IT

BANCA CENTRALE EUROPEA

EUROSISTEMA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 24 luglio 2009

concernente un emendamento alla proposta di disposizione legislativa sulla tassazione delle riserve auree della Banca d'Italia

(CON/2009/63)

Introduzione e base giuridica

Il 21 luglio 2009 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Ministro italiano dell'Economia e delle finanze una richiesta di parere in merito a una proposta di emendamento all'articolo 14 del Decreto Legge n. 78 del 1 luglio 2009 contenente provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali[1] (di seguito "Decreto Legge"). Il Decreto Legge è attualmente in discussione al Parlamento italiano per la sua conversione in legge (di seguito "legge proposta") nel termine di 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. L'articolo 14 del Decreto Legge prevede un'*Imposta sulle plusvalenze su oro non industriale di società ed enti* e riguarda la Banca d'Italia. Oggetto del presente parere è una proposta di emendamento della disposizione di cui all'articolo 14 (di seguito "articolo emendato"), nel testo allegato alla richiesta del Ministro.

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 4, del Trattato che istituisce la Comunità europea e dell'articolo 2, paragrafo 1, terzo trattino, della Decisione 98/415/CE del Consiglio del 29 giugno 1998 relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative[2], in quanto l'articolo proposto riguarda la Banca d'Italia. Conformemente al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Finalità dell'articolo emendato

L'articolo emendato è una versione modificata dell'articolo 14 del Decreto legge, sul quale la BCE ha recentemente espresso il Parere CON/2009/59[3]. Secondo la lettera di consultazione del Ministro dell'economia e delle finanze, l'articolo emendato dovrebbe sostituire il testo originario dell'articolo 14 al fine di rispondere ai rilievi formulati dalla BCE nel Parere CON/2009/59. L'articolo emendato è

1 *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 150, 1.7.2009, pag. 1.

2 GUCE L 189 del 3.7.1998, pag. 42.

3 Tutti i pareri della BCE sono disponibili sul sito internet della BCE, all'indirizzo www.ecb.europa.eu.

suddiviso in cinque commi. Il comma 1 istituisce, per il periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della legge proposta, un'imposta sostitutiva con un'aliquota del 6 % - entro l'importo massimo di 300 milioni di euro – sulle plusvalenze iscritte in bilancio derivanti dalla valutazione ai corsi di fine esercizio delle disponibilità di metalli preziosi per uso non industriale. Il secondo comma dispone in merito alla tempistica dei pagamenti dell'imposta. Il terzo comma dispone un regime speciale di tassazione applicabile alle plusvalenze realizzate attraverso la cessione totale o parziale di disponibilità di metalli preziosi qualora tale cessione abbia luogo entro i tre periodi d'imposta successivi al periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della legge proposta. Il quarto comma contiene altre disposizioni relative all'imposta sostitutiva sulle plusvalenze non realizzate e stabilisce condizioni speciali per l'applicazione dell'articolo emendato in relazione alle disponibilità in oro della Banca d'Italia. Infine, il quinto comma dispone circa le misure finanziarie da adottare nel caso in cui, a seguito del ricorso alle procedure previste dal comma 4 per la tassazione delle disponibilità in oro della Banca d'Italia, le maggiori entrate previste dall'articolo proposto siano inferiori al gettito stimato di 300 milioni di euro per il 2009.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Come già ricordato, il testo originario dell'articolo 14 del decreto legge è stato oggetto del recente parere della BCE CON/2009/59. In detto parere, la BCE ha formulato diversi rilievi sulla proposta di disposizione legislativa sulla tassazione delle riserve auree della Banca d'Italia, con particolare riferimento all'osservanza degli articoli 108 e 101, paragrafo 1, del Trattato[4] nonché dell'articolo 26.4 dello Statuto SEBC. I predetti rilievi hanno affrontato specificamente le seguenti questioni: i) l'indipendenza finanziaria della banca centrale; ii) l'indipendenza istituzionale della banca centrale; iii) il divieto di finanziamento monetario; iv) l'osservanza dei principi contabili dell'Eurosistema; v) l'applicazione retroattiva della nuova imposta; vi) la tempistica dei pagamenti dell'imposta; e vii) il diritto di compensazione ai sensi dell'articolo 65 della Legge n. 289/2002 e successive modifiche[5].

2.2 Le osservazioni formulate nel Parere CON/2009/59 si applicano anche all'articolo emendato.

3. Commenti di carattere specifico

3.1 *Indipendenza finanziaria della banca centrale*

Nel Parere CON/2009/59 la BCE ha manifestato la propria preoccupazione che la nuova imposta su plusvalenze non realizzate risultanti dalla rivalutazione delle riserve auree nell'attivo dello stato

4 Come anche rispecchiati, rispettivamente, negli articoli 7 e 21.1 dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito denominato "Statuto SEBC").

