



DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO E IMPRESA

COORDINATORE CHIAR.MO PROF. FABIO MARCHETTI

La tassazione del reddito delle imprese bancarie
(*SINTESI*)

TUTOR

CHIAR.MA PROF.SSA LIVIA SALVINI

DOTTORANDA

PAOLA BATALOCCO

SINTESI

L'impresa bancaria, come noto, è, da tempo, destinataria di una disciplina speciale, la quale si articola in schemi regolamentari riconducibili tanto al diritto comune dell'impresa quanto al diritto pubblico delle attività economiche e della relativa organizzazione amministrativa di controllo. Ciò è racchiudibile nell'endiadi «impresa autorizzata» o «impresa vigilata», con tale termine intendendosi che l'autonomia dell'impresa bancaria è in vario modo guidata dalle indicazioni di vigilanza. Come è altrettanto noto, tale disciplina, la quale è il portato di una lunga evoluzione normativa, accoglie la necessità per gli enti creditizi di una operatività da condurre esclusivamente sulla base di una logica d'impresa ed è rappresentativa dell'inversione di tendenza rispetto a quelle interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali - prevalenti sotto la previgente disciplina - che individuavano un limite alla natura imprenditoriale dell'attività bancaria nel necessario perseguimento di finalità di interesse pubblico.

Tale disciplina è stata definita una disciplina «a soggetto» atteso che «si applica alle banche ed è banca l'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria», attività che si sostanzia «collegamento funzionale» tra raccolta del risparmio tra il pubblico ed erogazione del credito.

La peculiare attività svolta dall'impresa bancaria esercita un'influenza sullo statuto imprenditoriale, nel senso che costituisce il criterio in base al quale si identifica uno statuto particolare dell'impresa (definibile, per l'appunto, come «impresa a statuto speciale»).

Tanto premesso, il presente lavoro si prefigge di indagare secondo quali modalità la specificità dell'impresa bancaria si rifletta

sull'ordinamento tributario e, in particolare, sul sistema dell'imposta sul reddito.

Sul punto, è stato rilevato come l'ordinamento tributario abbia “sofferto” di un “retaggio storico”, atteso che il legislatore fiscale non avrebbe accolto in pieno le innovazioni apportate dal Testo Unico Bancario «ogniqualevolta...[ha fatto] ricorso al reperimento urgente di risorse o per lo svolgimento di compiti di interesse pubblico, estranei all'attività di impresa», non dimostrando in tali circostanze «la consapevolezza del fatto che la qualificazione delle banche come imprese, e non più quali non ben definiti “satelliti” del comparto pubblico (...)» e «[non si è soffermato] a sufficienza sulla circostanza che esse [le banche] non producono gli stessi beni e servizi delle industrie manifatturiere o commerciali, ma si occupano di un ben diverso segmento produttivo... [il quale si sostanzia nell']...erogazione del credito e [nel]la raccolta del risparmio... svolti con caratteristiche e modalità che non possono trovare riscontro in altri settori».

Invero, il legislatore tributario non ha seguito una linea costante nei confronti del settore bancario, mostrando, negli anni, un andamento “altalenante” (“schizofrenico”, lo definiva non molto tempo fa il Prof. Falsitta), prediligendo alcune volte gli interessi erariali, altre volte, orientandosi verso interventi agevolativi o di “ristoro” perseguendo, tra l'altro, finalità anticicliche (come nel caso della disciplina della trasformazione delle imposte anticipate in crediti d'imposta), finalità promozionali (come nel caso delle partecipazioni acquisite per il recupero dei crediti fiscali) ovvero, più semplicemente, allo scopo di eliminare penalizzazioni tributarie e nell'ottica di attuare una semplificazione del sistema.

In via del tutto convenzionale e semplificata, si è ritenuto possibile suddividere le “peculiarità tributarie” destinate all’impresa bancaria in tre ambiti.

Il primo ambito concerne il recepimento nel sistema dell’imposta sul reddito delle specificità “strutturali” dell’attività bancaria, le quali trovano evidenza nella relativa disciplina bilancistica di settore. In tale contesto, si è cercato di comprendere come l’ordinamento tributario ha tenuto conto delle “poste” caratteristiche dell’attività bancaria, risultanti dall’attività di erogazione del credito e di raccolta del risparmio tra il pubblico, ovvero, rispettivamente, dei crediti verso la clientela e degli interessi passivi.

Il secondo ambito concerne specifiche disposizioni agevolative “asistematiche” introdotte dal legislatore per finalità *extrafisicali*, in particolare, la disciplina della trasformazione delle imposte anticipate in crediti d’imposta e la disciplina delle partecipazioni acquisite per il recupero di crediti bancari. Entrambe le discipline sono correlate alla disciplina tributaria dei crediti bancari ma secondo ottiche diverse. Più precisamente, la prima si pone quale una sorta di “rimedio” agli effetti del procrastinamento, sempre maggiore nel tempo, della deducibilità dei crediti bancari; la seconda, invece, in un’ottica promozionale, fa sì, fondamentalmente, che si applichi, tramite una *fictio iuris*, il regime tributario dei crediti alle partecipazioni acquisite per il recupero dei crediti bancari.

