attualmente è, forse, di un *Progetto Manhattan*.

**4. Di notte non tutti i cigni sono neri.** Un *Progetto Manhattan* per la fiscalità virale dovrebbe prendere le mosse dal dibattito acceso prima dell'emergenza virale<sup>143</sup> e poi sopito per ovvie ragioni: un ripensamento della fiscalità diretta (ché di “riforme” se ne sono avute anche troppe nel corso degli anni) e una rimediazione della fiscalità patrimoniale, recentemente prospettata da esponenti parlamentari di maggioranza e di opposizione, ancorché in posizione minoritarie<sup>144</sup>.

La ripresa del dibattito dovrebbe tenere conto di due fattori che non erano stati considerati sino al 2020): il primo è quello per il quale la crisi ha inciso diversamente sulla capacità contributiva di distinte categorie di soggetti, riducendo la ricchezza di vasti strati della popolazione, ma amplificando quella di altre<sup>145</sup>. Come ogni crisi, l'impatto anche questa volta è

<sup>139</sup> Queste almeno le [dichiarazioni](#) della Cancelliera, che punterebbe a una fase due dal 4 maggio.

<sup>140</sup> L'apertura delle scuole in Francia l'11 maggio, ad esempio, è stata annunciata dal Presidente nel [discorso](#) alla nazione del 13 aprile 2020.

<sup>141</sup> Peraltro l'autore citato in nota 7 aveva già previsto nel 2010 il dilagare di un virus con forme e modalità analoghe al Covid confermando che la improbabilità dell'evento non è sufficiente alla classificazione “*Cigno nero*”. N. N. Taleb, *The Black Swan: the Impact of the Highly Improbable*, New York, 2010. Il riferimento è ai saggi in calce all'opera, dal titolo, “*On Robustness and Fragility: deeper philosophical and emirical reflections*”, p. 314. La medesima conclusione sembrerebbe essere confermata, sul piano teorico da D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, New York, 2012, p. 199. Probabilmente questo secondo Autore ricondurrebbe la imprevedibile diffusione della pandemia a una ipotesi di *induced blindness*.

<sup>142</sup> Il [riferimento](#) a questa strategia più autorevole e recente è di Ursula Von Del Leyen ed è contenuto nello *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU coordinated action to combat the coronavirus pandemic and its consequences* del 16 aprile 2020 (Speech/20/675).

<sup>143</sup> Su Il Sole 24 ore nel mese di febbraio (prima dell'irrompere della pandemia) si erano succeduti diversi interventi di autorevoli accademici con proposte di riforma della fiscalità diretta, tra i quali G. Ragucci, *Un percorso lineare per mettersi sulla strada della riforma fiscale* (12 febbraio 2020); G. Corasaniti, *Modello alla tedesca per ritrovare equità* (6 febbraio 2020); D. Stevanato, *Per arrivare alla svolta sull'IRPEF una strada disseminata di ostacoli* (6 febbraio 2020); G. Melis, *Interventi mirati su cuneo e famiglia* (12 febbraio 2020).

<sup>144</sup> La [proposta](#), subito sconfessata, pareva in realtà far riferimento a una aliquota Irpef per i redditi elevanti, anziché una forma di prelievo prettamente patrimoniale.

<sup>145</sup> Ogni crisi economica impatta in modo asimmetrico, e la circostanza (evidente) che da essa scaturisca un impoverimento generalizzato della popolazione non dovrebbe obliterare altri due fattori. Il primo, è che l'impoverimento non è necessariamente lineare: vi possono essere settori o fasce della popolazione che si impoveriscono più di altre (un caso di per sé evidente oggi è la distinzione tra lavoratore pubblico e privato: la differente tutela salariale in queste settimane è stata di stridente evidenza). Il secondo è che vi possono essere (limitati) settori che in tempo di cd. “crisi” generalizzata realizzano *performance* migliori e un incremento di reddito: si pensi ai *provider* di intrattenimento *in house*, alla micro-logistica, ai fornitori di equipaggiamenti bio-medicali.

avvenuto in modo selettivo, e ogni politica fiscale anticiclica dovrebbe tener conto che non tutti hanno subito un analogo pregiudizio dalla crisi: né che ne usciranno alla medesima velocità. Insomma il legislatore tributario dovrebbe ricordare hegelianamente che, pur essendo notte, non tutte le vacche sono per forza nere, e agire di conseguenza in modo selettivo.

Covid ha generato un effetto di *displacement* del reddito disperdendo catene del valore e creandone altre. In questa prospettiva le norme tributarie dovrebbero essere ridisegnate per intercettare le nuove forme di ricchezza, recuperando risorse finanziarie là dove si sono accumulate: anche in queste settimane.

