

LA RIVISTA DEI DIRETTORI AMMINISTRATIVI E FINANZIARI

3 Anno 17 - n. 3  
Luglio 2020  
Trimestrale  
Copla omaggio

# ANDAF

*magazine*



## UNA PANDEMIA CON EFFETTI ASIMMETRICI

LA RIPRESA POST CORONAVIRUS  
APPROFONDIMENTI DEI COMITATI TECNICI ANDAF

# COVID-19 NUOVE SFIDE PER LA FISCALITÀ INTERNAZIONALE

*L'EMERGENZA SANITARIA SCATENATA DALLA RAPIDA DIFFUSIONE DEL COVID-19, COME RILEVATO DALL'OCSE, HA DATO VITA A UN SEVERO SHOCK ECONOMICO E FINANZIARIO. LE MISURE DI PREVENZIONE ADOTTATE DAI GOVERNI PER TENTARE DI CONTENERE IL CONTAGIO, SEBBENE ESSENZIALI, HANNO OBBLIGATO NUMEROSE IMPRESE A INTERROMPERE LA PROPRIA ATTIVITÀ PRODUTTIVA CON INEVITABILI RICADUTE SULLA CATENA DI APPROVVIGIONAMENTO, SULLA FIDUCIA NEI MERCATI E SULLA STABILITÀ DEI FLUSSI ECONOMICI. OLTRE ALLE STIME POCO RASSICURANTI CHE TESTIMONIANO COME QUESTA CRISI ECONOMICO-SANITARIA STIA METTENDO A DURA PROVA LE IMPRESE, TALE SITUAZIONE EMERGENZIALE STA SOLLEVANDO MOLTE QUESTIONI, TALVOLTA DEL TUTTO INEDITE, NEL PANORAMA DELLA FISCALITÀ.*

di **PIERGIORGIO VALENTE**  
*Chairman, Comitato Tecnico ANDAF Fiscale*

## 1. Premessa

Tutti i settori di mercato e le aree geografiche sono state direttamente colpite dall'emergenza economico-sanitaria scatenata dalla repentina diffusione del Covid-19 che ha generato, come stimato dall'OCSE, il più grande shock economico e finanziario del XXI secolo<sup>(1)</sup>.

Siffatto scenario ha aperto numerose questioni fiscali che, trasversali e multilivello, hanno indotto tanto l'ordinamento interno che gli organismi sovranazionali a sviluppare misure di prevenzione e di reazione efficaci, in grado di:

- mitigare l'impatto negativo della pandemia sul sistema finanziario-industriale;
- preparare il terreno per una strutturata ripresa dell'economia.

In questo senso, se da un punto di vista non strettamente economico si può affermare che la pandemia ha messo a dura prova la maggior parte dei sistemi sanitari mondiali, è importante comprendere come i sistemi fiscali – non meno duramente colpiti – abbiano reagito di fronte a questa severa turbolenza



© ETA/JOE

del mercato e dei flussi commerciali. In particolare:

- **a livello sovranazionale**, l'OCSE ha sviluppato puntuali indicazioni a favore delle imprese per superare la crisi;
- **a livello unionale**<sup>(2)</sup>, (tra le altre misure) l'Unione Europea ha aperto una linea di credito da 240 miliardi garantiti dal MES per le spese sanitarie dirette e indirette legate all'emergenza COVID-19; la Commissione Europea ha proposto la proroga degli adempimenti previsti ai sensi della Direttiva sulla Cooperazione Amministrativa (DAC2 e DAC6); la BEI ha proposto di istituire un fondo di garanzia a favore dell'economia europea, mentre il Consiglio Europeo ha dato il via libera allo strumento c.d. SURE per attenuare i rischi di disoccupazione;
- **a livello interno**, gli Stati hanno introdotto misure volte a supportare le imprese, prevedendo il rinvio dei versamenti d'imposta e di alcuni adempimenti a carico dei contribuenti, in evidente sofferenza finanziaria a causa della perdita di redditività causata dalla contrazione dei consumi.



