



FISCALITÀ VIRALE COMPARATA: SVIZZERA E ITALIA A CONFRONTO

di **Samuele Vorpe e Marco Greggi*** – samuele.vorpe@supsi.ch e
marco.greggi@unife.it

Per quanto geograficamente vicini e caratterizzati da un tessuto produttivo profondamente interconnesso, il Canton Ticino e l'Italia stanno rispondendo in modo profondamente divergente alla crisi da Covid. Il territorio elvetico si distingue per una risposta orientata al forte sostegno dell'imprenditoria locale e un alleggerimento della compliance fiscale ad ampio raggio, nel quadro di una strategia federale organica. L'Italia, ancora costretta da vincoli di bilancio particolarmente penetranti, si affida a interventi di alleggerimento in una logica emergenziale, nel tentativo di "spingere la notte più in là".

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La strategia della Confederazione elvetica e il quadro di interventi italiano – 3. Le misure del Canton Ticino: la fiscalità delle persone fisiche – 4. Segue: le persone giuridiche – 5. L'impatto della crisi sul processo tributario – 6. Versamenti delle imposte e corresponsione degli interessi – 7. Smart Working – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione. Essendo la Svizzera uno Stato federale, le misure fiscali legate alla pandemia Covid-19 vanno suddivise tra Confederazione e Cantoni, in ragione del fatto che esiste una potestà impositiva concorrente per le imposte dirette ed esclusiva della Confederazione per quanto attiene l'IVA, l'imposta preventiva e le tasse di bollo¹. Questo rende il panorama elvetico decisamente più variegato rispetto a quello italiano, dove le scelte di politica fiscale sono stabilite dallo Stato, pur permanendo in capo alle regioni importanti strumenti di tutela dei diritti fondamentali del cittadino: primo fra tutti quello della salute². Anche altri enti territoriali cd. "minori", come i comuni, dispongono di poteri autoritativi in materia di salute pubblica. Tuttavia il ruolo di questi ultimi è marcatamente limitato in merito agli strumenti fiscali di contrasto alla crisi.

2. La strategia della Confederazione elvetica e il quadro di interventi italiano. Il 20 marzo scorso, il Consiglio federale ha adottato un'ordinanza che stabilisce delle misure

¹ La fiscalità elvetica è caratterizzata da un'affascinante alchimia, in base alla quale convivono all'interno dello stesso sistema una potestà impositiva federale e (anche) una cantonale, con la seconda in tensione non solo con la prima, ma anche con quella esercitata dagli altri cantoni, in chiave competitiva. Recentemente sul tema S. LEONARDI e A. BERNASCONI, *Dalla concorrenza internazionale a quella intercantonale*, *Novità fiscali*, 2020, p. 183.

² Art. 32 della Costituzione italiana. Nella penisola un quadro di sintesi è offerto dagli scritti raccolti in R. NANIA (a cura di), *Il diritto alla salute fra Stato e regioni: il Patto per la salute 2014-2016*, Rimini, 2016.

*Marco Greggi è Professore Ordinario di Diritto tributario presso l'Università di Ferrara. Samuele Vorpe è docente-ricercatore senior di diritto tributario presso la Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI) di Lugano e Dottorando di ricerca in diritto dell'UE e ordinamenti nazionali presso l'Università di Ferrara.

nell'ambito delle tasse e dei tributi, e che prevede soprattutto la rinuncia temporanea alla riscossione degli interessi di mora³. In base a questa disposizione federale, dal 20 marzo al 31 dicembre 2020 non è dovuto alcun interesse di mora in caso di pagamento tardivo dell'imposta federale diretta, dell'IVA, di imposte speciali sul consumo (segnatamente sul tabacco greggio e manufatto, sulle bevande distillate, sulla birra, sulle automobili e sui carburanti), di tasse d'incentivazione e tributi doganali. L'imposta preventiva e le tasse di bollo sono invece escluse da questa misura.