Il secondo asse di intervento della fiscalità post-Covid deve tener conto che non solo nell'intera Europa, ma soprattutto in Italia, la ricchezza e l'idoneità a concorrere alle pubbliche spese si misura sempre di più con indicatori di patrimonio che con quelli di reddito e tantomeno di consumo: ciò indipendentemente dal fatto che si acceda a definizioni, sociologiche, come quella di "società signorile di massa" che pure è stata usata recentemente con successo<sup>146</sup>.

La letteratura economica dimostra che la fase di accumulazione della ricchezza in Italia e nei Paesi europei ha avuto luogo essenzialmente dopo il secondo conflitto mondiale<sup>147</sup>, che di per sé ha avuto un evidente effetto redistributivo dei patrimoni, per naturali ragioni. Le generazioni che hanno beneficiato di meccanismi di accumulo della ricchezza (agevolati peraltro da una fiscalità sostanzialmente più mite rispetto all'italiana) sono le nate subito dopo il secondo conflitto mondiale: proprio quelle che ora vengono colpite più duramente dal virus, e che rivendicano maggior tutela.

I *Trente glorieuses*, come sono definiti in Francia, sono stati verosimilmente un momento unico e irripetibile della traiettoria di crescita del vecchio continente e hanno determinato squilibri nel possesso della ricchezza (e di riflesso, dei redditi) che ancora oggi è difficile correggere. Ciò dovrebbe condurre il legislatore a ripensare l'imposizione sulle successioni, abbassando la soglia di esenzione e al contempo introducendo misure per la riscossione frazionata del debito d'imposta per evitare che l'applicazione del tributo determini fenomeni espropriativi soprattutto quando l'asse ereditario è composto essenzialmente da proprietà immobiliari<sup>148</sup>.

Non si tratta in questo senso di forme di tassazione patrimoniale a regime, che hanno sempre avuto poco successo in Italia per motivi culturali e psicologici, quanto piuttosto della necessità di far contribuire al sollevamento delle finanze pubbliche coloro che nel percorso comune dell'Italia repubblicana hanno tratto i maggior benefici, vuoi perché da sempre incisi in misura minore dal prelievo tributario, vuoi perché hanno (in media) beneficiato maggiormente dell'incremento del debito pubblico che oggi deve trovare risposta, in anni contabili chiusi dall'Italia in sostanziale disavanzo primario<sup>149</sup>.

<sup>146</sup> L. Ricolfi, *La società signorile di massa*, Milano, 2019, pp. 27 e ss.

<sup>147</sup> T. Piketty, *Il capitale nel XXI Secolo*, Milano, 2014, pp. 610, 611 e 672. L'autore da un lato osserva che se da un lato le due guerre mondiali hanno avuto come effetto quello di "ringiovanire il capitale", dall'altro lato la situazione di (tendenziale) pace protrattasi dopo il secondo conflitto e in particolare dagli anni '80 ha determinato una verticalizzazione nell'accumulazione del capitale e una polarizzazione sempre più marcata tra le fasce sociali (ma a dire il vero anche nel centile più elevato della popolazione, *cf.* p. 674, nota 5).

<sup>148</sup> L'applicazione dell'imposta potrebbe poi essere limitata da forme di acquisto di titoli del debito pubblico, di modo da incidere di meno su coloro che ereditano un patrimonio diversificato con una significativa componente di titoli di stato. Di modo tale che più elevato è il numero di titoli di stato (o più alto l'ammontare degli stessi acquistati in sede di successione dagli aventi causa con le loro risorse, minore sarà l'ammontare dell'imposta dovuta).

<sup>149</sup> La dinamica espansiva del debito pubblico italiano è a tutti nota, sia nelle cause che nella progressione temporale. Riferimenti [più puntuali](#) in merito possono essere reperiti in M. Francese e A. Pace, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, Ottobre 2008, n. 31, pp. 17 e ss.

La letteratura ha da sempre messo in luce gli effetti distorsivi di una imposta sulle successioni applicata ad uno spettro ampio di consociati<sup>150</sup>. In particolare ne ha enfatizzato da un lato la scarsità del gettito e dall'altro l'applicazione quasi regressiva. È stato fatto notare in questo senso che è ragionevolmente semplice, per soggetti dotati di grandi fortune, attuare forme di pianificazione fiscale, più o meno aggressiva<sup>151</sup>, volte ad occultare l'asse ereditario attraverso intestazioni a società fiduciarie e di più ancora a *Trust*, *Stiftung* o *Anstalt*, soprattutto in giurisdizioni (un tempo) favorevoli. Era stato partimenti sottolineato che la dimensione transnazionale delle ricchezze (e degli assi ereditari) costituisce un altro elemento tale da sconsigliare l'applicazione di un imposta che nascerebbe intrinsecamente distorsiva (ad essere incise finirebbe per essere solo i beni in Italia e non quelli esteri, di difficile individuazione e complessa apprensione coattiva).

