

Dott. Renzo Amadio
Dott. Laura Ambrosi
Dott. Fabio Brunelli
Prof. Avv. Roberto Della Vecchia
Prof. Dott. Tommaso Di Tanno
Dott. Fabrizio Iacuitto
Avv. Antonio Iorio
Dott. Luca Marraffa
Avv. Emanuele Marrocco
Avv. Enrico Pauletti
Avv. Marco Sandoli
Dott. Marianna Tognoni

Avv. Vittorio Antonini
Dott. Cristina Biscontri
Avv. Stefano Cacace
Avv. Carlo Andrea Curti
Avv. Elisabetta D'Angelo
Dott. Eros De Filippis
Avv. Anna Paola Di Pillo
Dott. Matteo Egidi
Dott. Eleonora Emiliani
Dott. Michela Filippini
Avv. Valerio Forestieri
Avv. Alberto Giannone
Avv. Corrado Ghielmi
Avv. Dario Liguori
Dott. Gianluca Manzi
Avv. Gilda Natoli
Avv. Rosamaria Nicastro
Avv. Francesco Nicolosi
Dott. Eleonora Panepinto
Avv. Giulia Pulerà
Dott. Andrea Saraco
Avv. Alberto Sereni
Avv. Stefano Sereni
Avv. Giuseppe Spataro
Avv. Sabrina Tronci
Dott. Luca Varasano
Dott. Angelo Viti

Dott. Paolo Cantamaglia
Dott. Barbara Cavalieri

Via Crescenzo, 14
00193 Roma
Tel. 06 845661

Via Borgogna, 8
20122 Milano
Tel. 02 762131

www.ditanno.it
ditannoeass@ditanno.it
ditannoassociati@pec.it

Sede Legale
Via Crescenzo, 14
00193 Roma
C.F. 07548790588
P. Iva 01803621000

Roma, 10 ottobre 2024

Spett.le
CAMERA DEI DEPUTATI
VI Commissione Finanze
Piazza del Parlamento, 24
00186 Roma

Oggetto: **Tassa sugli extraprofitti bancari**

Signori,

desidero innanzitutto ringraziare questa Commissione per l'opportunità offertami di dare un contributo al miglior assetto del prelievo tributario italiano e, considerato il contesto in cui questa conversazione si svolge, alla formazione della legge di bilancio per l'anno 2025.

Mi si chiede, in particolare, di esprimere le mie valutazioni su una possibile nuova edizione della tassa sui c.d. extraprofitti bancari quale quella portata dall'Atto Camera 1749/2024. La proposta di legge in commento si inserisce nell'alveo delle forme di tassazione straordinaria che ha visto, anche di recente, l'intervento della Corte Costituzionale chiamata a valutarne la coerenza col relativo dettato. Giova rilevare, al riguardo, che la Corte (vedi, da ultimo, la sentenza n. 111/2024) ha ritenuto legittimo il prelievo in discorso qualora risultino rispettati determinati presupposti che si possono così riassumere: (i) *razionalità*, cioè la correlazione del tributo con una ricchezza aggiuntiva, collegata con non ricorrenti fenomeni di mercato ed idonea a distinguere il settore occasionalmente favorito rispetto ad altri comparti economici; (ii) *proporzionalità*, cioè l'individuazione di una base imponibile coerente col fenomeno da cui risulta l'inusuale arricchimento; (iii) *eccezionalità*, cioè la non ripetitività della tassazione straordinaria che deve rimarcare proprio il carattere di unicità che la motiva e fermo restando che la mera eccezionalità non può da sola giustificare il ricorso.

Consegue, quindi, che non è impossibile proporre anche oggi una qualche articolata tassa motivata dalla inconsueta profittabilità (attuale o ravvicinata) di determinati settori economici. Né mancano comparti economici che hanno di recente riportato risultati in significativo miglioramento (a cominciare, appunto, dal comparto bancario). Resta,

tuttavia, il fatto che la tassazione in questione deve superare in ogni caso il vaglio degli appena richiamati requisiti minimi fissati dalla Corte.