Alla rinuncia alla riscossione degli interessi di mora, non seguono ulteriori misure incisive. Tant'è che restano invariati i termini stabiliti per l'apprensione delle imposte. Tuttavia, le stesse leggi prevedono che le autorità fiscali federali possano concedere, su richiesta del contribuente, una proroga del termine di pagamento o dei pagamenti rateali qualora il pagamento entro il termine stabilito dovesse essere particolarmente gravoso.

I termini per reclami contro decisioni dell'autorità, che per legge sono fissati in 30 giorni, non cambiano. Sembra però che l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) interpreterà le disposizioni concernenti i termini con "grande tolleranza", tenuto conto della situazione straordinaria attuale.

L'intervento italiano si distingue da quello svizzero nei tempi e nei modi. In particolare, il Governo nella penisola è intervenuto con diverse misure ad incidenza progressiva, a mano a mano che la gravità della situazione si andava affermando⁴. Esempio paradigmatico di questo approccio "in crescendo" è la disciplina riguardante la sospensione dei termini processuali, che è stata a più riprese estesa dal legislatore, a seguito delle critiche della letteratura in un primo momento⁵.

3. Le misure del Canton Ticino: la fiscalità delle persone fisiche. Con la Risoluzione governativa n. 1428 del Consiglio di Stato, del 16 marzo scorso, è stata prevista la concessione di una proroga d'ufficio, vale a dire senza preventiva da parte del contribuente persona fisica, sino al 30 giugno prossimo, per l'invio delle dichiarazioni d'imposta per l'imposta cantonale e federale diretta per il periodo fiscale 2019, come pure per quelle dei periodi fiscali precedenti, il cui termine d'inoltro è scaduto dopo il 16 marzo 2020. Se il contribuente non dovesse consegnare la dichiarazione entro il nuovo termine (che sostituisce quello ordinario di fine aprile), poiché si trova impossibilitato ad allestire la dichiarazione fiscale, egli dovrà spontaneamente richiedere una proroga motivata, al fine di evitare una violazione dei suoi obblighi procedurali, che prevede inizialmente l'avvio di procedure di richiamo, poi una diffida e, infine, una multa⁶.

La soluzione italiana adottata nei mesi di emergenza virale ha riguardato, esattamente come quella elvetica, la proroga dei termini in scadenza in costanza di emergenza, e una strategia minimale di sostenibilità per le imprese e le attività professionali. In questa prospettiva, nella mole di decreti emanati in questi mesi, sicuramente il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 (cd. "Cura Italia") è quello che costituisce uno dei due baricentri nell'eccentrica architettura italiana di risposta alla

³ Si veda l'Ordinanza concernente la rinuncia temporanea agli interessi di mora in caso di pagamento tardivo di imposte, tasse d'incentivazione e tributi doganali nonché la rinuncia alla restituzione del mutuo da parte della Società svizzera di credito alberghiero, del 20 marzo 2020 (RS 641.207.2), in: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20200842/index.html> (consultato il 17 aprile 2020).

⁴ Un quadro di sintesi dei diversi interventi è stato già analizzato in M. GREGGI, *Un Progetto Manhattan per la fiscalità post-Covid*, Diritto virale, 2020, [10](#).

⁵ C. GLENDI, *Termini del processo (e notifiche del CUT) al tempo del Coronavirus*, [Editoriale IPSOA](#), 18 aprile 2020.

⁶ Secondo il diritto elvetico.

crisi⁷. È infatti con questo decreto che il legislatore dispone la sospensione dei versamenti per specifiche attività individuate dal provvedimento stesso e considerate particolarmente colpite dalla situazione⁸, esattamente come sono sospesi gli adempimenti tributari⁹ nel periodo tra l'8 marzo e il 31 maggio 2020.

Un aspetto che sembra far divergere la situazione italiana¹⁰ rispetto a quella svizzera è la simmetria della sospensione. Nella penisola, infatti, anche le attività tipiche dell'ente impositore (liquidazione, controllo, accertamento e riscossione) sono sospesi sino al 31 maggio 2020¹¹.