Lo scenario fiscale ora è profondamente cambiato. La progressiva collaborazione tra stati, sia in sede eurounitaria che OCSE ha, progressivamente, attuato forme di collaborazione e di trasparenza che hanno portato in epoca recente e in seguito all'implementazione del progetto BEPS dell'OCSE a forme di scambio di informazioni in materia fiscale e (in ambito europeo) di collaborazione alla riscossione dei tributi che di fatto permettono all'amministrazione finanziaria di avere un quadro effettivo e puntuale delle ricchezze estere dei soggetti residenti in Italia<sup>152</sup>. Se da un lato forme di elusione fiscale, se non di vera e propria evasione, sono pur sempre possibili, è altrettanto vero che molte delle pregiudiziali che da sempre hanno accompagnato ogni dibattito in merito all'imposta di successione sono venute meno. Un prelievo autenticamente *worldwide*, con finalità perequativa, su quelle ricchezze che si sono accumulate in fase straordinariamente ed imprevedibilmente fortunata nella storia del nostro Paese, dovrebbe costituire una delle pietre angolari della fiscalità post-Covid, in grado di garantire la sostenibilità del debito pubblico italiano e di correggere distorsioni ingiustificate nell'accumulazione (e quindi anche nella produzione) della ricchezza.

**5. Progetto Manhattan.** La gestione del debito pubblico impone nuovi modelli di finanziamento dello stato, che devono trovare un loro regime tributario di riferimento. Autorevoli giuristi hanno recentemente sottoposto all'attenzione pubblica forme di finanziamento dello stato a lunghissimo termine<sup>153</sup> caratterizzati da una forma di tassazione agevolata (o pari a zero): quindi inferiore rispetto a quella attuale fissa al 12,5% a fronte di una media per i proventi di natura finanziaria orientata al 26%<sup>154</sup>.

Il modello di finanziamento proposto, da attuare in uno scenario autarchico derivante dalla mancata volontà politica di emettere forme di indebitamento europeo (cd. *Corona-bonds*), dovrebbe vedere il suo successo (in termini di *appeal* e di sostenibilità finanziaria) alla luce di due pilastri: il rendimento interessante (garantito dalla detassazione), la tendenziale irredimibilità del titolo (se non naturalmente sul mercato secondario) nel breve periodo, ipotizzando una emissione

<sup>150</sup> Dal punto di vista applicativo G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario, parte speciale*, Padova, 2018, p. 1029 che rileva come il tributo di fatto garantisca “*Il minimo di gettito con il massimo di complicazione*” (cfr. p. 1029, nota 2). Più in generale sul tributo e le sue criticità G. Gaffuri, *L'imposta sulle successioni e donazioni*, Padova, 2008, p. 36. Nella letteratura internazionale l'analisi più puntuale in tema di *policy* dell'imposta è quella contenuta in AA. VV., *Tax by Design*, (cd. “*Rapporto Mirrlees*”) Oxford, 2011, p. 347 (*Taxes on Wealth Transfers*)

<sup>151</sup> J. A. Kay e M.A. King, *The British Tax System*, London 1990, p. 107 (richiamato dal Rapporto *Mirrlees*, p. 366, nota 28) sottolineano ironicamente che l'imposta così strutturata favorisce ingiustamente “*the healthy, the wealthy and the well advised*”. Nonostante la distanza, analoghe conclusioni potrebbero essere valide anche per la situazione italiana. T. Piketty, *op. cit.*, p. 833.

<sup>152</sup> M. Greggi e F. Amaddeo, *Lo scambio di informazioni in materia tributaria*, in (a cura di R. C. Guerra e F. Amatucci) *L'evasione e l'elusione fiscale in ambito nazionale e internazionale*, Roma, 2016, pp. 645 e ss.

<sup>153</sup> G. Tremonti, *Un piano di difesa e ricostruzione nazionale*, [Corriere della Sera](https://www.corriere.it/2020/03/29/un-piano-di-difesa-e-ricostruzione-nazionale/), 29 marzo 2020.