## 2. Nuovi strumenti per reagire: la risposta dell'ordinamento interno

L'impatto economico legato al Covid-19 ha indotto il Governo italiano a introdurre incentivi e misure generalizzate di alleggerimento del carico fiscale a favore di persone fisiche, professionisti e imprese.

Con particolare riferimento alle imprese, come emerge dai più recenti report pubblicati dall'OCSE, sono le PMI le più colpite dai meccanismi di *social distancing* e *lockdown*<sup>(3)</sup>, in quan-

to dotate di minori strumenti rispetto alle multinazionali<sup>(4)</sup>. In siffatto contesto, dal punto di vista delle imposte dirette il Governo ha introdotto, con il D.L. 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "Cura Italia", e con il D.L. 8 aprile 2020, n. 23, c.d. "Liquidità", una serie di agevolazioni, quali ad esempio:

- la previsione di un credito d'imposta nella misura del 60% dell'ammontare del canone di locazione, per alcune tipologie di immobili ad uso di botteghe e negozi;
- la trasformazione in credito d'imposta delle DTA (c.d. *Deferred*

(1) A parere dell'OCSE, la pandemia da Coronavirus ha causato (e sta causando) una perdita su larga scala di vite umane e gravi sofferenze senza precedenti a memoria d'uomo, che sta «mettendo alla prova la nostra capacità collettiva di fornire risposte adeguate. La pandemia porta con sé il terzo e più grande shock economico, finanziario e sociale del XXI secolo, dopo l'11 settembre e la crisi finanziaria globale del 2008». Cfr. il report pubblicato dall'OCSE "Coronavirus (COVID-19): Azioni congiunte per vincere la guerra", OECD report, 2 marzo 2020.

(2) Per maggiori approfondimenti in merito alle iniziative attuali e future dell'UE per rispondere all'emergenza si rimanda al seguente link: <https://europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/cosa-sta-facendo-l%E2%80%99ue-per-rispondere-all%E2%80%99emergenza-covid-19>.

(3) Nei periodi di crisi economica le imprese si trovano a dover adeguare i propri business model e le proprie strategie aziendali ai mutati equilibri di mercato. Un tempestivo intervento in tal senso, anche attraverso un cosciente utilizzo degli strumenti messi a disposizione dallo Stato e dedicati al supporto delle imprese, può garantire la continuità aziendale, anche se per breve periodo. Infatti, in contesti di recessione economica, anche le imprese sane – soprattutto se PMI – rischiano di andare incontro a imprevedibili stati di crisi o di insolvenza. Sul punto, cfr. Valente P. De Bortoli N., "Coronavirus: profili di rischio per le imprese e approcci alla 'clinica d'impresa", in Il fisco, n. 16/2020, pag. 1520 e ss..

(4) In uno scenario di crisi economica, anche le società che godono di un "buono stato di salute" devono valutare l'opportunità di apportare cambiamenti nelle proprie

*Tax Assets*) riferibili a specifiche attività fiscali e per un ammontare proporzionale al valore dei crediti deteriorati che vengono ceduti a titolo oneroso a terzi.

La stessa logica di alleggerimento è stata seguita con riferimento all'IVA e alle imposte indirette. In particolare, a favore di determinati soggetti e delle categorie che hanno subito una riduzione del fatturato e dei corrispettivi, il D.L. "Cura Italia", convertito in L. 24 aprile 2020, n. 27, ha di fatto sospeso (senza applicazione di sanzioni e interessi) i termini relativi ai versamenti dell'IVA e agli adempimenti tributari che cadevano nel periodo più critico, a cavallo tra marzo e maggio 2020. Accanto alla sospensione degli adempimenti e dei versamenti, estesi anche alle cartelle di pagamento emesse dagli Agenti della riscossione, si è poi reagito con una temporanea interruzione del contenzioso tributario, congelando tanto l'attività giudiziale che quella processuale mediante il rinvio delle udienze e la sospensione del decorso dei termini per il compimento degli atti processuali.