Il terzo ambito riguarda, invece, il più complesso tema della sovrimposizione nel settore bancario. Tale ambito comprende una serie di interventi legislativi che si differenziano sia dal punto di vista della *ratio* che della struttura. Tra tali interventi può annoverarsi la cd. “*Robin Hood Tax* nel settore bancario”, locuzione con la quale ci si riferisce all’inasprimento del trattamento tributario delle poste tipiche

dell'attività bancaria (crediti e interessi) attuato con il decreto n. 112 del 2008 nell'intento di colpire gli *extraprofitti* di congiuntura e, al contempo, di perseguire finalità redistributive (si noti, che tale inasprimento, seppur tecnicamente non possa definirsi tale, nella sostanza, può considerarsi una sovrimposizione). Altro intervento ascrivibile a tale ambito è l'introduzione di una addizionale *una tantum* destinata al settore bancario, finanziario e assicurativo, prevista dal legislatore nel 2013, riconducibile ad esigenze di gettito. Ancora ascrivibile a tale ambito è l'addizionale, a carattere permanente, introdotta, a partire dal 2017¹, nei confronti degli enti bancari e finanziari, la quale si propone una finalità *extrafiscale* "innovativa" ovvero quella di neutralizzare la diminuzione dell'aliquota Ires per impedire negative ripercussioni contabili.

L'esito dell'indagine ha portato a svolgere sia delle osservazioni relative ai singoli ambiti, sia osservazioni trasversali.

Con riferimento al trattamento tributario delle specifiche poste afferenti l'attività bancaria, può ritenersi come esso abbia rappresentato il canale principale con il quale il legislatore è intervenuto sul settore bancario, spesso in aderenza a mere esigenze erariali. In tale contesto, sono state esaminate le misure complessivamente denominate "*Robin Hood Tax* nel settore bancario" le quali avevano determinato un rilevante inasprimento del trattamento tributario delle suddette poste, riconducendolo alla *voluntas legis* di tassare i cd. «guadagni di congiuntura»; la dottrina, ad ogni modo, aveva aspramente criticato tali misure intravedendo nelle evocative finalità redistributive soltanto un "mascheramento" di esigenze di gettito. In tale contesto, degno di rilievo risultava essere anche il tentativo del legislatore di "compensare" quanto disposto dalla

¹ Per le imprese con esercizio coincidente con l'anno solare.

predetta *Robin Hood Tax* e di perseguire finalità anticicliche, attuato con il decreto n. 78 del 2009 e sostanziatesi in un “alleggerimento” della disciplina tributaria dei crediti cd. «nuovi»; tale intervento, tuttavia, non era stato, nel concreto, in grado di raggiungere gli obiettivi che il legislatore si era prefissato.

Allo stato, la normativa attualmente vigente prevede, per le poste tipiche dell’attività bancaria, il pressoché totale allineamento del dato contabile al dato di bilancio; in tale ambito, potrebbe, quindi, ritenersi “chiuso il cerchio”, nel senso che il legislatore sembrerebbe aver raggiunto quell’obiettivo di «equità fiscale» che si esplica nella coerenza tra trattamento tributario e attività svolta dal soggetto passivo, da lungo tempo auspicato dalla dottrina. Tale rinnovato assetto tributario, tuttavia, non ha mancato di sollevare perplessità nella dottrina soprattutto con riferimento alla disciplina dei crediti bancari, laddove è stata prospettata l’eventualità di un potenziamento del sindacato sul bilancio ovvero di un sindacato in merito all’inerenza delle perdite su crediti da parte dell’Amministrazione finanziaria. Inoltre, la dottrina ha sollevato dei dubbi con riferimento alla compatibilità di tale assetto tributario con i nuovi orizzonti della disciplina contabile (in specie, con riferimento alla prossima entrata in vigore dello *standard IFRS 9*); la tematica sembra, quindi, destinata a ricevere ulteriori chiarimenti.

Va, inoltre, rilevato, con riferimento agli interessi passivi, che il legislatore ha sì raggiunto l’obiettivo, da tempo auspicato dalla dottrina, del riconoscimento di una deducibilità integrale e immediata, tuttavia, non sembrerebbe dividerne le motivazioni di base, laddove sembrerebbe ritenere siffatta deducibilità “illimitata” non una connotazione “fisiologica” dell’imposizione sul reddito delle imprese bancarie ma una sorta di “contrappeso” rispetto alla neutralizzazione

della diminuzione dell'aliquota Ires, avvenuta per il tramite dell'istituzione di un'addizionale.