4. Segue: le persone giuridiche. Con la citata Risoluzione governativa è stata prevista una proroga per la consegna della dichiarazione fiscale anche per le persone giuridiche. Il termine è stato esteso d'ufficio sino al 30 settembre 2020, senza che il contribuente debba farne richiesta. Lo stesso vale per l'inoltro delle dichiarazioni dei periodi fiscali precedenti, il cui termine d'invio è scaduto dopo il 16 marzo 2020. Le persone giuridiche che non consegnano la propria dichiarazione entro il 30 settembre, nel caso in cui non chiedono una proroga motivata, violano i loro obblighi procedurali, le cui conseguenze sono identiche a quelle sopra indicate.

5. L'impatto della crisi sul processo tributario. Diversamente da quanto previsto a livello federale, in cui il termine di reclamo e di ricorso contro le decisioni dell'AFC continuano a decorrere ai fini delle imposte federali (compresa l'imposta federale diretta), a livello cantonale questi termini sono stati sospesi sino al 26 aprile 2020 compreso, ai fini delle imposte cantonali e comunali sulla base di un decreto cantonale¹². Per i contribuenti che intendono, quindi, contestare una decisione che concerne sia l'imposta federale diretta sia quella cantonale, si sottolinea come sia necessario agire entro il termine di 30 giorni previsto dalla Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) che, ad oggi, non è stato sospeso.

Per quanto la situazione elvetica non sia agevole, vista la scissione fra dimensione cantonale e federale del processo, essa è pur sempre più accettabile di quella italiana. Quest'ultima, all'apparenza più lineare in ragione di una sola tipologia di processo su tutto il territorio nazionale, ha subito in un primo momento un impatto asimmetrico della sospensione dei termini processuali.

All'inizio la norma sembrava disporre una sospensione divergente: dal 9 marzo al 15 aprile per il contribuente, ma al 31 maggio per l'ente impositore: frutto evidente di una non sufficiente meditazione della disposizione¹³.

⁷ Nelle note a seguire, qualora non diversamente specificato, i richiami a singoli articoli è da intendersi come riferito al decreto cd. "*Cura Italia*".

⁸ Art. 61.

⁹ Il concetto di "adempimento tributario" è naturalmente ambiguo. Si considerano ad esempio sicuramente oggetto di regime di sospensione la compilazione dei modelli INTRASTAT per le cessioni intracomunitarie ai fini IVA, ma non certamente l'emissione di fatture (elettroniche) per le operazioni commerciali poste in essere in regione di quarantena, né tantomeno la trasmissione telematica dei corrispettivi.

¹⁰ Adesso un quadro interpretativo sistematico del decreto è garantito anche dalla Circ. n. 8/E del 3 aprile 2020.

¹¹ Art. 67.

¹² Si veda il Decreto esecutivo concernente l'operato procedurale delle Autorità amministrative cantonali e comunali e delle Autorità giudiziarie amministrative e civili in tempo di emergenza epidemiologica da Covid-19, del 20 marzo 2020, in: https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/CdS/pubblicazioni_straordinarie/20200320_DE_sospensione_termini.pdf (consultato il 17 aprile 2020).

¹³ Art. 83.

Successivamente però con la Circ. 8/E del 30 maggio 2020 l'Amministrazione ha allineato l'incidenza della sospensione al 15 aprile. Con il che, se da un lato ha contribuito a risolvere una situazione spinosa che aveva sollevato ampie critiche in letteratura¹⁴, dall'altro è anche testimone dei tempi. La crisi ha fatto sì che con una Circolare amministrativa si ponga nel diritto vivente primo rimedio a un'incertezza applicativa di una fonte di grado primario, con tutte le riserve che siffatto modo di procedere reca con sé.

Tale alterazione del processo e del rapporto tributario, ispirati alla parità delle armi, traspare con ancor più evidenza nell'estensione dei termini di accertamento.