5 *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, S.O., n. 305, 31.12.2002.

patrimoniale del bilancio della Banca d'Italia[6] indebolirebbe l'indipendenza finanziaria della Banca d'Italia[7], dal momento che potenzialmente la Banca d'Italia potrebbe: i) non realizzare mai tali plusvalenze, e ciò in conseguenza di una sua strategia gestionale di non vendere le proprie riserve auree, ovvero di successivi sviluppi negativi dell'andamento del prezzo, ovvero ancora di altri vincoli cui è sottoposta[8]; oppure ii) realizzare profitti inferiori rispetto alle plusvalenze non realizzate che costituiscono la base imponibile dell'imposta. La Banca d'Italia, pertanto, si troverebbe nella necessità di intaccare le proprie risorse per effettuare i pagamenti richiesti. La BCE rileva che un tentativo di affrontare la questione dell'indipendenza finanziaria è compiuto nell'articolo emendato, in base al quale: i) la nuova imposta trova applicazione solo per il periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della legge proposta, cioè si tratta di un'imposta *una tantum*; ii) viene stabilito un importo massimo dell'imposta pagabile, fissato in 300 milioni di euro; e iii) la nuova imposta si applica alle disponibilità auree della Banca d'Italia "nella misura idonea a garantire l'indipendenza istituzionale e finanziaria della banca centrale" e tale misura è stabilita con "decreto di natura non regolamentare" del Ministro dell'economia e delle finanze, su conforme parere della Banca d'Italia. Benché le limitazioni di cui ai punti da i) a iii) siano volte ad attenuare l'impatto negativo dell'articolo emendato sull'indipendenza finanziaria della Banca d'Italia, i commi 1, 2 e 4 dell'articolo emendato continuano a prevedere un'imposta sul plusvalenze non realizzate e, quindi, incerte. Pertanto, l'imposta dà luogo essenzialmente ad un prelievo sul patrimonio della banca centrale. Inoltre, l'articolo emendato desta preoccupazioni riguardo alla difficoltà di effettuare una stima anticipata delle esigenze finanziarie di una banca centrale nazionale (BCN): a tale riguardo, la BCE sottolinea che i futuri sviluppi finanziari ed economici, specie nell'attuale contesto di crisi, non possono essere previsti con alcun grado di certezza. Per le ragioni di cui sopra, la BCE è del parere che l'articolo emendato pregiudicherebbe il principio dell'indipendenza finanziaria della banca centrale.

3.2 *Indipendenza istituzionale della banca centrale*

3.2.1 Nel Parere CON/2009/59 la BCE ha rilevato che la precedente versione dell'articolo emendato, nel disporre la tassazione di plusvalenze teoriche e non realizzate, limiterebbe anche la capacità della Banca d'Italia di attuare opportune strategie gestionali relativamente alle proprie riserve auree, poiché, invece di avere di mira un esercizio ottimale delle proprie funzioni di banca centrale, essa avrebbe la necessità di mitigare i rischi finanziari inerenti all'insorgenza delle obbligazioni d'imposta. Poiché detenere e gestire le riserve in valuta degli Stati membri è un compito

6 Le plusvalenze non realizzate, in conformità al principio di prudenza stabilito nell'Indirizzo BCE/2006/16 del 10 novembre 2006 sul quadro giuridico per la rilevazione e la rendicontazione contabile e finanziaria nel Sistema europeo di banche centrali (si veda il paragrafo 3.4 nel seguito), sono bilanciate da eguali importi iscritti in un apposito conto di rivalutazione nel passivo dello stato partimoniale del bilancio della Banca d'Italia. Di tale circostanza l'articolo proposto non tiene conto.

7 Si vedano i paragrafi 2.2 lettera a) e 3.2 del Parere CON/2009/59.

8 Si veda in particolare l'Accordo delle banche centrali sull'oro cui si fa riferimento nella "Dichiarazione congiunta sull'oro" dell'8 marzo 2004, disponibile sul sito internet della BCE al sito www.ecb.europa.eu.

dell'Eurosistema ai sensi dell'articolo 105, paragrafo 2, del Trattato, l'indipendenza istituzionale della Banca d'Italia, salvaguardata ai sensi del Trattato, ne risulterebbe pertanto lesa[9].

L'articolo emendato, come si è visto sopra, prevede ancora la tassazione di plusvalenze meramente teoriche e non realizzate sulle riserve auree. La BCE, pertanto, deve ribadire l'incompatibilità dell'articolo emendato con il principio dell'indipendenza istituzionale della banca centrale ai sensi dell'articolo 108 del Trattato.

3.2.2 Inoltre, il nuovo comma 3 dell'articolo emendato prevede uno speciale regime di tassazione che si applicherebbe alle plusvalenze realizzate derivanti dal trasferimento di disponibilità in metalli preziosi per uso non industriale, purché tale trasferimento avvenga entro i tre periodi d'imposta successivi al periodo d'imposta in corso alla data dell'entrata in vigore della legge proposta[10]. La BCE rileva che tale regime speciale di tassazione: i) si applicherebbe essenzialmente alla Banca d'Italia, così come l'imposta sostitutiva prevista dal comma 1 dell'articolo emendato, alla quale esso è collegato; e ii) data la sua natura temporanea, determinerebbe un condizionamento sulla Banca d'Italia riguardo al momento in cui effettuare eventuali vendite di oro e, in tal modo, potrebbe risolversi in un'interferenza nelle sue decisioni circa la gestione delle riserve in valuta. La BCE conclude, pertanto, che il comma 3 dell'articolo emendato dà luogo a un pregiudizio all'indipendenza istituzionale della Banca d'Italia, sancita dall'articolo 108 del Trattato, ancora più grave di quello già preso in considerazione dalla BCE nel Parere CON/2009/59.

