

SENATO DELLA REPUBBLICA
VIII COMMISSIONE AMBIENTE, TRANSIZIONE ECOLOGICA, ENERGIA,
LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI, INNOVAZIONE TECNOLOGICA
E
IX COMMISSIONE INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO,
AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE

**“Imposta straordinaria calcolata su incremento margine interesse”
(art. 26, DECRETO-LEGGE 10 agosto 2023, n. 104)**

Audizione dell’Associazione Bancaria Italiana

12 Settembre 2023

1. La disposizione di una tassazione straordinaria: considerazioni preliminari

Il decreto-legge del 10 agosto u.s. dispone una imposta straordinaria eccezionale *una tantum* a carico delle banche, con un'aliquota del 40% sull'incremento del margine di interesse di cui alla voce 30 del conto economico rispetto al margine di interesse nell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022. L'imposta straordinaria *una tantum* non può superare la soglia dello 0,1% del totale dell'attivo relativo all'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023. Il tributo deve essere versato nel 2024.

La comunicazione della decisione, senza alcun confronto preventivo anche con l'ABI, di introdurre l'imposta straordinaria *una tantum* ha provocato sui mercati un impatto solo parzialmente poi attenuato. L'introduzione di tale imposta straordinaria ha prodotto un *vulnus* alla fiducia riposta sul mercato finanziario italiano.

La nuova norma produce effetti retroattivi, in quanto si riferisce a periodi conclusi (2021 e 2022) o in corso (2023). La retroattività incide sulla certezza del diritto, in contrasto con i principi e i criteri di certezza, irretroattività, programmabilità cui si ispira la delega fiscale pubblicata in Gazzetta Ufficiale lo scorso 14 agosto.

2. Proposte di necessari miglioramenti della tassazione straordinaria una tantum

a. Deducibilità ai fini IRES e IRAP dell'imposta

La disposizione esclude al momento la deducibilità ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive (comma 5).

La non deducibilità dell'imposta non è in linea con il principio di inerenza che regola la determinazione del reddito imponibile ai fini IRES e con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

L'art 99, comma primo, secondo periodo, del TUIR (Testo Unico sulle imposte sul reddito), sancisce come tutte le imposte che non gravino sul reddito e per le quali la rivalsa non sia esercitabile devono considerarsi deducibili secondo il principio di cassa, all'atto del loro pagamento.

L'imposta qui in analisi fa riferimento ad un indicatore economico lordo, e pertanto non compatibile con il principio di tassazione al netto che connota l'IRES. Né è prevista la possibilità di rivalsa, come definito dal diritto tributario, dell'onere, cioè il trasferimento di tale onere a un altro soggetto, come ad esempio nell'IVA.

In applicazione dell'articolo 99 del TUIR, il prelievo dovrebbe ritenersi deducibile dal reddito di impresa.

Chiari sono i principi della Corte costituzionale nella pronuncia del 4 dicembre 2020 n. 262, relativa alla indeducibilità pro tempore dell'Imposta Municipale Propria (IMU) dalla base imponibile IRES ed IRAP prevista dall'art. 14 del d.lgs. 14 marzo 2011 n. 23. I Giudici hanno sancito come un tributo (o anche un contributo di natura sostanzialmente impositiva), non commisurato al reddito e non oggetto di rivalsa, costituisce un costo fiscale inerente di cui non si può precludere la deducibilità dal reddito di impresa, senza compromettere quel "disegno impositivo" approntato dal Legislatore fiscale tale per cui il reddito deve essere assunto al netto degli oneri ad esso inerenti.

L'onere in discussione dovrebbe ritenersi deducibile ai fini IRES ed IRAP; se così non fosse, la disposizione di cui al comma 5 della norma produrrebbe un improprio aggravio impositivo a danno dei soggetti passivi.

b. Esclusione dalla voce 30 e dal "CAP" di voci non attinenti alla finalità espressa della norma

La voce 30 del conto economico dei bilanci bancari non si compone solo del differenziale tra tassi attivi e passivi ma anche di rendimenti da investimenti in titoli di Stato la cui remunerazione non è fissata dalle banche. Il sostegno delle banche al collocamento dei titoli del debito pubblico riveste un ruolo fondamentale.