A differenza della Confederazione elvetica, dove l'intervento del legislatore è stato essenzialmente orientato a mitigare gli effetti della crisi, in Italia esso ha anche tutelato l'interesse dell'azione amministrativa concedendo agli uffici una estensione di due anni per lo svolgimento dell'attività di accertamento.

Come è noto la potestà accertativa degli uffici per le imposte erariali è oggi subordinata a precisi termini di decadenza sia nell'interesse del contribuente alla certezza dei rapporti, che a tutela di una efficiente azione amministrativa. Si tratta di un periodo tutto sommato congruo, e pari a cinque anni, nel caso in cui la dichiarazione sia stata presentata (è il caso delle imposte sui redditi): termine che si estende a sette anni nell'ipotesi in cui siffatta formalità sia stata omessa¹⁵.

Il decreto cd. "*Cura Italia*" amplia di altri due anni i suddetti termini, senza che nell'ambito dei lavori propedeutici siano emerse ragioni particolari in questa direzione se non la straordinaria capacità di *lobbying* dell'Amministrazione finanziaria italiana, da anni autentico legislatore tributario.

Peraltro, neppure è chiaro il perché una durata tanto prolungata quando i termini di sospensione dell'attività processuale si esauriscono in pochi mesi.

6. Versamenti delle imposte e corresponsione degli interessi. Con la Risoluzione governativa n. 1741, dell'8 aprile scorso, il Consiglio di Stato ha deciso che gli interessi di ritardo maturati per l'intero anno civile 2020 sui crediti fiscali, compresi gli acconti non saldati, non saranno conteggiati. Di conseguenza, l'interesse di mora per quest'anno è pari allo 0% e si applica tutte le imposte dirette cantonali, comprese le imposte sulle successioni e sulle donazioni, nonché l'imposta sugli utili immobiliari.

La Risoluzione governativa n. 1428, del 16 marzo scorso, ha previsto una dilazione dei termini di pagamento di 60 giorni per tutte le fatture emesse dallo Stato. Ciò significa che i termini di pagamento per le rate di acconto per l'imposta cantonale 2020 sono automaticamente prorogati rispetto alle scadenze ordinarie (31 maggio, 31 luglio e 30 settembre diventano 31 luglio, 30 settembre e 30 novembre). Il contribuente che non paga le rate di acconto che gli sono state inviate, sarà chiamato al pagamento dell'intero importo delle imposte dovute in un'unica soluzione, attraverso la quarta rata a conguaglio.

¹⁴ A. M. CARACCILO, *Coronavirus: rinvio delle udienze e sospensione dei termini processuali ad ampio raggio*, [Editoriale IPSOA](#), 16 aprile 2020.

¹⁵ I termini di decadenza per l'esercizio di potere di accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria, applicabili alle imposte dirette, sono individuati dall'art. 43 d.P.R. 600/73. Essi erano stati raddoppiati (al ricorrere di particolari condizioni) dall'art. 37, co. 24 d.l. 223/06, poi ulteriormente emendati dall'art. 2, l. 128/15 e successivamente ancora dall'art. 1, co. 131 l. 208/15. Il rapido susseguirsi delle novelle aveva suscitato in giurisprudenza un ampio dibattito in merito al diritto intertemporale applicabile e alla regola del *tempus regit actum*. La Corte di Cassazione è autorevolmente intervenuta in questo contesto con Cass. n. 26037 del 16 dicembre 2016. L'insegnamento della Corte è poi stato recepito dai giudici di merito, ad esempio recentemente da C.T.R. Emilia Romagna n. 24 del 7 gennaio 2020.

Per quanto riguarda l'imposta federale diretta rimane valida la scadenza del 31 marzo scorso relativa al pagamento del calcolo provvisorio di tale imposta. In caso di non rispetto del termine, non vengono conteggiati interessi di mora, come sopra rilevato.

Infine, i Comuni sono autonomi in merito alla fissazione e alle scadenze di pagamento delle rate di acconto per quanto riguarda l'imposta comunale.