- A - La proposta in questione mi pare idonea a rispettarne il primo, cioè la *razionalità* del tributo, in quanto collegata ad un non ricorrente fenomeno di mercato che ha certamente accompagnato il dispiegarsi dell'attività bancaria anche nell'ultimo esercizio. Non vi sono meccanismi affidabili per misurare l'eccezionalità dell'evento; ma i parametri numerici che vedono il comparto bancario raggiungere significativi risultati in valori assoluti può certo motivare una visione di singolarità della situazione e ricondurre la stessa ad un inusuale contesto positivo idoneo a giustificare un prelievo eccezionalmente maggiorato. Va semmai rilevato che il tributo viene, nel caso specifico, motivato con eventi perlopiù già consumatisi con il rischio di introdurre, quindi, una tassazione con effetto - almeno sostanzialmente, se non formalmente - retroattivo. Certo può discutersi sul fatto che le circostanze favorevoli addotte per il settore bancario si sono presentate anche per altri settori che meriterebbero di essere parimenti coinvolti. Ma questa è una valutazione squisitamente politica la cui assunzione mi pare inidonea, in sé, a negare la legittimità costituzionale di una tassazione straordinaria limitata, in questa occasione, al solo settore bancario, come d'altronde già confermato dalla Corte Costituzionale nei casi in cui si è trovata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di prelievi istituiti a carico solo di talune categorie di soggetti passivi (si vedano la sentenza n. 288 del 2019 e, da ultimo, la sentenza n. 111 del 2024, aventi ad oggetto prelievi straordinari gravanti, rispettivamente, sui soli operatori del settore finanziario e del settore energetico).
- B - Luce verde mi pare, altresì, si possa accendere anche per il secondo requisito, la *proporzionalità*, posto che la metodologia indicata per la determinazione della base imponibile (l'incremento del margine di interesse fra i due esercizi più vicini) misura certamente un'evoluzione positiva della relativa vicenda imprenditoriale ed è riconducibile a fenomeni misurabili con un certo grado di razionalità ed oggettività. Può obiettarsi che una crescita del differenziale nel margine di interesse non si traduce necessariamente ed automaticamente in un incremento di redditività in valori assoluti (può aversi, infatti, un elevato margine di interesse motivato da operazioni assai rischiose che comportano, però, ben più elevati accantonamenti ai fondi rischi tali da ridurre la profittabilità effettiva dell'operatore bancario). Ma non si può negare che la scelta del legislatore non deve essere ricondotta sempre e comunque al risultato finale potendo ben identificare la base imponibile di un tributo straordinario anche in un altro elemento – sia pure intermedio - purchè ricco di significatività: e non c'è dubbio che il margine di interesse nel comparto bancario questa caratteristica la porta per intero.
- C - Ben più incerto è, invece, il giudizio sul terzo elemento, cioè la *eccezionalità*. Il fatto stesso che la proposta di legge consista nel riproporre, sia pure con modifiche, l'imposta "straordinaria" portata dall'art. 26 del decreto-legge n. 104

del 2023 ne confessa un rapporto di continuità in conflitto esplicito con le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale da ultimo, ed in modo piuttosto convincente, con la sentenza n. 111 del 2024. La Corte, infatti, ha in particolare asserito che la straordinarietà del momento, unitamente alla temporaneità del prelievo (di cui in questo caso si dubita), non possono essere di certo ritenute un *pass partout* per l'introduzione di qualsiasi forma di imposizione fiscale. In caso contrario, si finirebbe per riconoscere alle situazioni emergenziali e al conseguente sforzo di solidarietà che ne deriva – anch'esso di rango costituzionale – in capo agli operatori economici, di volta in volta, favoriti dalla particolare congiuntura del mercato in cui operano, un ruolo preminente rispetto agli altri principi costituzionali, in spregio ad ogni criterio di ragionevolezza. Il Legislatore, nell'ideare nuove e temporanee forme di imposizione, è quindi sempre tenuto ad assicurare un bilanciamento tra i vari interessi coinvolti; ciò anche dinanzi ad esigenze finanziarie della collettività straordinarie e preminenti. In assenza di tali accorgimenti, il prelievo straordinario si tradurrebbe infatti in una mera soggezione al potere statale a danno (solo) di taluni contribuenti.

Merita sottolineare che l'eccezionalità alla quale fa riferimento la Corte Costituzionale, quando nella citata sentenza qualifica come legittimo un prelievo che – come sembra leggersi tra le righe – in condizioni di normalità non avrebbe superato il suo vaglio, deve essere accompagnata da una certa “urgenza”. È stata, infatti, la necessità di acquisire tempestivamente risorse economiche per finanziare interventi urgenti a sostegno di famiglie e imprese e scongiurare, quindi, più gravi effetti negativi sull'economia nel suo complesso a giustificare un prelievo, per certi versi, non perfettamente aderente nella sua struttura ai principi costituzionali vigenti in materia tributaria. Bisognerebbe interrogarsi allora se anche il momento attuale sia caratterizzato da siffatta eccezionalità e urgenza. Sembrerebbe militare in senso contrario la possibilità riconosciuta alle banche, nella versione originaria della norma, di procedere all'accantonamento dell'imposta dovuta a riserva patrimoniale, in alternativa al versamento della stessa. All'epoca dell'introduzione del prelievo straordinario, il Legislatore non aveva ravvisato esigenze immediate di gettito da destinare alla realizzazione di interventi necessari e urgenti, ritenendo sufficiente destinare l'accantonamento ad un apposito fondo che avrebbe potuto, poi, essere utilizzato dal MEF per i finanziamenti prima casa e per interventi volti alla riduzione della pressione fiscale.

Viene da chiedersi, dunque, se i più recenti accadimenti di geopolitica abbiano avuto una portata tale da aver reso, ad oggi, “eccezionale e urgente” il reperimento di nuove risorse finanziarie attraverso la riproposizione del prelievo straordinario in capo agli istituti di credito.

