BANCA CENTRALE EUROPEA

EUROSISTEMA

IT

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 12 dicembre 2025

relativo alla tassazione delle istituzioni finanziarie

(CON/2025/41)

Introduzione e base giuridica

Il 23 ottobre 2025 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze una richiesta di parere relativa a talune disposizioni contenute nel disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2026 relative alla tassazione delle istituzioni finanziarie (di seguito, il «disegno di legge»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 127, paragrafo 4, dell'articolo 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 2, paragrafo 1, sesto trattino, della decisione del Consiglio 98/415/CE[1], in quanto il disegno di legge riguarda, tra l'altro, disposizioni applicabili alle istituzioni finanziarie nella misura in cui esse incidono in maniera significativa sulla stabilità delle istituzioni 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 disegno di legge

1.1 Il disegno di legge mira, tra l'altro, a modificare la tassazione delle istituzioni finanziarie per aumentare le entrate pubbliche. Alcune delle disposizioni del disegno di legge si limitano a modificare la tempistica dei pagamenti delle imposte, in pratica anticipandoli, mentre altre aumentano l'attuale carico fiscale, seppure temporaneamente. Il disegno di legge prevede, tra l'altro, un affrancamento specifico (di seguito, l'«affrancamento») delle riserve create dagli enti creditizi in alternativa al versamento dell'imposta straordinaria sugli enti creditizi introdotta nel 2023[2]. A tal proposito il disegno di legge introduce un'imposta sostitutiva del 27,5% sulle riserve speciali esistenti alla fine del 2025 e del 33% sulle riserve speciali esistenti alla fine del 2026. Se gli enti creditizi non esercitano tale opzione di affrancamento, a partire dall'esercizio avente inizio successivamente al 1º gennaio 2028, si presume, a fini fiscali, che eventuali profitti derivanti dalle distribuzioni delle riserve derivino innanzitutto da tali riserve speciali, determinando un trattamento fiscale straordinario[3] e un

1 Decisione del Consiglio 98/415/CE, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative (GU 189 del 3.7.1998, pag. 42, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/1998/415/oj).

2 Cfr. l'articolo 26 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 186 del 10-08-2023 (di seguito, il «decreto-legge»).

3 Cfr. l'articolo 20 del disegno di legge.

pagamento con un'aliquota pari al 40%[4].

1.2 Il disegno di legge introduce ulteriori disposizioni in materia fiscale che incidono sugli enti creditizi, tra cui: a) la deducibilità in cinque rate annuali, ai fini dell'imposta sui redditi delle società (IRES), delle svalutazioni per perdite attese sui crediti nel primo e nel secondo stadio di rischio[5]; b) un aumento del 2% dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per gli enti creditizi e gli intermediari finanziari a partire dal 2026, che si prevede farà aumentare il carico fiscale sugli enti del settore finanziario in maniera significativa[6]; c) il differimento per la deduzione di alcune poste attive in sospensione di imposta[7]; nonché d) limitazioni più stringenti sulla deducibilità degli interessi passivi[8]. Inoltre, il disegno di legge introduce per tutte le società una soglia di partecipazione minima del 10% per godere dell'esclusione dei dividendi dal reddito imponibile (il regime fiscale vigente non prevede alcuna soglia).

1.3 Il disegno di legge non è accompagnato da alcuna relazione illustrativa che ne illustri la ratio. Inoltre, la documentazione tecnica presentata al Senato in merito al disegno di legge contiene una sintesi delle principali disposizioni legislative, ma non fornisce alcuna spiegazione circa la ratio alla base del disegno di legge.

1.4 Complessivamente si prevede che le misure di cui sopra aumentino il carico fiscale effettivo sul settore bancario.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 La BCE ha adottato un parere sul decreto-legge che introduce un'imposta straordinaria sugli enti creditizi[9]. Ai sensi del decreto-legge era stata istituita un'imposta straordinaria sugli enti creditizi soggetti alla normativa italiana in materia bancaria pari al 40% sul margine di interesse del 2023 che supera del 10% il margine del 2021. Inoltre, nella legge di conversione del decreto-legge[10], era stata introdotta una disposizione tale per cui, invece di effettuare il pagamento, gli enti creditizi avevano l'opzione di allocare un importo non inferiore a due volte e mezza l'imposta dovuta a una riserva non distribuibile, costituita durante l'approvazione del bilancio per l'anno fiscale precedente l'ultimo in corso al 1º gennaio 2024. La BCE evince che tutti gli enti creditizi abbiano scelto di esercitare tale opzione. Di conseguenza, l'importo di gettito fiscale derivante dal contributo straordinario si è rivelato inferiore alle aspettative.

