



IT

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 12 settembre 2023

relativo all'imposizione di un'imposta straordinaria agli enti creditizi

(CON/2023/26)

Introduzione e base giuridica

L'11 agosto 2023 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano una richiesta di parere relativa al decreto-legge recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici (di seguito il «decreto-legge»)¹. La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 2, paragrafo 1, sesto trattino, della decisione del Consiglio 98/415/CE², in quanto il decreto-legge riguarda, tra l'altro, disposizioni applicabili agli istituti finanziari nella misura in cui esse incidono in maniera significativa sulla stabilità degli istituti e dei mercati finanziari e sui compiti della BCE relativi alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del trattato. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Finalità del decreto-legge

- 1.1 Il decreto-legge introduce, tra l'altro, un'imposta straordinaria applicabile agli enti creditizi³. L'imposta è determinata applicando un'aliquota pari al 40% sul maggior valore tra:
- l'ammontare del margine di interesse di cui alla voce 30 del conto economico redatto secondo gli schemi approvati dalla Banca d'Italia relativo all'esercizio finanziario antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 che eccede per almeno il 5% il medesimo margine per l'esercizio finanziario antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022; o
 - l'ammontare del margine di interesse di cui alla voce 30 del conto economico redatto secondo gli schemi approvati dalla Banca d'Italia relativo all'esercizio finanziario antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2024 che eccede per almeno il 10% il medesimo margine per l'esercizio finanziario antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022.
- 1.2 L'ammontare dell'imposta straordinaria per ogni ente creditizio, in ogni caso, non può essere superiore a una quota pari allo 0,1% del totale dell'attivo relativo all'esercizio finanziario antecedente al 1° gennaio 2023.

¹ Decreto-legge 10 agosto 2023 n. 104, Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 10 agosto 2023.

² Decisione del Consiglio, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative (GU L 189 del 3.7.1998, pag. 42).

³ Cfr. l'articolo 26 del decreto-legge.

- 1.3 L'imposta straordinaria deve essere versata nel corso del 2024. L'imposta straordinaria è versata entro il sesto mese successivo a quello di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2024. I soggetti imponibili che approvano il bilancio oltre il termine di quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario effettuano il versamento entro il mese successivo a quello di approvazione del bilancio. I soggetti imponibili con esercizio non coincidente con l'anno solare, sono tenuti a effettuare il versamento nel 2024 e, comunque, entro il 31 gennaio se il termine di cui sopra scade nell'anno 2023. L'imposta straordinaria versata non è deducibile dai redditi imponibili ai fini delle imposte sui redditi delle società e dell'imposta regionale sulle attività produttive. Ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione dell'imposta straordinaria, nonché del contenzioso, si applicano le disposizioni in materia di imposte sui redditi.
- 1.4 Le maggiori entrate derivanti da tale imposta saranno allocate al finanziamento del fondo per i mutui sulla prima casa e per interventi volti alla riduzione della pressione fiscale di famiglie e imprese.
- 1.5 Il decreto-legge non è accompagnato da alcuna relazione illustrativa che ne spieghi la ratio. Inoltre, la documentazione tecnica inviata al Senato della Repubblica italiana in relazione al decreto-legge contiene una sintesi delle principali disposizioni legislative, ma non contiene alcuna spiegazione dalla ratio alla base del decreto-legge.

2. Osservazioni di carattere generale

La BCE ha di recente adottato un parere su un progetto di legge spagnolo sull'imposizione di prelievi temporanei agli operatori del settore energetico, agli enti creditizi e agli istituti di credito finanziari⁴ e un parere su un progetto di legge lituano che istituisce un contributo di solidarietà temporaneo applicabile agli enti creditizi, comprese le succursali di istituti di credito di altri Stati membri e le banche estere stabilite in Lituania⁵. In entrambi tali pareri la BCE ha preso in considerazione iniziative analoghe al decreto-legge sotto il profilo della politica monetaria, della stabilità finanziaria e della vigilanza prudenziale.