Invero, oltre alle succitate misure di alleggerimento, il Decreto Liquidità ha istituito apposite linee di garanzia a favore delle imprese per consentire iniezione di liquidità nel sistema produttivo del Paese<sup>(5)</sup>.

Da ultimo, il D.L. 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio) ha previsto, *inter alia*, un contributo a fondo perduto per le aziende (art. 25), la proroga dei versamenti fiscali al 16 settembre 2020 (art. 126), la proroga al 21 dicembre 2020 del termine c.d. "lungo" per fruire del super-ammortamento (art. 50) e un rafforzamento dell'attività di promozione dell'adempimento spontaneo del contribuente (art. 139).

I sistemi fiscali, come quello italiano, si sono pertanto adattati all'improvvisa emergenza prevedendo meccanismi di riallineamento in grado di metabolizzare gli effetti negativi della crisi economica nella c.d. fase uno, e di promuovere azioni di sviluppo prospettiche nella c.d. fase due.

### 3. Emergenza epidemiologica e fiscalità internazionale: *Transfer Pricing Policies* e stabile organizzazione

L'emergenza sanitaria ed economica scatenata dalla rapida diffusione del Covid-19 ha spinto la maggior parte dei Governi ad adottare misure di contenimento (c.d. *lockdown*) chiudendo (o riducendo notevolmente) gli impianti produttivi, limitando gli spostamenti e obbligando i cittadini a severi e prolungati periodi di quarantena.

Questa situazione lambisce questioni di fiscalità internazionale e induce: da un lato, i gruppi multinazionali a con-

frontarsi con la necessità di adeguare le *Transfer Pricing Policies*<sup>(6)</sup> finora adottate al mutato contesto economico; dall'altro, gli imprenditori a valutare i profili di rischio correlati alla stabile organizzazione in ragione delle restrizioni alla circolazione degli individui e all'attivazione delle pratiche di smart working.

Con riferimento alla tematica dei prezzi di trasferimento è importante che i gruppi multinazionali adeguino le *Transfer Pricing Policies* finora adottate alle attuali circostanze economiche straordinarie, affinché (anche in questo contesto) siano conformi all'*arm's length principle*.

Per dimostrare che le eventuali perdite registrate o i bassi profitti raggiunti discendono in modo diretto dal rallentamento economico dovuto al Covid-19, e non dalle *Transfer Pricing Policies* adottate, è perciò opportuno:

- predisporre un'adeguata documentazione in grado di supportare i risultati conseguiti attraverso *comparables data* che riflettano le effettive condizioni economiche;
- apportare i corretti *Transfer Pricing Adjustments*<sup>(7)</sup> affinché giustifichino la riassegnazione di funzioni, attività e rischi all'interno del gruppo multinazionale, considerando anche l'impatto della crisi nella *supply chain*.

Con riferimento al tema della stabile organizzazione, il 3 aprile 2020 l'OCSE ha pubblicato il documento tecnico "*Secretariat Analysis of Tax Treaties and the Impact of the COVID-19*", attraverso il quale ha fatto chiarezza sui profili di rischio relativi alla possibilità che il luogo da cui opera il dipendente che si trova costretto all'estero, o a lavorare presso il proprio domicilio, possa configurare stabile organizzazione personale da agente dipendente<sup>(8)</sup>.

Infatti, a causa delle restrizioni imposte agli spostamenti e alla circolazione degli individui, molte imprese coinvolte in operazioni *cross-border* hanno:

- registrato numerose difficoltà nel gestire i rapporti di lavoro con i dipendenti frontalieri, che a causa delle restrizioni non hanno potuto fare ritorno nel Paese di residenza;
- avviato il c.d. smart working, di fatto spostando momentaneamente la sede di lavoro dei propri dipendenti presso il loro domicilio privato.