Occorre escludere dal computo dell'imposta gli effetti reddituali (margine di interesse) e patrimoniali (attivo su cui calcolare il CAP massimo di imposta) dei titoli sovrani.

Analoghe riflessioni in termini di razionalità impositiva dovrebbero portare a una sterilizzazione di altre poste, citiamo ad esempio le attività infragruppo, cioè occorre tener conto anche dei diversi modelli organizzativi con cui le banche svolgono il loro ruolo a supporto dell'economia.

3. Possibili illegittimità costituzionali e di compatibilità col diritto della UE.

L'imposta straordinaria solleva dubbi di compatibilità con i precetti costituzionali.

La Corte costituzionale ha delineato precise direttrici per verificare la compatibilità di una imposta straordinaria con i principi sanciti nella Carta, in particolare quello di uguaglianza (art. 3) e quello di capacità contributiva (art. 53).

La Corte ha ribadito come una misura fiscale di carattere discriminatorio, per superare il vaglio di costituzionalità, debba rispondere a criteri di adeguata ragionevolezza.

L'art. 26 del decreto-legge non sembra tener conto di tali precettive condizioni.

Un primo possibile profilo di non ragionevolezza è relativo agli asseriti "extraprofitti".

Nella sentenza dell'11 febbraio 2015, n. 10, relativa alla cd. *Robin Tax*, la Corte costituzionale ha stabilito, come irragionevole e pertanto incostituzionale, l'addizionale IRES sul settore energetico, perché, tra le altre cose, difettava di un meccanismo che consentisse la tassazione separata del *solo reddito suppletivo connesso alla posizione privilegiata delle imprese coinvolte*. I medesimi profili di incostituzionalità possono ricorrere anche per l'art. 26 del DL 10 agosto 2023, che assume a base imponibile l'intero margine di interesse come individuato dalla relativa voce di bilancio, senza verifica concreta sulla sua correlazione con gli asseriti "extra" profitti derivanti dall'andamento dei tassi di interesse e del costo del credito". L'elezione di quella voce di bilancio mal si presta ad individuare una maggiore capacità contributiva.

Possibili profili di incompatibilità con la disciplina comunitaria sono relativi all'articolo 42 della Costituzione, per lesione del diritto di proprietà, stante il carattere espropriativo della misura sulla ricchezza dell'impresa, che costituisce, secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia dell'Unione, bene giuridico protetto ai sensi dell'articolo 1 del 1° protocollo addizionale alla Carta Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) ed all'articolo 17 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Detto profilo è relativo alla necessità che il prelievo straordinario abbia a confronto l'esercizio di normale attività del contribuente rispetto al margine straordinario generato dalle contingenze. Il raffronto con periodi di imposta dove il tasso di interesse si attestava attorno allo zero non costituisce un adeguato parametro.

Si riscontra anche una possibile violazione del principio di libera concorrenza riconosciuto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nella prospettiva di una discriminazione.

Gli operatori nazionali del settore bancario sarebbero penalizzati rispetto ad enti bancari residenti in altri Stati Membri.

4. Il giudizio espresso dalla Banca Centrale Europea su imposte straordinarie a carico di banche.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea impone agli Stati membri di chiedere preventivamente il parere della BCE in merito a progetti di disposizioni legislative che rientrino nella competenza della BCE. La BCE ha predisposto una apposita guida per fornire indicazioni alle autorità nazionali in merito all'obbligo di consultarla.

La BCE si è espressa ad esempio su una imposta straordinaria introdotta in Spagna sui profitti di banche e imprese del settore energetico.