<sup>154</sup> Art. 26, d.P.R. 29 settembre 1973, n.600.

a cinquanta anni o più. Oltre a tutto questo, andrebbe assicurata l'esclusione di tali strumenti finanziari dall'asse ereditario ai fini dell'applicazione dell'imposta sulle successioni.

In questa prospettiva, la disciplina fiscale dovrebbe agire come moltiplicatore di un rimedio al reperimento di risorse di breve periodo in chiave promozionale: in passato, in effetti, ha dato ampia prova di successo in questa direzione eppure a costi difficilmente cifrabili<sup>155</sup>.

Non vanno dimenticate alcune scomode verità che si celano dietro a questa soluzione, e delle quali bisogna tener conto.

Come ogni sollecitazione a pubblico risparmio, un'emissione straordinaria di titoli di stato, a rendimenti competitivi, e in uno scenario tendenzialmente domestico (tala almeno sembrerebbe essere l'intenzione di chi l'ha proposta) finirebbe per avere un effetto di spiazzamento degli altri impegni finanziari: gli italiani smobilizzerebbero investimenti altrove per comprare i nuovi titoli, e questo altrove finirebbe per essere o il mercato azionario o quello obbligazionario classico, con ulteriore effetto depressivo nei confronti della crescita ed erosione delle forme di investimento private da parte di quelle pubbliche. Uno scenario peraltro non nuovo nel nostro paese<sup>156</sup>.

Dall'altro lato, un'emissione straordinaria, per quanto più robusta della precedente, di fatto determinerebbe una espansione della base di debito pubblico italiano, con le note conseguenze in merito ai parametri di stabilità e crescita europea, contribuendo e innestare una traiettoria divergente dagli stessi.

La detassazione dei rendimenti, esattamente come ogni aggravio della medesima (seppure attuato in forma selettiva) altro non è che una partita di giro per le casse erariali: quando ente impositore e soggetto debitore coincidono, il *trade-off* fra incremento di rendimento e tassazione del medesimo è evidente.

Ne scaturisce che affinché tale misura possa avere autentico successo è necessario ripensare la tassazione dei nuovi strumenti finanziari in una logica magari emergenziale e in parte derogatoria ai principi che dovrebbero caratterizzare la fiscalità italiana. In ogni caso ogni meccanismo di incentivo sin dal breve periodo deve trovare forma con forme di prelievo maggiorato su altre manifestazioni di ricchezza

**6. Segue: Fiscalità premiale, fiscalità funzionale, fiscalità selettiva.** La fiscalità emergenziale e post emergenziale di sostegno del debito pubblico italiano deve essere selettiva e attuata di concerto con misure orientate sia alla promozione che alla disincentivizzazione di scelte di investimento e di risparmio. In questo senso si può pensare a forme di regolarizzazione, di condono, rivolte a individui che investano somme di contante in titoli distato a lunghissimo periodo e a redditività contenuta, anch'essa esente, garantendo in una logica condonistica la disapplicazione di sanzioni a fronte dell'emersione stessa. Tale scelta di politica fiscale, per quanto deprecabile dal punto di vista etico, avrebbe l'effetto salutare di garantire la sottoscrizione di nuovo debito pubblico evitando fenomeni di spiazzamento rispetto ad altre forme di risparmio e conseguentemente garantendo la sostenibilità degli investimenti privati.

Allo stesso modo, la logica condonistica e premiale potrebbe essere modulata a seconda della possibilità o meno di garantire ai titoli emessi un mercato secondario: si potrebbe permettere

<sup>155</sup> In letteratura vi sono riserve in merito all'utilizzo degli incentivi fiscali in uno scenario di "gioco a somma positiva", vale a dire con utilità per tutti i soggetti coinvolti (per l'erario, che incrementa il gettito e per il beneficiario che vede la sua attività stimolata). Si veda ad esempio S. Hemels, *Tax Incentives as a Creative Industries Policy Instrument*, in (a cura di S. Hemels e K. Goto) *Tax Incentives for the Creative Industries*, Berlin, 2017, p. 36.

<sup>156</sup> L'intreccio tra capitale pubblico e privato in Italia nel secondo dopoguerra è stato variamente indagato in letteratura. La posizione che qui si sostiene trova conferma ad esempio nello studio F. Coltorti, P. Marchetti, G. Piluso, C. Salini e G. Siciliano, *Dall'Unità ai giorni nostri: 150 anni di borsa in Italia*, Milano, 2011, pp. 32 e 33 ove letteralmente si rileva che: "È verosimile quindi ipotizzare che l'espansione del circuito finanziario «di Stato» abbia contribuito a marginalizzare la borsa quale canale di raccolta di capitale di rischio."

la disapplicazione di sanzioni solo a fronte dell'acquisto di titoli a lungo periodo incredibili, ovvero variando la redditività del titolo in base alla possibilità di circolazione del medesimo, magari mediante piattaforma elettronica o catena di blocchi.