Come chiarito dall'OCSE, nonostante le preoccupazioni di numerose aziende, in via preliminare si deve escludere che la condizione lavorativa svolta presso il c.d. home office possa essere sufficiente per integrare i presupposti della stabile organizzazione ai sensi dell'art. 5 del Modello di Convenzione OCSE<sup>(9)</sup>, anche (e soprattutto) perché siffatta mo-

*business strategies, al fine di affrontare consapevolmente lo stato di crisi. Al riguardo, predisporre rapidamente una pianificazione aziendale efficace, volta a ridurre al minimo le ripercussioni legate all'emergenza, è essenziale per garantire la continuazione dell'attività d'impresa. Per approfondimenti in materia di pianificazione fiscale cfr. P. Valente - C. Ostinelli, "Pianificazione fiscale finanziaria", Ipsos, Milano, 2017; cfr. A. Della Rovere - F. Vincenti, "Pianificazione fiscale aggressiva: obblighi di disclosure", in Amministrazione & Finanza, n. 11/2017, pag. 15; cfr. P. Valente, "Aggressive Tax Planning, Profili elusivi delle transazioni finanziarie", in Il Fisco, n. 22/2013, pag. 3373.*

<sup>(5)</sup> Cfr. DL 8 aprile 2020, n. 23, art. 1, rubricato Misure temporanee per il sostegno alla liquidità delle imprese e art. 13, rubricato Fondo Centrale di Garanzia per le PMI.

<sup>(6)</sup> Ogni mutamento economico sistemico può determinare significative conseguenze non solo sui sistemi fiscali, ma anche sulle attività economiche di un'impresa. Non sono esenti da questi cambiamenti le *Transfer Pricing Policies* adottate dai gruppi multinazionali. In tema di *Transfer Pricing Policies* e recessione economica, cfr. Valente P., "Coronavirus: strategie nel *Transfer Pricing* e nella *Governance Fiscale*", in Il Fisco, n. 14/2020, pag. 1363 ss.; Valente P., "Transfer Pricing Policy in periodi di recessione economica", in Il Fisco, n. 12/2012, pag. 35. Inoltre, per maggiori approfondimenti in materia di crisi economica e *Transfer Pricing*, cfr. Pietz A., Bonifaciuk J., "Lasting impli-

cations of global crisis: firm decisions and *Transfer Pricing*", in *Transfer Pricing International Journal*, n. 3/10, pag. 2. Si veda anche Cazacu A. L., "The Role of *Transfer Pricing* in Economic Globalization", in *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 8, No. 3/2017, pag. 131; cfr. McKee M.J. et al., "Transfer Pricing in a downturn economy", in *International Tax Review*, Issue 127, 2010; cfr. Vincenti F., Valente C., "Adapting *Transfer Pricing Policies* to cope with COVID-19", in TP-Week, 25 marzo 2020.

<sup>(7)</sup> Per maggiori approfondimenti, cfr. Valente P., "Coronavirus: strategie nel *Transfer Pricing* e nella *Governance Fiscale*", in Il Fisco, n. 14/2020, pag. 1363 ss..

<sup>(8)</sup> Per approfondimenti in materia di stabile organizzazione, si rinvia a Della Rovere A., Pecorari F., "Stabile organizzazione: profili di novità in ambito OCSE", in *Fiscalità e Commercio Internazionale*, n. 6/2018, pag. 23. Con particolare riferimento alla fattispecie della stabile organizzazione occulta, si rinvia a Valente P., Vinciguerra L., "Stabile organizzazione occulta. Profili applicativi nelle verifiche", Ipsos, Milano, 2013.

<sup>(9)</sup> Per approfondimenti sul Modello di Convenzione OCSE, cfr. Valente P., "Convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni", Ipsos, Milano, 2016. Per approfondimenti sulle novità introdotte dal nuovo Modello di Convenzione OCSE, cfr. Valente P., "Il nuovo Modello OCSE di Convenzione contro le doppie imposizioni: profili di novità", in Il Fisco, n.6/2018, pag. 557ss. Per approfondimenti sui più recenti interventi di contrasto all'elu-

dalità lavorativa – del tutto temporanea – è stata attuata per ottemperare alle restrizioni imposte dai Governi, le quali a loro volta trovano giustificato nello stato di forza maggiore.