Può obiettarsi che la proposta in esame innova fortemente il precedente regime di prelievo straordinario modificando (i) una serie di parametri (l'aliquota dell'imposta, la sua soglia di rilevanza), (ii) le alternative previste in precedenza (l'accantonamento a riserva), (iii) l'introduzione di un'imposta sostitutiva operante sempre e comunque, (iv) la destinazione del prelievo straordinario. Ma

è difficile negare che tutte queste modifiche paiono piuttosto strumentali – indipendentemente al giudizio di merito che se ne dà – a giustificare la reiterazione di un tributo che, secondo la Corte, è davvero straordinario se irripetibile. E lo è meno (o forse non lo è affatto) se si ripropone l'anno successivo su un presupposto sostanzialmente analogo.

- D - Assai discutibile risulta, poi, la destinazione proposta del gettito derivante dal tributo straordinario qui esaminato. Il prendere atto dell'esistenza di una situazione critica nel comparto immobiliare, ed in particolare della difficoltà dei piccoli proprietari a fare fronte all'incremento dei costi finanziari di finanziamenti già contratti, merita certamente la più grande attenzione da parte del legislatore. Ma essa non può tradursi in una sorta di tributo di scopo, quale risulterebbe essere la tassazione straordinaria del comparto bancario che ne è astrattamente responsabile. I tributi di scopo infatti devono la propria legittimità alla circostanza di essere istituiti con la specifica finalità di destinare il relativo gettito ad un determinato scopo, appunto individuabile nel finanziamento di iniziative volte a migliorare stabilmente i servizi offerti alla collettività, attraverso la realizzazione di opere pubbliche o di investimenti pluriennali nei servizi sociali o, ancora, attraverso il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana (si pensi, ad esempio, all'imposta di soggiorno istituita dai Comuni a maggiore destinazione turistica).

La (nuova) destinazione dell'imposta straordinaria appare, quindi, un po' troppo finalizzata a voler (tentare di) recuperare *ex post* quei caratteri di eccezionalità e urgenza che avrebbero già dovuto accompagnare la versione originaria della norma.

Conclusioni

La riproposizione di una imposta sugli extraprofitti bancari nella formulazione proposta con l'Atto Camera 1749/2024 mi sembra inidonea a superare il vaglio Costituzionale perché confligge in modo esplicito col carattere di *eccezionalità* che – secondo le indicazioni della Corte – deve caratterizzare questo tipo di tributo straordinario. Conclusione questa che prescinde da valutazioni di merito ed è dettata da osservazioni di carattere meramente oggettivo.

Altre conclusioni possono, invece, essere formulate sotto un profilo più soggettivo e, come tali, opinabili. Il contributo alle spese pubbliche, anche straordinario, è sempre un'alternativa legittima e possibile (beninteso con le restrizioni riassunte sopra). Ma se si ritiene che ricorrano le condizioni per chiedere un contributo straordinario al mondo delle attività produttive il suo riferimento ad un solo settore – ancorchè particolarmente robusto – desta comunque qualche perplessità e rende di molto preferibile la sua estensione a tutti coloro che – indipendentemente dal comparto economico in cui operano – realizzano le medesime condizioni di arricchimento. Ciò detto occorrerebbe conseguentemente rilevare che se si seguisse fino in fondo questa logica ne deriverebbe una tassazione maggiore – cioè progressiva – in funzione del

maggior profitto di volta in volta realizzato. Risultato magari istintivamente gradito (e di certo costituzionalmente legittimo perché la progressività non è necessariamente limitata alle sole persone fisiche) ma che configurerebbe l'Italia come un paese ove è bene guadagnare poco e comunque con modeste differenze fra un anno e l'altro. Si tratta di un viatico davvero poco affascinante (chi investirebbe in un paese del genere?) che porterebbe ad un futuro di impoverimento progressivo (e complessivo) e, quindi, come tale, da evitare. Occorre, dunque, pensare a qualcosa di alternativo, come si è tentato di fare – forse un po' troppo timidamente - con la Riforma Tributaria in corso di realizzazione. Al tempo stesso va considerato che una caratteristica positiva di un sistema tributario è la sua stabilità nel tempo. Fatto questo che permette di programmare il se, dove, come e quando investire: cioè dove lavorare per il futuro oltrechè per il presente. In questa ottica va salvaguardato quanto più possibile il sistema di determinazione della base imponibile così da rispettare la logica delle scelte di medio periodo; e diventa preferibile, perché meno sconvolgente, intervenire sull'aliquota di un sistema stabile. Meglio sull'Ires; ma, al limite, anche sull'Irap. Conseguo che in un contesto di crescita dei profitti può ben ipotizzarsi un incremento di aliquota – magari temporaneo – lasciando immutati i criteri di determinazione della base imponibile. Una distinzione potrebbe essere fatta in funzione della dimensione imprenditoriale riservando l'incremento solo alle imprese che superano un certo volume d'affari (ad esempio: 10 milioni di euro per il settore manifatturiero e dei servizi e 25 milioni di euro per quello commerciale) ed esonerando, corrispondentemente, quelle che sono al di sotto di una certa fascia. Si tratta, beninteso, di scelte opinabili: ma è proprio questo il compito del legislatore: scegliere. Possibilmente il meglio.

Tommaso Di Tanno