Con riferimento alle disposizioni “asistematiche” e “agevolative” sostanziatesi nella disciplina (ad esaurimento) della trasformazione delle imposte anticipate in crediti di imposta e delle partecipazioni acquisite per il recupero dei crediti bancari, attenta dottrina aveva notato una certa contrapposizione tra le stesse, nel senso che la prima, in un'ottica di «razionalità del sistema e di coerenza», non sembrerebbe costituire «un elemento di valutazione favorevole alla decisione di “trasformare” il credito in azioni». Inoltre, sempre ad avviso della stessa dottrina, non sembrerebbe «ipotizzabile la contemporanea fruizione del regime ...[previsto dall'art. 113 Tuir]... con la...disciplina che consente la trasformazione delle imposte anticipate...in crediti d'imposta... posto che... nel primo caso è richiesto lo stato di crisi della società debitrice mentre nella seconda ipotesi tale particolare situazione è prevista per il creditore. Ancora, sotto un altro punto di vista, può rilevarsi come la “correzione” della disciplina della trasformazione delle DTA in seguito all'intervento della Commissione Europea rappresenti un'ulteriore dimostrazione dello “spettro” che “incombe” sulle misure agevolative settoriali, suscettibili di essere considerate aiuti di stato. “Spettro” che, peraltro, come notato dalla dottrina, potrebbe in linea teorica interessare anche la disciplina delle partecipazioni acquisite per il recupero dei crediti bancari².

Con riferimento alla sovrimposizione nel settore bancario, i profili di maggiore interesse attengono ai profili di costituzionalità della stessa. Come emerge dall'analisi svolta, il legislatore ha, nel tempo, previsto una “discriminazione qualitativa soggettiva” (con la

² I riferimenti dottrinari sono a F. PAPARELLA, (2012); ID., *Enti creditizi* (2013), cit.

Robin Hood Tax nel settore bancario), un aggravio di imposizione temporaneo e dovuto a contingenti esigenze di gettito (con l'addizionale *una tantum*) e un innovativo (e, comunque, privo di precedenti) aggravio settoriale dell'aliquota Ires permanente volto ad adempiere finalità, in senso lato, "agevolative" (con l'addizionale prevista con la legge n. 208 del 2015).

Le maggiori perplessità sembrano risiedere in tale ultima addizionale, atteso innanzitutto il suo carattere non transitorio. Il carattere permanente del tributo, infatti, sembrerebbe renderlo "sproporzionato" rispetto alle finalità che lo stesso si prefigge; assunto, questo, che sembrerebbe, *mutatis mutandis*, rievocare quando già affermato dalla Corte Costituzionale con riferimento alla *Robin Hood Tax* per il settore petrolifero. Inoltre, l'impianto basato sulla compresenza dell'addizionale e dell'integrale deducibilità degli interessi passivi risulterebbe suscettibile di determinare delle discriminazioni *intra*settoriali, atteso che avrebbe una portata "agevolativa" soltanto per i soggetti che presentano elevati *stock* di imposte anticipate (dovute alle svalutazioni di crediti non ancora dedotte) e, per i quali, l'attività di raccolta del risparmio rappresenta attività rilevante.

Peraltro, oltre ad eventuali criticità costituzionali, la recente addizionale presenta anche delle incertezze applicative, soprattutto in merito al suo rapporto con la disciplina della trasformazione delle imposte anticipate in crediti di imposta nel caso di opzione per la tassazione consolidata, in merito alle quali si attendono opportuni chiarimenti da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Trasversalmente, può osservarsi come, in gran parte delle disposizioni settoriali esaminate, il legislatore tributario "accomuni" banche, enti finanziari ed enti assicurativi; sussistono, tuttavia, anche disposizioni in cui lo stesso legislatore valorizza la specificità delle

banche rispetto agli altri intermediari finanziari, prevedendo disposizioni espressamente dedicate agli enti creditizi (come nel caso delle partecipazioni acquisite per il recupero dei crediti bancari ovvero nel caso della disposizione antielusiva relativa alle consistenze dei titoli e valori mobiliari diversi dalle partecipazioni prevista per l’Ace), alle volte spingendosi fino a riconoscere preminente interesse alle esigenze del settore bancario (come nel caso dell’addizionale prevista dalla legge n. 208 del 2015, la cui, portata “agevolativa”, come detto, sembrerebbe esplicarsi soltanto nei confronti delle (di alcuni tipi di) banche), quasi sembrando ipotizzare uno *statuto ad hoc*.

In conclusione, sembra potersi rilevare come la fiscalità bancaria non sia più definibile come una «fiscalità [meramente] eventuale», atteso che sembrerebbe presentare molte “questioni aperte”, la cui risoluzione sembra possibile soltanto dopo un’attenta analisi della *ratio* originaria delle disposizioni settoriali e del loro inserimento nel sistema dell’imposta sul reddito, quale si è cercato di delineare con il presente lavoro.