



N. 34 - settembre 2023

## **A.S. n. 854 - Il parere della Banca centrale europea sull'introduzione di un'imposta straordinaria applicabile agli enti creditizi (articolo 26 del decreto-legge n. 104 del 2023)**

### **Quadro normativo**

Secondo l'articolo 127, par. 4, del [Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – TFUE](#), nell'ambito delle proprie competenze, la Banca centrale europea (BCE) viene consultata in merito a qualsiasi proposta di atto dell'Unione, nonché dalle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative e può formulare pareri da sottoporre alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione competenti o alle autorità nazionali.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 282, par. 5, del TFUE, la BCE, nei settori che rientrano nelle sue attribuzioni, è consultata su ogni progetto di atto dell'Unione e su ogni progetto di atto normativo a livello nazionale, e può formulare pareri.

Analogamente, la Decisione del Consiglio del 29 giugno 1998 relativa alla consultazione della BCE da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative ([98/415/CE](#)) chiarisce (all'articolo 2, par. 1) che le autorità degli Stati membri consultano la BCE su ogni progetto di disposizioni legislative di sua competenza ai sensi del trattato e, in particolare, per quanto riguarda, tra l'altro, le norme applicabili agli istituti finanziari nella misura in cui esse influenzano la stabilità di tali istituti e dei mercati finanziari e che incidono in maniera significativa sui compiti della BCE relativi alla vigilanza prudenziale ai sensi dell'articolo 127, par. 6, del TFUE.

### **Il contenuto del parere**

Il 12 settembre 2023, la BCE ha reso un parere relativo all'introduzione di un'imposta straordinaria applicabile agli enti creditizi ([CON/2023/26](#)) su richiesta del Ministero dell'economia e delle finanze italiano risalente all'11 agosto 2023.

L'articolo 26 del decreto-legge n. 104 del 2023 ([A.S. n. 854](#)) istituisce un'imposta straordinaria, per l'anno 2023, sul margine di interesse (cd. extraprofitti) - ossia la differenza tra gli interessi attivi (percepiti dalle banche a fronte dell'impiego delle proprie disponibilità liquide, nonché sulle attività finanziarie al *fair value* o valutate al costo ammortizzato) e gli interessi passivi (e oneri assimilati) corrisposti dalle banche ai propri clienti a fronte della raccolta di risparmio - delle banche operanti nel territorio dello Stato. Il margine di interesse è riportato nei bilanci degli enti creditizi quale voce 30 del conto economico redatto secondo gli schemi approvati dalla Banca d'Italia.

In particolare, l'imposta straordinaria è determinata applicando un'aliquota del 40% sul maggior valore tra:

- il margine di interesse 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, oppure
- il margine di interesse 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.

L'imposta in ogni caso, per ogni ente creditizio, non può essere superiore allo 0,1% del totale dell'attivo relativo all'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 ed è indeducibile da IRES e IRAP. Il relativo gettito è destinato al finanziamento delle misure per la concessione della garanzia pubblica sui mutui prima casa, nonché a ulteriori interventi volti alla riduzione della pressione fiscale di famiglie e imprese.

Il parere reso dalla BCE risulta in gran parte simile a quello espresso recentemente su analoghe misure adottate dai governi spagnolo e lituano (si veda il box per una breve illustrazione) analizzando le disposizioni del decreto-legge sotto il profilo della politica monetaria, della stabilità finanziaria e della vigilanza prudenziale. In particolare, sono simili i riferimenti alla necessità di preservare la solidità patrimoniale delle banche per garantire sia la corretta trasmissione della politica monetaria all'economia generale, sia la capacità di erogare credito e assorbire perdite future; alla necessità di mantenere la separazione tra la natura straordinaria dei proventi e le risorse di bilancio generali; al rischio di aumentare il grado di incertezza del quadro finanziario e fiscale; al rischio di frammentare il sistema bancario europeo.