3. Contesto di politica monetaria

- 3.1 La BCE evince⁶ che la decisione del Governo italiano sia motivata dai costi sociali potenzialmente ingenti per famiglie e imprese collegati al contesto di tassi di interesse elevati.
- 3.2 I tassi di inflazione dell'area dell'euro hanno raggiunto livelli record nel corso del 2022 e hanno posto sfide significative per la conduzione della politica monetaria. Guidata dal proprio obiettivo primario di mantenere la stabilità dei prezzi⁷, la BCE ha adottato un'azione decisa volta per assicurare un ritorno tempestivo dell'inflazione all'obiettivo del 2% nel medio termine. I tassi di interesse di riferimento della BCE sono stati aumentati nell'intento di frenare la domanda e mettere al riparo dal rischio di un persistente incremento delle aspettative d'inflazione. Parallelamente, gli acquisti netti di attività sono cessati, il portafoglio del programma di acquisto di attività si sta riducendo a un ritmo misurato e prevedibile e la BCE è pronta ad adeguare tutti i suoi strumenti nell'ambito del proprio mandato per

4 Cfr. il parere CON/2022/36. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati su EUR-Lex.

5 Cfr. il parere CON/2023/9.

6 Cfr. il sito Internet del Governo italiano - Presidenza del Consiglio dei ministri all'indirizzo www.governo.it.

7 Cfr. l'articolo 127, paragrafo 1, del trattato.

assicurare che l'inflazione ritorni sul suo obiettivo di medio termine e per preservare l'ordinata trasmissione della politica monetaria⁸.

- 3.3 Dato che i tassi di interesse di riferimento della BCE saranno fissati su livelli sufficientemente restrittivi finché necessario a conseguire un ritorno tempestivo dell'inflazione all'obiettivo del 2% nel medio termine, è importante considerare che le operazioni di politica monetaria hanno sempre alcune implicazioni in termini di distribuzione. Naturalmente, hanno effetti sul reddito e sulla redditività degli enti creditizi. Dal punto di vista della politica monetaria, gli enti creditizi svolgono un ruolo particolare nell'assicurare una regolare trasmissione delle misure di politica monetaria all'economia in generale. In tale contesto, mantenere una posizione patrimoniale adeguata aiuta gli enti creditizi a evitare brusche correzioni nella concessione dei prestiti all'economia reale⁹.
- 3.4 È dimostrato che il reddito netto da interessi solitamente tende ad espandersi all'impatto man mano che aumentano i tassi di riferimento. Tale effetto è tanto più rapido quanto maggiore è il peso dei prestiti con tasso di interesse a breve termine o variabile nel bilancio della banca. Tuttavia, con il procedere del ciclo restrittivo, tale effetto positivo sul reddito può essere compensato da minori volumi di prestiti, da maggiori costi di finanziamento, da perdite registrate nel portafoglio titoli e da un aumento degli accantonamenti derivante dal potenziale deterioramento della qualità del portafoglio creditizio. La realizzazione di rischi al ribasso nell'attuale contesto potrebbe ridurre significativamente la capacità di rimborso dei debitori e tradursi in una minore redditività delle banche. L'effetto netto di una politica monetaria più restrittiva sulla redditività delle banche misurato sull'intero ciclo di definizione delle politiche può pertanto essere meno positivo, se non negativo, su un orizzonte temporale esteso.
- 3.5 Poiché la determinazione dei destinatari dell'imposta straordinaria si basa anche sul reddito netto da interessi nel 2023, tali enti creditizi possono registrare utili o perdite inferiori nel momento in cui l'imposta è effettivamente riscossa. Inoltre, un'imposta sul reddito netto da interessi, quale l'imposta di cui al decreto-legge, sarebbe comunque vincolante anche se gli enti creditizi soggetti a tale imposta registrassero perdite sulle componenti dei loro utili derivanti da redditi diversi dal reddito netto da interessi. Più in generale, occorre prestare cautela per garantire che l'imposta straordinaria non incida sulla capacità dei singoli enti creditizi di costituire solide basi patrimoniali e di effettuare adeguati accantonamenti per maggiori svalutazioni e un deterioramento della qualità creditizia. Limitare la capacità degli enti creditizi di mantenere posizioni patrimoniali adeguate o di costituire con prudenza accantonamenti nel contesto di una possibile flessione della qualità creditizia potrebbe mettere a repentaglio una regolare trasmissione delle misure di politica monetaria, basata sul sistema bancario, all'economia in generale.