---

4 L'articolo 16 del disegno di legge introduce inoltre un'opzione per l'affrancamento delle riserve in sospensione di imposta applicabile a tutte le società italiane. Tali società possono scegliere di regolarizzare i saldi attivi di rivalutazione, le riserve o i fondi in sospensione di imposta ancora sussistenti al 31 dicembre 2024 e che residuano al 31 dicembre 2025. L'esercizio di tale opzione richiede il pagamento di un'imposta sostitutiva con un'aliquota del 10% pagabile in quattro rate di pari ammontare. Una volta versata l'imposta, le riserve diventano pienamente distribuibili e sono rilasciate dalla sospensione di imposta. La BCE evince che non si prevede che tale opzione abbia un impatto significativo sulle istituzioni finanziarie.

5 Cfr. l'articolo 19 del disegno di legge.

6 Cfr. l'articolo 21 del disegno di legge.

7 Cfr. l'articolo 22 del disegno di legge.

8 Cfr. l'articolo 33 del disegno di legge.

9 Cfr. il parere CON/2023/26. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito EUR-Lex.

10 Legge 9 ottobre 2023, n. 136, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici, pubblicata in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 236 del 09-10-2023.

2.2 Nonostante spetti agli Stati membri progettare i propri regimi fiscali e distribuire l'onere fiscale, introdurre in modo ricorrente disposizioni ad hoc in materia fiscale aumenta ingiustificatamente l'incertezza politica riguardante il quadro fiscale, danneggiando la fiducia degli investitori e incidendo potenzialmente anche sul costo del finanziamento degli enti creditizi. Inoltre, la percezione di un quadro fiscale incerto può dar luogo a un ampio contenzioso, creando problemi di incertezza giuridica.

3. Contesto di politica monetaria

3.1 Al momento dell'adozione del decreto-legge nel 2023, la BCE, guidata dal suo obiettivo primario di mantenere la stabilità dei prezzi[11], aveva agito in maniera determinata per combattere l'inflazione nell'area dell'euro che aveva raggiunto livelli record. Per garantire un tempestivo ritorno dell'inflazione all'obiettivo del 2% nel medio termine, la BCE aveva aumentato i propri tassi di interesse di riferimento a un ritmo senza precedenti ed aveva inoltre smesso di reinvestire i proventi derivanti dal suo portafoglio di programmi di acquisto di attività, consentendo al bilancio dell'Eurosistema di contrarsi. In tale contesto caratterizzato dall'aumento dei tassi di interesse ufficiali e di mercato e da una liquidità di mercato ancora ampia, gli enti creditizi dell'area dell'euro avevano registrato un aumento significativo del loro reddito netto da interessi e della loro redditività; tale aumento è consistito essenzialmente in un processo di normalizzazione dopo un lungo periodo caratterizzato da tassi di interesse molto bassi.

3.2 Tale contesto è cambiato rispetto al momento dell'adozione del decreto-legge, con implicazioni per la redditività delle banche, specialmente in Italia (cfr. paragrafo 3.3) e pertanto per la trasmissione della politica monetaria nei confronti dell'economia in generale (cfr. paragrafo 3.4). L'inflazione è gradualmente declinata e la BCE ha abbassato i propri tassi di interesse di riferimento tra il giugno 2024 e il giugno 2025 prima di mantenerli stabili mentre l'inflazione e le aspettative sull'inflazione di medio termine si andavano stabilizzando all'obiettivo del 2%. Se è vero che gli enti creditizi continuano a presentare un buon livello di capitalizzazione e a realizzare solidi profitti, tuttavia il contesto in trasformazione unitamente alla fase di allentamento della politica monetaria hanno comportato necessariamente un parziale declino del loro reddito netto da interessi e della loro redditività. Pertanto, il grande effetto positivo della precedente fase di inasprimento della politica monetaria sulla redditività delle banche, che aveva motivato l'imposizione di un contributo straordinario agli enti creditizi in base al decreto-legge nel 2023, non poteva durare. L'effetto netto di una politica monetaria più restrittiva sulla redditività delle banche, misurato sull'intero ciclo di definizione delle politiche, era molto meno positivo; il parere della BCE sul decreto-legge aveva già preso in considerazione questa possibilità[12], che si era poi realizzata. In quest'ottica, alcune delle disposizioni previste in base al disegno di legge per aumentare il carico fiscale effettivo sulle banche, sia attraverso un anticipo dei versamenti fiscali, anche attraverso nuove norme sulla deducibilità degli accantonamenti per perdite su crediti, sia attraverso l'introduzione di nuove imposte, appaiono procicliche e non sincronizzate con l'evoluzione della redditività delle banche. Simili disposizioni