Sotto il profilo della **politica monetaria**, la BCE evince che la decisione del Governo italiano sia motivata dai costi sociali potenzialmente ingenti per famiglie e imprese derivanti dai tassi di interesse elevati, pur avendo evidenziato in premessa che il decreto-legge non è accompagnato da alcuna relazione illustrativa che ne spieghi la *ratio*. La BCE ha adottato azioni decise, sia in termini di aumento dei tassi di interesse di riferimento, sia di cessazione degli acquisti netti di attività, per frenare le aspettative inflazionistiche e assicurare un ritorno tempestivo dell'inflazione all'obiettivo del 2% nel medio termine.

Le operazioni di politica monetaria hanno sempre implicazioni in termini di distribuzione, nonché sul reddito e sulla redditività degli enti creditizi, i quali, a loro volta, svolgono un ruolo particolare nell'assicurare una regolare trasmissione delle misure di politica monetaria all'economia in generale. Per svolgere tale ruolo, evitando brusche correzioni nella concessione dei prestiti all'economia reale, gli enti creditizi devono mantenere una **posizione patrimoniale adeguata**.

Il reddito netto da interessi degli enti creditizi solitamente tende ad espandersi nel breve periodo man mano che aumentano i tassi di riferimento, ma può successivamente ridursi nel medio e lungo periodo per effetto di minori volumi di prestiti, maggiori costi di finanziamento, perdite registrate nel portafoglio titoli e un aumento degli accantonamenti derivante dal potenziale deterioramento della qualità del portafoglio creditizio. Quindi, se misurata sull'intero ciclo di definizione delle politiche, nota la BCE, l'effetto netto di una politica monetaria restrittiva sulla redditività delle banche potrebbe essere meno positivo, se non negativo, di quanto ci si possa attendere. Se, inoltre, si considera che 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, si potrebbe verificare che tali enti creditizi possano far registrare **utili inferiori o anche perdite al momento in cui siano chiamati a versare effettivamente l'imposta**.

La BCE invita pertanto a 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. Ciò al fine di preservare una regolare trasmissione delle misure di politica monetaria, basata sul sistema bancario, all'economia in generale.

Sotto il profilo della **stabilità finanziaria**, la BCE, richiamando analoghi pareri adottati in precedenza su progetti legislativi che introducono imposte nei confronti di enti creditizi in diversi Stati membri, rimarca che 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. Ciò potrebbe limitare 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.

Per quanto riguarda gli aspetti di finanza pubblica del gettito dell'imposta, analogamente a quanto evidenziato in precedenti pareri la BCE raccomanda 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 bilancio.

La BCE nota inoltre che nel concepire l'imposta straordinaria come calcolata, 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. Notando che 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, la BCE invita a valutare tali fattori al fine di garantire che gli enti creditizi rimangano nelle **condizioni di assorbire potenziali perdite future**.

Un'imposta straordinaria, retroattiva, *ad hoc*, può anche **aumentare il grado di incertezza sia riguardo alla solidità del sistema finanziario sia rispetto al quadro fiscale**, disincentivando gli investitori nazionali ed esteri a finanziare le banche italiane attraverso nuovo capitale azionario e finanziamento all'ingrosso.

La BCE sottolinea infine il **rischio di frammentazione del sistema finanziario europeo** a causa della natura eterogenea delle imposte straordinarie per il settore bancario. Evidenzia 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.

Al fine di valutare adeguatamente i rischi per la stabilità finanziaria, e in particolare per la capacità di tenuta del settore bancario, nonché quelli di causare distorsioni del mercato, la BCE raccomanda che il decreto-legge sia accompagnato da un'analisi approfondita delle potenziali conseguenze negative per il settore bancario che illustri 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.

Per quanto riguarda il profilo della **vigilanza prudenziale degli enti creditizi**, la BCE evidenzia, partendo dal fatto 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, che **l'imposta straordinaria inciderà in particolar modo sui primi (enti meno significativi)** in quanto la loro attività tende a concentrarsi maggiormente sull'erogazione del credito, mentre gli enti significativi tendono ad avere una proporzione più elevata di reddito basato sulle commissioni<sup>1</sup>.