L'impatto economico del Covid-19 non era prevedibile nel 2019 e, pertanto, non vi erano indicazioni che alcuni contratti non sarebbero stati adempiuti a causa del Coronavirus. Accantonamenti per l'anno 2019 relativi alla pandemia Covid-19 non sono pertanto giustificati. Il Canton Ticino nega, quindi, la possibilità di effettuare accantonamenti legati al Covid-19 per esercizi commerciali riferiti a prima della pandemia.

7-. *Smart Working*. Le spese per l'uso di un ufficio privato possono essere fiscalmente considerate solo come delle "altre spese necessarie per l'esercizio della professione" ai sensi degli artt. 25 cpv. 1 lett. c della Legge tributaria ticinese (LT; RL 640.100) e 26 cpv. 1 lett. c LIFD, se il contribuente presta regolarmente una parte essenziale delle sue attività professionali da casa, in quanto il datore di lavoro non mette a disposizione un posto di lavoro appropriato, e qualora il contribuente dispone presso il proprio domicilio privato di una camera specifica destinata principalmente a fini professionali e non privati.

La concessione della deduzione presuppone che il contribuente deve effettuare una parte importante del proprio lavoro professionale al domicilio. Se un locale privato ad uso professionale viene usato principalmente, ma non esclusivamente, per scopi professionali, si deve riprendere quale spesa per il mantenimento personale la quota dei costi che si riferisce all'uso privato¹⁶.

Non è ammessa la deduzione delle spese prese a carico dal datore di lavoro o da terzi, come pure delle spese private causate dalla posizione professionale del contribuente, nonché di quelle per il suo mantenimento e quello della sua famiglia (artt. 33 lett. a LT e 34 lett. a LIFD).

Se ambedue i coniugi svolgono un'attività lucrativa dipendente, le deduzioni sono ammesse per ciascuno di essi.

Sono considerate "altre spese necessarie per l'esercizio della professione" quelle che sono sopportate dal contribuente per l'acquisto di attrezzi e strumenti di lavoro (compresi *hardware* e *software*), per riviste e libri specializzati, per l'uso di una camera privata a scopi professionali, per abiti di lavoro, per l'usura particolare delle scarpe e degli abiti di lavoro, e così via. La relativa deduzione è ammessa, ai fini dell'imposta cantonale, nella misura di complessivi 2'500 franchi l'anno, oppure delle spese effettive, mentre per l'imposta federale diretta nella misura del 3% del salario netto, con un importo minimo di 2'000 franchi e uno massimo di 4'000 franchi l'anno, oppure delle spese effettive. La deduzione forfettaria comprende pertanto già anche le spese per l'uso di una camera privata per scopi professionali (spese per l'affitto, il riscaldamento, l'illuminazione e la pulizia).

Nell'ambito della giustificazione di spese effettive più elevate, i contribuenti possono far valere la deduzione di queste spese se dimostrano che utilizzano, a titolo principale e regolare, uno specifico locale del loro appartamento privato a scopi professionali. Per contro, l'uso occasionale dell'appartamento privato a scopi professionali, non provoca spese supplementari e non dà quindi diritto ad alcuna deduzione. Il contribuente che, in luogo di una deduzione forfettaria, fa valere spese più elevate, deve giustificare la totalità delle spese effettive e la loro necessità professionale. L'onere della prova è dunque a carico del contribuente.

¹⁶ Sentenza TF n. 2C_1033/2017 del 31 maggio 2018, consid. 3.1. = RDAF 2019 II, p. 656.

Resta inteso che il lavoro in modalità *smart working* non dà diritto alle deduzioni fiscali per spese di trasporto necessarie per recarsi dal domicilio al luogo di lavoro, come pure a quelle necessarie per pasti fuori domicilio o in caso di lavoro a turni.

Il legislatore italiano non ha fiscalmente agevolato modelli di *Smart Working* per professionisti e piccoli imprenditori, ma ha tuttavia riconosciuto¹⁷ un credito di imposta¹⁸ pari al 60% dell'importo del canone di locazione per gli immobili in categoria C/1¹⁹.