Lo stesso strumento fiscale dovrebbe essere utilizzato per scongiurare forme di investimento *rent seeking* come nel comparto immobiliare, mediante una rideterminazione delle aliquote IMU da parte dei comuni, concedendo una maggiore libertà nella fissazione dell'aliquota di imposta. Questa misura dovrebbe essere coerente con la necessità di redistribuire lo *stock* di ricchezza accumulato, migliorando l'accesso all'abitazione e spostando le scelte di investimento nel comparto pubblico.

La strategia fiscale da adottare, insomma, dovrebbe essere tesa ad un impegno quanto più consensuale e negoziato del risparmio italiano, ancora ingente, coniugato a una logica chiaramente emergenziale dello stato attuale.

L'ulteriore possibilità di scontare la diversa imposta di successione attraverso titoli di lungo periodo come quelli emessi dovrebbe al tempo stesso costituire un ragionevole bilanciamento tra la tutela del patrimonio privato (comunque realizzato in un momento storico caratterizzato da una forte distorsione), e concorso alle pubbliche spese nella fase attuale. Per quanto mai investigato dal punto di vista scientifico, la solidarietà economica sancita dalla carta dovrebbe prestarsi anche a una lettura in chiave diacronica, per così dire trans-generazionale. In questo senso, in modo non dissimile al pilastro di solidarietà che caratterizza il regime previdenziale italiano ancora oggi.

7-. *Epilogo*. La cultura emergenziale in Italia non ha mai dato buoni frutti, e storicamente i rimedi che all'emergenza sono stati dati, con misure giuridiche altrettanto di emergenza, si prestano a diverse letture. Nel medio e lungo periodo è sempre difficile verificare se la perdita in diritti e garanzie fondamentali, sacrificati allo stato di necessità e alla dottrina del *clear and present danger*<sup>157</sup>, sia inferiore alla minaccia che si è intesa affrontare.

Si tratta di un dibattito molto vasto che ha caratterizzato il nostro paese in epoche più o meno recenti, e che ha portato ad introdurre discipline speciale per contrastare fenomeni di particolare allarme sociale di matrice ideologica o legate alla criminalità organizzata. Per quanto meno appariscente, anche il diritto tributario italiano si è venuto evolvendo nel corso degli anni in base a logiche emergenziali che ne hanno ispirato misure condonistiche (sottoposte in genere allo stigma degli stessi consociati che ne fanno uso) ed evidenti ma ancora di più irragionevolmente punitive, che ne ispirano tuttora modelli di controllo coerenti a modelli militari e un sistema sanzionatorio oggettivamente sproporzionato<sup>158</sup>.

La traiettoria di uscita dalla crisi Covid, in uno scenario autarchico, o recupera i temi di una solidarietà economica costituzionale, proporzionale, sostenibile, o costituisce un rimedio peggiore del male. In questa prospettiva, le misure fiscali proattive suggerite e tese a spostare il baricentro del prelievo sul patrimonio e sul passaggio generazionale dovrebbero essere intese come una forma di redistribuzione a ritroso tra generazioni, in un momento storico in cui le generazioni più anziane, che hanno colto più di tutte i frutti dei "trenta gloriosi" e hanno

<sup>157</sup> Ad esempio R. Finkelman (a cura di) *Encyclopaedia of American Civil Liberties*, New York, 206, I, p. 316. La dottrina del pericolo grave ed imminente è stata utilizzata soprattutto in epoca risalente (fino agli anni '70) per limitare il Primo emendamento: dunque la libertà di parola e di assembramento.

<sup>158</sup> F. Sgubbi, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa*, Bologna, 2019. Il diritto tributario occupa un generoso spazio nelle venti tesi dell'Autore, essendo richiamato ad esempio alle pagine 56, 57, 68 e 69. Sommessamente, si dissente con l'ottimismo manifestato a p. 68, nota 10. La "salvezza non sta nella legge", poiché il diritto tributario italiano già ha assunto forme e modelli applicativi propri di una società postdemocratica.

beneficiario di un prelievo tutto sommato mite rispetto a quelle attuali, finiscono per essere quelle più bisognose dei servizi di *welfare* e di sanità attualmente erogati dallo stato sociale italiano.

Riconquistare in questo momento il senso della misura nel prelievo tributario non è solo possibile, è necessario.