Il 2 novembre scorso, in una lettera inviata al *Banco de España* in risposta ad una richiesta di opinione del Parlamento spagnolo sul progetto di legge di tassazione temporanea degli extraprofiti delle banche, la BCE ha criticato questa imposta, sotto diversi profili. Tra i principali:

- l'effetto negativo sulla resilienza degli intermediari e, quindi, sulla stabilità finanziaria e sulla capacità delle banche di erogare credito, in quanto l'imposta può essere applicata anche ad intermediari in perdita, infatti, analogamente a quanto disposto in Italia, la base su cui è stabilita la nuova tassa non tiene conto dell'intero ciclo economico e non comprende, tra l'altro, le spese operative e il costo del rischio di credito. Di conseguenza, l'importo del prelievo temporaneo potrebbe non essere commisurato alla redditività di un ente creditizio.
- la mancata considerazione della circostanza che, nell'attuale contesto economico e finanziario caratterizzato da un'elevata precarietà e incertezza, si prevedono aumenti degli accantonamenti per perdite su crediti da parte delle banche a causa del probabile rallentamento dell'economia reale;
- l'imposizione di imposte o prelievi eccezionali sulle banche a fini di bilancio generale dovrebbe essere preceduta da un'analisi approfondita delle potenziali conseguenze negative per le banche, per garantire che tali imposte non comportino rischi per la stabilità finanziaria e l'erogazione di credito;
- valutare i potenziali effetti distorsivi sulla concorrenza.

5. Il concetto di "extraprofitto" e il giudizio sugli utili conseguiti.

L'imposta straordinaria è stata definita come tassazione di extraprofitto del settore bancario.

L'extra-profitto si riferisce a una situazione specifica, quella in cui un'impresa godendo di una posizione di monopolio od oligopolio può fissare il prezzo dei suoi prodotti ricavando un profitto superiore a quello determinabile in un mercato concorrenziale. Questa situazione è assente nelle banche, non solo in forte concorrenza nell'intera area dell'euro. La concorrenza è ampliata per effetto dell'ingresso di competitori (anche fintech e big tech) non regolati come le banche e che offrono prodotti e servizi bancari.

E' bene ricordare che in Italia, a differenza che in altri Paesi europei, non sono stati applicati tassi negativi sui depositi in conto corrente, anche in presenza di rendimenti sui BOT negativi e anche in presenza di tassi negativi applicati sui depositi presso la banca centrale dal 2014 a metà del 2022.

L'attuale recupero della redditività delle banche europee sta quindi riportando a una fase di normalizzazione

Il giudizio sulla redditività delle banche non può basarsi su alcune annualità: occorre tenere in conto l'ampiezza dei cicli economici e la durata delle fasi delle politiche monetarie.

L'incremento dei tassi di interesse è atteso anche produrre effetti negativi sui conti bancari, per la riduzione del valore dei titoli contabilizzati al prezzo di mercato -tra cui in particolare i titoli di Stato- e per i rischi di rimborso dei prestiti da parte della clientela. La Banca d'Italia, nel Rapporto sulla stabilità finanziaria pubblicato ad aprile, attende per il 2023 un significativo incremento del tasso di deterioramento dei prestiti per le famiglie e per le imprese. Prometeia stima circa 86 miliardi di nuovi deteriorati nel triennio 2023-2025 per rallentamento economico in corso e rialzo dei tassi.

Sussistono nuove sfide come il costo della raccolta in aumento.

Non meno sfidante sarà la stretta sui requisiti patrimoniali introdotta con Basilea 3+.

Le banche sono già oggetto di una tassazione elevata essendo previsto:

- dal 2011 un'aliquota IRAP maggiorata al 4,65% in luogo di quella ordinaria fissata al 3,90%;
- dal 2017 un'addizionale IRES pari al 3,5%.

Ingiustificate penalizzazioni del settore bancario determinerebbero una minore capacità di accantonamenti prudenziali, di finanziamento alle imprese e alle famiglie e limiterebbero l'interesse degli investitori verso il settore bancario italiano che, da ultimo, si rifletterebbe sull'intero mondo economico italiano.