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

12 Cfr. il paragrafo 3.4 del parere CON/2023/26.

amplificherebbero la moderazione della redditività delle banche nel contesto attuale.

3.3 In Italia, in particolare, l'effetto frenante sulla redditività dovuto alla fase di allentamento della politica monetaria era stato in media più rapido che nell'area dell'euro, dato il maggiore peso dei prestiti a breve termine o con tasso di interesse variabile nei bilanci degli enti creditizi italiani. In teoria, l'effetto negativo sul reddito sarebbe in parte compensato da maggiori volumi di prestiti, da un minore costo della provvista e dai guadagni nel portafoglio titoli. Tuttavia, il recupero del credito bancario in Italia, che ha subito una significativa contrazione durante la maggior parte del 2023 e del 2024, è stato contenuto sin da allora, sia rispetto alla media dell'area dell'euro sia agli standard storici. Anche la riduzione dei costi della provvista delle banche è rallentata e mostra segni di stabilizzazione. Inoltre, la realizzazione dei rischi al ribasso nell'attuale contesto può ridurre significativamente la capacità di rimborso dei debitori agli enti creditizi italiani e sfociare in un'ulteriore riduzione della redditività delle banche tramite un aumento delle necessità di provvista.

3.4 Dal punto di vista della politica monetaria, gli enti creditizi svolgono un ruolo particolare nell'assicurare un'agevole trasmissione delle misure di politica monetaria all'economia in generale. Le disposizioni del disegno di legge influenzerebbero gli enti creditizi italiani in maniera diversa a seconda dei modelli imprenditoriali e aumenterebbero anche il loro onere fiscale complessivo, creando potenziali distorsioni e aumentando l'eterogeneità nella trasmissione della politica monetaria nell'area dell'euro. Sebbene gli enti creditizi soggetti alla normativa italiana presentino ancora una buona solidità finanziaria e una prima valutazione dell'impatto del disegno di legge suggerisca che la situazione non cambierebbe dopo la sua adozione, il previsto aumento della pressione fiscale potrebbe pregiudicare l'erogazione del credito all'economia Tale effetto è aggravato dall'aumento dell'incertezza del quadro fiscale causato dall'adozione di un'ulteriore nuova legge in materia di enti creditizi, che ne pregiudica la capacità di pianificazione nel già incerto contesto macroeconomico attuale . I costi derivanti dall'aumento delle imposte comporterebbero pertanto un inasprimento delle condizioni alle quali gli enti creditizi finanziano l'economia, sia direttamente, in quanto tali enti trasferirebbero parte di tali costi sui debitori, sia indirettamente, attraverso i potenziali effetti negativi sulle loro posizioni patrimoniali a causa della depressione della redditività. È necessario preservare la capacità dei singoli enti creditizi di mantenere posizioni patrimoniali adeguate, di continuare a costituire con prudenza accantonamenti per future riduzioni di valore che potenzialmente aumenteranno, nonché di stabilire condizioni sui prestiti e su altri servizi bancari nei confronti dei loro clienti in adeguamento alla politica monetaria della BCE. Limitare tale capacità pregiudicherebbe l'agevole trasmissione delle misure di politica monetaria, basata sul sistema bancario, all'economia in generale e avrebbe effetti negativi sulla crescita economica reale[13]. Occorre in particolare prestare cautela per garantire che l'aumento della pressione fiscale sugli enti creditizi non comporti brusche correzioni nell'erogazione del credito all'economia reale[14], specialmente considerati i livelli già moderati dei prestiti bancari in Italia. Gli elementi di prociclicità previsti nel disegno di legge aumentano il rischio di correzioni negative nell'erogazione del credito.