Inoltre il medesimo decreto²⁰ ha disposto la sospensione dei mutui cd. “prima casa” (con una durata di nove mesi) per lavoratori autonomi con un calo di fatturato del 33%: va però ricordato che ci si era già mossi in questa direzione con una analoga misura a favore dei lavoratori dipendenti che si fossero trovati in difficili condizioni economiche in ragione del virus, con un orario di lavoro ridotto o con forme sostitutive (sospensive) del rapporto.

È più che ragionevole e logico ammettere che le modalità di lavoro “agile” o “*smart*” impongano un utilizzo intensivo di risorse del lavoratore (autonomo o dipendente) che altrimenti sarebbero state pertinenti alla cd. “sfera privata” del medesimo: basi pensare alla connessione di rete, alle utenze, ai consumabili di studio. Per quanto riguarda il lavoro autonomo il legislatore italiano prevede dei coefficienti forfettari per la deducibilità di costi sostenuti di beni o servizi ad uso promiscuo²¹. Nulla di tutto questo invece è previsto per il lavoro dipendente²².

La pur torrenziale legislazione e regolamentazione per l'emergenza Covid ha colpevolmente lasciato del tutto immutata questa cornice di riferimento.

8 - Considerazioni conclusive. Separate da poco più di un lago, ma storicamente vicine come due facce di una stessa moneta, la comunità del Cantone e la limitrofa italiana si trovano oggi ad affrontare la crisi con strumenti giuridici (soprattutto fiscali) profondamente diversi, e probabilmente, come i lati della moneta, a non guardarsi mai.

Le autorità cantonali stanno gestendo la sfida virale con un piano di intervento piuttosto organico, con una normativa poderosa di sostegno alle imprese e con il supporto della Confederazione e dei suoi strumenti economici, se necessario²³.

La scelta italiana (obbligata da noti motivi finanziari) è invece ispirata alla contingenza, nella speranza che l'aiuto necessari venga, prima o poi dall'Unione europea. Di qui le misure sostegno della piccola imprenditoria o delle professioni, ma con crediti di imposta o erogazioni *una tantum*²⁴ essendo il Governo conscio che ogni atto di espansione di spesa deve fare in conti con le condizionalità imposte dall'Unione: particolarmente attenta ai vincoli di bilancio e alla

¹⁷ Art. 65.

¹⁸ Utilizzabile invero solo in compensazione e limitato al mese di marzo 2020.

¹⁹ Sostanzialmente negozi, botteghe, bar, ristoranti, etc.

²⁰ Art. 54.

²¹ Ad esempio art. 54, co. 3 d.P.R. 917/86

²² A rigore l'incremento del lavoro a casa dovrebbe portare a una rimodulazione delle quote in imponibilità dei corrispettivi erogato al lavoratore dipendente in natura ex art. 51, co. 4 d.P.R. 917/86.

²³ Vedi nota 4 *supra*.

²⁴ È questo il caso delle agevolazioni ad esempio al settore professionale e sostanziate con i cd. “seicento euro” nonché l'accesso dei professionisti al Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali istituito dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 27 dicembre 2019, n. 104125, per quanto riguarda la tutela (esempio: cassa integrazione) dei dipendenti dei professionisti. Analogamente il decreto interministeriale del 28 marzo 2020, ha esteso anche ai professionisti iscritti alla previdenza di categoria (esempio: cassa forense per gli avvocati), la medesima indennità di 600 euro, già prevista per gli altri lavoratori autonomi, a sostegno del reddito. Nel momento in cui questo contributo viene pubblicato organi di stampa ipotizzano una ulteriore erogazione a favore di professionisti per una somma di circa 800 Euro. La platea dei potenziali beneficiari tuttavia è ancora da individuare, così come l'ammontare effettivo dell'erogazione in ragione del reddito da sostenere.

sostenibilità delle scelte di finanza pubblica. In questo, essa si dimostra profondamente diversa dalla Confederazione elvetica.