Inoltre, poiché, come evidenziato in precedenza, la base imponibile dell'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, 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. Da ciò consegue che 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. La BCE cita a questo proposito il [comunicato stampa del 28 luglio 2023](#) sulla prova di stress 202315, da cui si evince che il miglioramento della posizione patrimoniale è stato un fattore determinante per preservare la resilienza delle banche in condizioni estremamente avverse.

Per quanto riguarda la previsione del decreto-legge secondo cui l'ammontare dell'imposta straordinaria non eccederebbe in nessun caso la quota dello 0,1% delle attività totali relative all'esercizio finanziario antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, la BCE rileva che 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** e auspica quindi 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.

La BCE chiede inoltre ulteriori chiarimenti sul 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.

---

<sup>1</sup> Si rammenta che la BCE esercita la vigilanza diretta su 109 banche significative dei paesi partecipanti, che detengono quasi l'82% degli attivi bancari totali. Per stabilire se una banca è da ritenersi significativa si applica una serie di criteri. La vigilanza ordinaria sulle banche significative è affidata ai gruppi di vigilanza congiunti (GVC). A ciascuna banca significativa è abbinato uno specifico GVC, che riunisce esperti della BCE e delle autorità nazionali di vigilanza. Le banche che non vengono considerate significative, ossia gli enti creditizi "meno significativi", continuano a essere sottoposte alla vigilanza esercitata dalle autorità nazionali competenti in stretta collaborazione con la BCE. La BCE può decidere in ogni momento di assumere la vigilanza diretta di una qualsiasi banca meno significativa al fine di assicurare l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati. Per approfondimenti, si rinvia alla [pagina dedicata](#) al Meccanismo di vigilanza nel sito della BCE.

## I pareri della BCE sulle proposte di prelievo straordinario in Spagna e Lituania

Negli ultimi anni, alcuni Paesi dell'Area Euro hanno introdotto forme di tassazione aventi caratteristiche e finalità analoghe a quelle introdotte dal Governo Italiano con il decreto-legge n. 104 del 2023, articolo 26. Gli esempi più recenti riguardano la Spagna e la Lituania.

Il 23 settembre 2022 la BCE ha ricevuto dal Banco de España, per conto del Parlamento spagnolo, una richiesta di parere su un disegno di legge sull'imposizione di prelievi temporanei agli operatori del settore energetico, agli istituti di credito e agli istituti di credito finanziario. La proposta mira a redistribuire equamente il carico dell'aumentata inflazione dai settori che ne hanno maggiormente beneficiato (appunto quello creditizio ed energetico) a quelli che ne sono stati maggiormente penalizzati, e in particolare alle famiglie, per le quali i salari sono aumentati a un tasso minore rispetto a quello dei prezzi, riducendosi quindi in termini reali. La proposta intende quindi destinare le entrate derivanti dal prelievo straordinario al finanziamento del patto nazionale sul reddito (*pacto de rentas*).

In particolare, la normativa assoggetta al prelievo le istituzioni creditizie e finanziarie il cui reddito da interessi e commissioni nel 2019 sia uguale o superiore a 800 milioni di euro. L'ammontare del prelievo temporaneo è calcolato applicando l'aliquota del 4,8% alla somma del reddito da interessi netti (interessi ricevuti meno interessi pagati) e da commissioni nette (commissioni incassate meno commissioni pagate) nell'anno precedente a quello in cui è dovuto (2023 e 2024).

La norma stabilisce che il prelievo non debba essere traslato sui clienti delle istituzioni creditizie e finanziarie, fissando una sanzione pecuniaria pari al 150% dell'importo traslato in caso di mancato rispetto di tale obbligo.

La proposta è poi divenuta [legge 38/2022](#) del 27 dicembre 2022.