13 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 3.1 del parere CON/2023/9.

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

4. Contesto di stabilità finanziaria

4.1 La BCE ha già in precedenza adottato pareri su progetti di disposizioni legislative che introducono imposte applicabili agli enti creditizi in diversi Stati membri[15]. A tal proposito, essa ha sottolineato in generale che istituire un'imposta straordinaria sul settore bancario potrebbe rendere più difficile per gli enti creditizi accumulare riserve supplementari di capitale, in quanto i loro utili non distribuiti saranno ridotti, rendendole meno resilienti a shock economici. In effetti, come sottolineato al paragrafo 3, l'imposta aggiuntiva sull'affrancamento delle riserve soggette al contributo straordinario, nonché le ulteriori disposizioni in materia fiscale che riguardano gli enti creditizi descritte al paragrafo 1.2, ridurrebbero la loro redditività sia direttamente che indirettamente, riducendo la loro capacità di erogare credito e quindi di intrattenere relazioni commerciali redditizie con la clientela. È essenziale che gli enti creditizi dispongano di una solida base patrimoniale per adempiere al loro ruolo di intermediari creditizi nell'economia. Un sistema bancario solido è essenziale per una crescita economica reale e sostenibile[16]. In particolare, sebbene le riserve sottoposte a contributo straordinario rispettino[17] le condizioni stabilite nel regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio[18] per la loro inclusione negli elementi di capitale primario di classe 1 degli enti creditizi, il loro affrancamento inciderebbe negativamente sull'importo di capitale primario di classe 1 detenuto dagli enti creditizi o lo ridurrebbe.

4.2 La BCE ha raccomandato in precedenza, in relazione alle imposte straordinarie sugli enti creditizi, 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[19].

4.3 Come anche rilevato al paragrafo 3, un reddito netto da interessi degli enti creditizi più elevato può inizialmente causare un aumento dei tassi di interesse. Ma l'aumento dei tassi di interesse può anche contribuire a un aumento dei costi di provvista 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 e riducendo la redditività delle banche. A tal proposito, le imposte applicabili agli enti creditizi possono mettere ulteriore pressione alla loro capacità di mantenere una posizione patrimoniale solida o di ricostituire le riserve in un contesto nel quale i profitti sono più bassi e si possono verificare perdite (di credito). È opportuno che tali diversi fattori siano valutati al fine di garantire che gli enti creditizi rimangano in una posizione favorevole per assorbire potenziali perdite future[20].

4.4 Il regime fiscale speciale può portare a una frammentazione del sistema finanziario europeo a causa della natura eterogenea di tali imposte per il settore bancario negli Stati membri. Il rischio di doppia

---

15 Cfr. i pareri CON/2016/1, CON/2019/18, CON/2019/40, CON/2019/44, CON/2020/28 e CON/2023/26.

16 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 3.1 del parere CON/2023/9.

17 Cfr. l'articolo 26 della legge di conversione del decreto-legge.

18 Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/575/oj).

19 Cfr. il paragrafo 3.2.1 del parere CON/2010/62, il paragrafo 3.1 del parere CON/2022/36, il paragrafo 3.4 del parere CON/2023/9 e il paragrafo 4.2 del parere CON/2023/26.

20 Cfr. il paragrafo 3.2 del parere CON/2023/9, il paragrafo 4.3 del parere CON/2023/26 e il paragrafo 4.2 del parere CON/2023/45.

imposizione per gli enti creditizi che operano anche attraverso succursali in altre giurisdizioni dove viene riscossa un'imposta straordinaria può rappresentare un'ulteriore fonte di tale frammentazione.

4.5 Inoltre, alcune disposizioni del disegno di legge, come quelle relative alla deducibilità degli accantonamenti per perdite su crediti e degli interessi passivi, possono incidere sugli intermediari in maniera differente, a seconda dei loro modelli imprenditoriali, e hanno impatti prociclici. Da un lato, l'aumento dei costi della provvista derivante dai limiti alla deducibilità degli interessi passivi può risultare in un aumento del costo del credito e/o in una restrizione dell'ammontare di prestiti erogati all'economia reale. Dall'altro, i limiti alla deducibilità degli accantonamenti per perdite su crediti possono amplificare, durante la fase negativa del ciclo economico, l'impatto su utili e perdite delle banche, contribuendo all'indebolimento della loro posizione patrimoniale e all'inasprimento delle restrizioni al credito.