Pertanto, se da un lato è opportuno che le imprese con dipendenti frontalieri – anche di concerto con il proprio consulente – valutino attentamente e *case by case* le singole fattispecie al fine di evitare possibili future criticità dovute all'eventuale prolungamento del periodo di *lockdown*, è altresì importante che in questo momento evitino di adottare strategie diverse da quelle che verrebbero prese in condizioni di normalità.

#### 4. Prospettive per uscire dalla crisi

In un'ottica di ripresa è doveroso non soffermarsi soltanto sulle conseguenze e sofferenze che la pandemia ha causato nell'immediato, ma cercare di indirizzare l'analisi fiscale oltre la mera contingenza e dirigere così l'orizzonte verso una pianificazione fiscale comune, armonizzata, che protegga le imprese vulnerabili e supporti l'iniziativa economica e gli investimenti. Come affermato dalla Confindustria europea nel report "*Proposals for a European Economic Recovery Plan*", pubblicato da BusinessEurope il 30 aprile 2020<sup>(10)</sup>, per fronteggiare e superare la crisi nell'attuale contesto economico è più che mai decisivo che gli Stati Membri incanalino rapidamente gli investimenti in aree strategiche chiave, al fine di rafforzare la circolazione di capitali, dare nuovo impulso al mercato unico dei servizi e rafforzare le catene di fornitura.

Per un concreto rilancio dell'economia dell'UE è necessario un piano di stimoli fiscali strutturato, che supporti le PMI e garantisca loro flusso di cassa e liquidità<sup>(11)</sup>.

In questo senso, ad avviso di BusinessEurope, per affrontare la probabile e significativa riduzione del gettito fiscale che potrebbe durare diversi anni, e allo stesso tempo agevolare le PMI i cui costi di *Tax Compliance* sono particolarmente alti, gli Stati Membri dovrebbero:

- ridurre la tassazione sia sul lavoro (compresi i contributi sociali) che sul capitale, compresa la *Corporation Tax*;
- promuovere misure a favore dell'eliminazione della doppia imposizione;
- promuovere la digitalizzazione e la semplificazione dei sistemi fiscali (in particolare nel settore dell'IVA) al fine di rendere gli investimenti e gli scambi commerciali più redditizi dal punto di vista economico;
- incoraggiare gli incentivi fiscali (come il credito d'imposta) per le società o le persone fisiche che investono nel capitale delle aziende.

Quanto sopra delineato rappresenta il quadro prospettico cui deve tendere l'UE per superare la crisi e, per una corretta visione d'insieme, deve essere letto con quanto da ultimo evidenziato dall'OCSE<sup>(12)</sup>, secondo cui la strada da seguire a livello sovranazionale deve essere quella della *multilateral collaboration* tra Stati, volta all'armonizzazione dei sistemi fiscali e necessaria al fine di:

- evitare che nuove controversie possano alterare i già fragili equilibri e scatenare guerre commerciali<sup>(13)</sup>;
- rinnovare i vecchi strumenti fiscali non più efficaci e adeguarli al mutato contesto economico-sociale;
- affrontare le sfide fiscali della digitalizzazione dell'economia.

#### 5. Considerazioni conclusive

I Governi di tutto il mondo hanno già intrapreso azioni decisive per superare rapidamente e con forza l'impatto economico del Coronavirus e proteggere i redditi dei gruppi sociali e delle imprese. Tuttavia, considerando che le stime dell'OCSE suggeriscono che per ogni mese di contenimento potrebbe esserci una perdita pari al 2% del PIL annuale, c'è ancora molto da fare<sup>(14)</sup>. In uno scenario così delineato i piani di investimento – che prosperano quando prospera l'economia – sono fortemente rallentati, e l'architettura stessa del mercato interno e unionale è sottoposta a forti pressioni, sia endogene che esogene. Pertanto, ad avviso dell'OCSE, a seguito di questa situazione emergenziale – del tutto nuova nell'epoca della globalizzazione – i Governi non possono perdere l'occasione di promuovere una nuova forma di cooperazione internazionale che dal punto di vista fiscale permetta loro di affrontare le sfide future della *Digital Economy*<sup>(15)</sup>. In un'ottica di fiscalità internazionale, la necessità di contrastare i fenomeni di erosione della base imponibile mediante il *profit shifting*, in uno scenario post-crisi deve conciliarsi con un approccio che punti sull'introduzione di incentivi fiscali (*fiscal stimulus*) condivisi e sulla promozione di *Tax Policies* uniformi. Allineare l'attuale sistema di tassazione internazionale ai nuovi *business model* dell'economia digitale è, infatti, una priorità che ad avviso dell'OCSE non è più rimandabile, in quanto i sistemi fiscali non possono rimanere inerti al mutamento dei modelli di business dovuti all'imperversare della crisi economico-finanziaria attuale e alla contestuale affermazione dell'Economia Digitale<sup>(16)</sup>.