Nel parere reso sulla proposta ([CON/2022/36](#)) la BCE ricorda che le operazioni di politica monetaria - tra cui rientrano l'incremento dei tassi di interesse di riferimento e l'interruzione dei programmi di acquisto di attività finanziarie da parte della Banca - comportano sempre, inevitabilmente, degli effetti re-distributivi. Inoltre, le istituzioni finanziarie svolgono un ruolo determinante nella trasmissione delle misure di politica monetaria al resto dei settori economici. In tale contesto, il mantenimento di un'adeguata disponibilità di capitale da parte di tali istituzioni è necessario a evitare una improvvisa riduzione del credito all'economia. Le evidenze riportate nel parere suggeriscono che, anche se l'incremento dei tassi di interesse di riferimento tende a innalzare nel breve periodo il reddito netto per interessi delle banche, tale effetto è spesso controbilanciato su un orizzonte temporale più ampio dalla riduzione del volume di credito, dalle perdite sui titoli in portafoglio e dalla ridotta capacità di rimborso dei debitori associate al deterioramento delle generali condizioni economiche. L'effetto netto della normalizzazione della politica monetaria sulla profittabilità complessiva degli istituti di credito può dunque essere meno positivo rispetto a quanto prospettato nel breve periodo. Ciò può far sì che le banche interessate dalla misura del Governo spagnolo possano registrare dei profitti minori o anche delle perdite nel momento in cui saranno chiamate effettivamente a versare il tributo straordinario, con conseguente rischio di impedire la corretta trasmissione all'economia delle misure di politica monetaria.

La BCE riconosce che le spinte inflazionistiche tendono a ridurre il reddito disponibile di famiglie e imprese e che tali effetti vadano mitigati con appropriate misure di politica di bilancio che abbiano carattere temporaneo e mirato ai soggetti più vulnerabili.

Facendo riferimento anche a precedenti pronunce su simili forme di prelievo da parte di altri Stati membri, la BCE rammenta che non è auspicabile utilizzare il gettito di imposte prelevate presso gli enti creditizi per finalità generali di bilancio, in quanto ciò rischia di rendere gli enti creditizi meno resilienti agli shock economici, limitando la loro capacità di fornire credito, spingendoli a offrire condizioni meno favorevoli ai clienti nella fornitura di prestiti e altri servizi, oltre a ridurre determinate attività. Raccomanda, dunque, in linea con queste considerazioni, che le disposizioni normative traccino una chiara distinzione tra il gettito straordinario derivante da tali prelievi e le risorse di bilancio generali.

L'imposizione di tasse o prelievi *ad hoc* sugli enti creditizi, a parere della Banca Centrale, dovrebbe essere preceduta da un'analisi approfondita delle potenziali conseguenze negative per il settore bancario, al fine di garantire che tali tasse non pongano rischi per la stabilità finanziaria, la resilienza del settore bancario e la fornitura di servizi finanziari. Dovrebbe essere attentamente valutato l'impatto del prelievo sulla profittabilità degli enti creditizi e sulla competitività del settore bancario, sia a livello nazionale sia a livello europeo.

Nel parere, inoltre, la BCE sottolinea che la generica previsione che il prelievo temporaneo non debba essere traslato sulla clientela delle istituzioni creditizie potrebbe generare incertezza, oltre che rischi di natura operativa e reputazionali. La norma infatti dovrebbe chiarire come quantificare gli incrementi dei prezzi che possano essere applicati alla clientela a seguito degli aumenti di costi di natura operativa e derivanti dal finanziamento degli enti stessi degli aumenti dei costi di copertura dei rischi e degli aumenti dei margini commerciali, quindi costi non associabili al prelievo temporaneo. Inoltre, la BCE richiede che, in coerenza con le migliori pratiche internazionali, gli enti creditizi riflettano nelle proprie politiche di prestito tutti i costi rilevanti, inclusi quelli di natura fiscale. Considerando tutti questi aspetti, appare difficile, secondo la BCE, verificare se il peso del prelievo temporaneo sarà traslato o meno sulla clientela finale.

Nel mese di aprile 2023 la Banca Centrale Europea ha trasmesso un parere sul contributo di solidarietà in corso di approvazione in Lituania ([CON/2023/9](#)) nel quale ha evidenziato alcuni profili di criticità, soprattutto con riferimento alle conseguenze relative alla stabilità finanziaria.