4.6 Alla luce di quanto precede, la BCE raccomanda, al fine di valutare se l'applicazione del disegno di legge ponga dei rischi alla stabilità finanziaria e, in particolare, se sia potenzialmente idoneo a pregiudicare la resilienza del settore bancario e causare distorsioni nel mercato, che il disegno di legge sia affiancato da un'analisi approfondita delle eventuali conseguenze negative per il settore bancario[21]. Questa analisi dovrebbe illustrare dettagliatamente, in particolare, l'impatto specifico dell'affrancamento sulla redditività di più lungo periodo e sulla base patrimoniale degli enti creditizi, sull'accesso alla provvista e sulla concessione di nuovi prestiti.

5. Considerazioni relative alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi

5.1 La BCE evince che l'affrancamento delle riserve straordinarie si applicherebbe tanto agli enti creditizi significativi soggetti alla vigilanza diretta della BCE quanto agli enti creditizi meno significativi soggetti alla vigilanza diretta delle autorità nazionali competenti sotto la supervisione della BCE all'interno del quadro del Meccanismo di vigilanza unico. A tal proposito, la BCE ribadisce che l'affrancamento inciderà in particolare sugli enti meno significativi, che tendono ad essere più concentrati sull'erogazione del credito, mentre gli enti significativi tendono ad avere una quota maggiore di reddito basata sulle commissioni. Tuttavia, alcuni intermediari possono ora trovarsi in una differente posizione finanziaria rispetto al 2023 e questo onere aggiuntivo potrebbe comportare delle sfide.

5.2 La base sulla quale l'affrancamento sarebbe stabilito non tiene conto dell'intero ciclo economico. Di conseguenza, l'ammontare dell'affrancamento 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'affrancamento, gli enti creditizi con minore solvibilità o più concentrati sull'erogazione del credito (come, ad esempio, le banche di piccole dimensioni) o 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 2023[22], il miglioramento della posizione patrimoniale era stato un fattore determinante per preservare la resilienza delle banche in condizioni estremamente avverse.

5.3 Si prevede che alcune disposizioni del disegno di legge, quali ad esempio l'IRAP e le ridotte

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

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

deduzioni o esclusioni di alcune poste dal reddito imponibile, riducano gli utili netti del sistema bancario italiano nel breve periodo. Nonostante il sistema bancario italiano sia attualmente ben capitalizzato, utili netti inferiori comportano una riduzione degli utili non distribuiti, che stanno sostenendo posizioni patrimoniali. L'impatto complessivo sulle posizioni patrimoniali degli enti creditizi dipenderà da come questi ultimi reagiranno all'onere fiscale aggiuntivo. Gli enti creditizi possono scegliere di compensare il prelievo riducendo la distribuzione di capitale pianificata, mantenendo le proprie posizioni patrimoniali, oppure possono procedere con i piani di distribuzione originari, che eroderebbero le loro posizioni patrimoniali in conseguenza delle nuove imposte.

5.4 Il disegno di legge propone la deducibilità in cinque rate annuali, ai fini dell'IRES, delle svalutazioni per perdite attese sui prestiti nel primo e nel secondo stadio di rischio. Ciò potrebbe incentivare gli enti creditizi a rinviare oppure ad abbassare l'ammontare di svalutazioni riconosciute sui prestiti nel primo e nel secondo stadio degli anni influenzati dalla modifica della tassazione, in quanto essi diventano più costosi rispetto alla situazione attuale. Ciò aumenterebbe la prociclicità delle perdite in caso di recessione nello scenario macroeconomico.

5.5 Il disegno di legge propone di ridurre la percentuale di interessi deducibili dall'IRES al 96% nel 2026, al 97% nel 2027, al 98% nel 2028 e al 99% nel 2029. Ciò potrebbe avere effetti negativi sulla liquidità degli enti creditizi, in quanto potrebbe stimolare gli enti creditizi a ridurre gli interessi pagati sui depositi per abbassare le imposte e così ridurre le riserve di liquidità.

Il presente parere sarà pubblicato su EUR-Lex.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 12 dicembre 2025

[firmato]

La Presidente della BCE

Christine LAGARDE