© Riproduzione riservata

sione fiscale internazionale, cfr. Valente P., "Manuale di Politica Fiscale dell'Unione Europea e degli Organismi Sovranazionali", Eurilink University Press, Roma, 2017, pag. 491 ss.

(10) Sul punto si veda il report pubblicato da BusinessEurope, "Proposals for a European Economic Recovery Plan", BusinessEurope Position Papers, 30 aprile 2020, consultabile al seguente link: [https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/businessseurope\\_recovery\\_plan\\_final\\_30\\_04\\_2020\\_v2.pdf](https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/businessseurope_recovery_plan_final_30_04_2020_v2.pdf).

(11) Sul punto, l'OCSE afferma che: «The unprecedented nature of the crisis is prompting a reflection on whether some new tax measures could be contemplated and more traditional ones reconsidered», cfr. OECD, "Tax and Fiscal Policy in response to the Coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience", 15 aprile 2020, pag. 6.

(12) Cfr. il documento "Tax and Fiscal Policy in response to the Coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience" pubblicato dall'OCSE il 15 aprile 2020.

(13) Sul punto l'OCSE, nel report in esame, afferma che: «Tax cooperation will be more important to avoid that tax disputes trigger trade wars which would harm recovery», cfr. OECD, "Tax and Fiscal Policy in response to the Coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience", 15 aprile 2020, p. 6.

(14) Sul punto l'OCSE afferma che: «For each month of containment, an equally rough calculation suggests that there could be a loss of 2% of annual GDP», cfr. OECD,

"Tax and Fiscal Policy in response to the Coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience", 15 aprile 2020, pag. 8.

(15) Fronteggiare in maniera coordinata le problematiche derivanti dalla crescente digitalizzazione dell'economia e dalla progressiva affermazione dei nuovi modelli di business non collegati al territorio è un tema ormai da tempo di grande priorità per l'OCSE. Sul punto cfr. Valente P., "Taxing the Digital Economy: a realistic goal for 2020?" 47<sup>th</sup> Issue IAFI Quarterly, 09 aprile 2020; cfr. Valente P., "Digitalization. Making the best out of International Taxation's Disrupters", in *Finance&Gestion*, n. 363/2018, pagg. 41-43; Valente P., "Digital revolution. Tax revolution?", in *Bulletin for International Taxation IBFD*, 2018, Vol. 72, n. 4a/Special Issue; Valente P., "Raccomandazioni OCSE su Economia Digitale, Abuso dei Trattati e Transfer Pricing", in *Il Fisco*, n. 39/2014, pagg. 3859-3867; cfr., Della Rovere A., Viola I., "Prospettive della Digital Economy in ambito internazionale, europeo e nazionale", in *Il Fisco*, n. 10/2019; Valente P., Bagetto L., Geofiscalità. "Il dilemma di Giano tra cifra tellurica e continente digitale", Eurilink University Press, Roma, 2017; Valente P., "Geotaxation and the Digital: Janus in the mirror", in *Intertax*, Vol. 47/2019.

(16) Per maggiori approfondimenti, cfr. Valente P., Ianni G., Roccatagliata F., "Economia digitale e commercio elettronico", Ipsos, Milano, 2015.