La proposta di legge del Governo lituano prevede l'applicazione, nel 2023 e 2024, di un contributo di solidarietà sugli istituti creditizi che detenevano, al 31 dicembre 2022, almeno 400 milioni di euro in depositi di clienti residenti in Lituania. La base del prelievo è data dal reddito netto da interessi in eccesso del 50% rispetto al valore medio dei precedenti quattro anni. A tale base, si applica un'aliquota del 60%. Il contributo dovrà essere versato in rate trimestrali.

Il gettito del contributo, in base alla proposta di legge, sarà impiegato per il finanziamento di progetti militari, in particolare logistici e infrastrutturali.

La relazione di accompagnamento alla proposta di legge motiva la misura facendo riferimento alla crescente inflazione, alla crescita dei tassi di interesse e al livello di fondi liquidi degli istituti di credito, considerato eccezionalmente alto per effetto delle decisioni di politica monetaria e fiscale adottate negli ultimi anni.

La proposta è poi divenuta [legge XIV-1936](#) del 9 maggio 2023.

Analogamente a quanto evidenziato con riferimento alla misura proposta dal Governo spagnolo (si veda sopra), nel parere la BCE osserva che le operazioni di politica monetaria comportano sempre degli effetti re-distributivi e che il mantenimento di un'adeguata disponibilità di capitale da parte degli istituti di credito è necessario a evitare una improvvisa riduzione del credito all'economia. Anche se l'incremento dei tassi di interesse di riferimento tende a innalzare nel breve periodo il reddito netto per interessi delle banche, tale effetto è spesso controbilanciato su un orizzonte temporale più ampio dalla riduzione del volume di credito, dalle perdite sui titoli in portafoglio e dalla ridotta capacità di rimborso dei debitori associate al deterioramento delle generali condizioni economiche. L'effetto netto della normalizzazione della politica monetaria sulla profittabilità complessiva degli istituti di credito può dunque risultare avverso.

La BCE evidenzia quindi che l'imposizione di detto contributo di solidarietà può avere effetti economici negativi, rendendo le istituzioni creditizie meno resilienti agli shock economici. Poiché sarebbe applicato soltanto sul reddito netto da interessi, anziché sul profitto, il contributo di solidarietà potrebbe incidere nel momento in cui gli istituti si trovino ad affrontare condizioni finanziarie avverse, inficiando la loro capacità di accumulare riserve di capitale adeguate per affrontare i rischi di deterioramento delle condizioni economiche generali e quindi della capacità di rimborso da parte dei propri debitori.

Dal punto di vista della stabilità del sistema finanziario, la BCE osserva nel parere che una adeguata capitalizzazione è essenziale per consentire agli istituti di credito di svolgere il proprio ruolo di intermediari creditizi. Più alti costi e una ridotta offerta di credito possono influenzare negativamente la crescita economica. L'incremento del reddito netto da interessi associata all'elevato livello di liquidità presente nel sistema finanziario è soltanto una delle conseguenze della normalizzazione della politica monetaria. Nel medio periodo, i più elevati tassi di interesse possono far deteriorare la qualità dei crediti nel portafoglio delle banche e far aumentare il rischio di credito associato ai clienti di maggiori dimensioni. Il disegno del contributo di solidarietà proposto non sembra tener conto di questi possibili riflessi. Il contributo potrebbe inoltre disincentivare i nuovi depositi e ridurre quindi la capacità di credito degli istituti finanziari. Gli investitori nazionali e stranieri potrebbero essere meno disponibili a investire in Lituania per effetto della ridotta profittabilità degli istituti di credito derivante dall'applicazione del contributo.

Il contributo di solidarietà previsto dalla proposta Lituana, a parere della BCE, è suscettibile inoltre di condurre a una frammentazione del sistema finanziario nazionale ed europeo, a causa della natura eterogenea del settore bancario.

La BCE suggerisce inoltre di analizzare i potenziali effetti comportamentali della misura, compresi gli aspetti di liquidità degli enti creditizi, i quali potrebbero voler ridurre al minimo il contributo temporaneo di solidarietà, tra l'altro, decidendo di trasferire i propri depositi.

Secondo la BCE sarebbe inoltre necessario valutare i possibili effetti del contributo sulla competitività del sistema finanziario.

*a cura di Melisso Boschi  
Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.