4. Contesto di stabilità finanziaria

- 4.1 La BCE ha già in precedenza adottato pareri su progetti legislativi che introducono imposte nei confronti di enti creditizi in diversi Stati membri¹⁰. A tale riguardo, essa ha rimarcato in generale che

⁸ Cfr. il paragrafo 2.1 del parere CON/2023/9. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati su EUR-Lex.

⁹ Cfr. il paragrafo 2.2 del parere CON/2022/36 e il paragrafo 2.2 del parere CON/2023/9.

¹⁰ Cfr. i pareri CON/2020/28, CON/2019/44, CON/2019/40, CON/2019/18 e CON/2016/1. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati su EUR-Lex.

imporre un'imposta straordinaria al settore bancario potrebbe rendere più complicato per gli enti creditizi accumulare riserve supplementari di capitale in quanto i loro utili non distribuiti si ridurrebbero, e ciò diminuirebbe la loro capacità di tenuta di fronte a shock economici. In effetti, tali imposte straordinarie potrebbero avere effetti economici negativi limitando la capacità degli enti creditizi di erogare credito, contribuendo a condizioni meno favorevoli per i clienti quando erogano prestiti e altri servizi. È essenziale che gli enti creditizi abbiano una solida base patrimoniale per assolvere il loro ruolo di intermediari del credito nell'economia. L'aumento dei costi e la riduzione dell'offerta di credito, o i costi più elevati di altri servizi bancari, possono incidere negativamente sulla crescita economica reale¹¹.

- 4.2 Il decreto-legge prevede che l'imposta straordinaria abbia natura di una tantum. A tale riguardo la BCE ha raccomandato in precedenza che è necessaria una chiara separazione tra la natura straordinaria dei proventi e le risorse di bilancio generali di un governo per evitarne l'uso a fini generali di risanamento di bilancio¹².
- 4.3 Un reddito netto da interessi degli enti creditizi più elevato può inizialmente derivare dall'aumento dei tassi di interesse. Ma l'aumento dei tassi di interesse può anche contribuire a un aumento dei costi di finanziamento e ad eventuali perdite sui portafogli di titoli bancari in essere. Inoltre, in una prospettiva di lungo periodo, tassi di interesse più elevati possono incidere negativamente sulla situazione finanziaria dei beneficiari di prestiti, aumentando così il rischio di credito. Tali effetti non sono presi in considerazione nel concepire l'imposta straordinaria, in quanto quest'ultima è calcolata sul margine di interesse netto e non sugli utili netti. È opportuno che tali diversi fattori siano debitamente valutati al fine di garantire che gli enti creditizi rimangano in una posizione favorevole per assorbire potenziali perdite future¹³.
- 4.4 L'imposta straordinaria può rendere più costoso per le banche attrarre nuovo capitale azionario e finanziamento all'ingrosso, in quanto gli investitori nazionali ed esteri potrebbero avere meno interesse a investire in enti creditizi italiani che hanno prospettive più incerte. Inoltre, l'introduzione di una imposta retroattiva ad hoc aumenta indebitamente l'incertezza sul quadro fiscale, danneggiando la fiducia degli investitori e influenzando potenzialmente anche il costo del finanziamento per le società non finanziarie. Inoltre, la sua natura retroattiva può alimentare la percezione di un quadro fiscale incerto e dar luogo a un ampio contenzioso, creando problemi di incertezza giuridica.
- 4.5 L'imposta straordinaria può portare a una frammentazione del sistema finanziario europeo a causa della natura eterogenea di tali imposte per il settore bancario. Il rischio di una doppia imposizione per gli enti creditizi che operano anche attraverso succursali in altre giurisdizioni in cui si riscuote ugualmente un'imposta straordinaria può rappresentare un'ulteriore fonte di tale frammentazione.

11 Cfr. il paragrafo 3.2.1 del parere CON/2010/62, il paragrafo 2.1 del parere CON/2011/29, il paragrafo 3.1 del parere CON/2022/36 e il paragrafo 4 del parere CON/2023/9.

12 Cfr. il paragrafo 3.2.2 del parere CON/2010/62, il paragrafo 3.1 del parere CON/2022/36 e il paragrafo 3.4 del parere CON/2023/9.

13 Cfr. il paragrafo 3.2 del parere CON/2023/9.

4.6 Alla luce di quanto precede, la BCE raccomanda che, al fine di valutare se la sua applicazione pone dei rischi per la stabilità finanziaria, e in particolare se ha il potenziale di compromettere la capacità di tenuta del settore bancario e di causare distorsioni del mercato, il decreto-legge sia accompagnato da un'analisi approfondita delle potenziali conseguenze negative per il settore bancario¹⁴. Tale analisi dovrebbe illustrare in dettaglio in particolare, l'impatto specifico dell'imposta straordinaria sulla redditività a più lungo termine e sulla base patrimoniale, sull'accesso ai finanziamenti e sulla concessione di nuovi prestiti e sulle condizioni di concorrenza sul mercato, e il suo potenziale impatto sulla liquidità.

5. Considerazioni relative alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi

5.1 La BCE evince che l'imposta straordinaria si applicherebbe, in pratica, tanto agli enti creditizi significativi soggetti alla vigilanza diretta della BCE quanto agli enti creditizi meno significativi soggetti alla vigilanza diretta delle autorità competenti sotto la supervisione della BCE all'interno del quadro del Meccanismo di vigilanza unico. Riguardo a tale punto, la BCE sottolinea che l'imposta straordinaria inciderà in particolar modo sugli enti meno significativi, che tendono a concentrarsi maggiormente sull'erogazione del credito, mentre gli enti significativi tendono ad avere una proporzione più elevata di reddito basato sulle commissioni.

5.2 La base sulla quale sarebbe stabilita l'imposta straordinaria non prende in considerazione l'intero ciclo economico e non comprende, tra l'altro, le spese operative e il costo del rischio di credito, come indicato in precedenza. Di conseguenza, l'ammontare dell'imposta straordinaria potrebbe non essere commisurato alla redditività a più lungo termine di un ente creditizio e alla sua capacità di generare capitale. Per effetto dell'applicazione generale dell'imposta straordinaria, gli enti creditizi che hanno minore solvibilità, o che sono maggiormente concentrati sull'erogazione del credito (quali le banche di piccole dimensioni) oppure che hanno proiezioni patrimoniali impegnative potrebbero vedere ridotta la loro capacità di assorbire potenziali rischi al ribasso di una recessione economica. Come rilevato nel comunicato stampa della BCE del 28 luglio 2023 sulla prova di stress 2023¹⁵, il miglioramento della posizione patrimoniale è stato un fattore determinante per preservare la resilienza delle banche in condizioni estremamente avverse.

5.3 La BCE desume che l'ammontare dell'imposta straordinaria non eccederebbe in nessun caso la quota dell'0,1% delle attività totali relative all'esercizio finanziario antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023. Non è del tutto chiaro se la nozione di attività totali si riferisca allo stesso perimetro utilizzato per il calcolo dell'imposta oppure se si riferisca alle attività totali a livello consolidato. Sarebbe auspicabile un ulteriore chiarimento su questo punto per determinare l'onere prevedibilmente applicabile agli enti creditizi soggetti alla vigilanza diretta della BCE, quali attività consolidate dei soggetti non nazionali, e le cui attività comprendono le operazioni di assicurazione e, a loro volta, le implicazioni dell'imposta straordinaria per la loro redditività e posizione patrimoniale.

¹⁴ Cfr. il paragrafo 3.4 del parere CON/2022/36 e il paragrafo 3.7 del parere CON/2023/9.

¹⁵ Disponibile sul sito internet della vigilanza bancaria della BCE all'indirizzo www.bankingsupervision.europa.eu.

5.4 Il decreto-legge non considera né chiarisce il trattamento degli enti creditizi in cui siano avvenute fusioni e acquisizioni durante il periodo di stima per il calcolo dell'imposta e il relativo impatto, in termini di perimetri diversi alle diverse date di riferimento, sul calcolo dell'imposta straordinaria. La BCE accoglierebbe con favore ulteriori chiarimenti su tale aspetto.

Il presente parere sarà pubblicato su EUR-Lex.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 12 settembre 2023

[firmato]

La Presidente della BCE

Christine LAGARDE