3.3 *Divieto di finanziamento monetario*

Nel Parere CON/2009/59 la BCE ha rilevato che, poiché l'imposta sostitutiva prevista dalla precedente versione dell'articolo proposto viene applicata a plusvalenze non realizzate, ovvero a profitti teorici derivanti da variazioni nella valutazione contabile delle riserve auree della BCN, i conseguenti pagamenti d'imposta della BCN darebbero luogo: i) nella misura in cui non saranno coperti da futuri profitti realizzati, ad un aumento della massa monetaria attraverso la provvista di moneta di banca centrale al settore pubblico; e ii) nella misura in cui saranno coperti da futuri profitti realizzati, ad una forma di credito della banca centrale al settore pubblico, attraverso una

9 Si veda il paragrafo 3.2 del parere CON/2009/59. Si nota che l'articolo emendato sembra confondere i concetti di indipendenza finanziaria e indipendenza istituzionale, dal momento che erroneamente suppone che l'indipendenza istituzionale possa essere salvaguardata per mezzo di soglie di tipo quantitativo. Sul principio di indipendenza finanziaria, si vedano, ad esempio, i Pareri CON/2009/26 e CON/2003/22, nonché il Rapporto sulla convergenza Maggio 2008, pagg. 21-23. Sul principio dell'indipendenza istituzionale si vedano, ad esempio, i Pareri CON/2008/31 e CON/2005/54, nonché il Rapporto sulla convergenza Maggio 2008, pagg. 18-19.

10 Si intende che gli effetti dello speciale regime fiscale previsto dal comma 3 dell'articolo emendato sarebbero i seguenti: i) nel caso in cui una cessione totale o parziale delle disponibilità in oro sia effettuata entro i tre periodi d'imposta successivi a quello nel corso del quale la legge proposta entra in vigore, la plusvalenza realizzata, che è soggetta all'imposta sui redditi delle società (IRES) e all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), sarebbe aumentata dell'importo delle plusvalenze – corrispondenti alle disponibilità cedute – soggetto all'imposizione sostitutiva di cui al comma 1, e l'imposta sostitutiva pagata con riferimento alle medesime disponibilità sarebbe scomputata dalle imposte sui redditi; ii) al contrario, nel caso in cui tale cessione venga effettuata oltre il predetto termine, le plusvalenze realizzate soggette a IRES e IRAP non sarebbero più aumentate del predetto importo, e l'imposta sostitutiva pagata non sarebbe più scomputabile.

distribuzione anticipata di profitti futuri e incerti[11]. La BCE ha riscontrato, in entrambi i casi, l'incompatibilità della precedente versione dell'articolo con il divieto di finanziamento monetario ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1 del Trattato.

L'articolo emendato non affronta tale questione fondamentale, poiché, come già rilevato, esso prevede ancora la tassazione di plusvalenze non realizzate[12]. Di conseguenza, la BCE ribadisce che l'articolo emendato è incompatibile con il divieto di finanziamento monetario ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1 del Trattato. In aggiunta, tale incompatibilità non può trovare rimedio in alcuna forma di accordo tra uno Stato membro e una BCN, né in alcuna forma di "parere conforme" emesso da quest'ultima, come sembra presupporre il comma 4 dell'articolo emendato.

3.4 *Principi contabili dell'Eurosistema*

Nel Parere CON/2009/59[13] la BCE ha affermato che il precedente testo dell'articolo proposto non era in linea con i principi contabili fondamentali stabiliti nell'Indirizzo BCE/2006/16 del 10 novembre 2006 sul quadro giuridico per la rilevazione e la rendicontazione contabile e finanziaria nel Sistema europeo di banche centrali[14] e, in particolare, con il fondamentale principio contabile di prudenza, che consente di raggiungere e mantenere nel tempo l'indipendenza finanziaria delle banche centrali dell'Eurosistema[15].

La BCE rileva che tale questione non è affrontata dall'emendamento in esame. Inoltre, l'articolo emendato prevede ancora una deroga ad ogni altra disposizione di legge, che, come già affermato nel Parere CON/2009/59, indebolisce il principio di prudenza e appare incompatibile con il principio del primato del diritto comunitario.

3.5 *Retroattività della nuova imposta*

3.5.1 Nel Parere CON/2009/59, la BCE ha rilevato che la precedente versione dell'articolo proposto non escludeva chiaramente un'applicazione retroattiva della nuova imposta, vale a dire una sua applicazione all'intero importo delle plusvalenze non realizzate attualmente imputate all'apposito conto di rivalutazione, anziché al mero importo di dette plusvalenze maturate nel primo periodo d'imposta dalla sua entrata in vigore. La BCE ha rilevato anche che qualsiasi applicazione

11 Si veda il paragrafo 3.3 del Parere CON/2009/59.

12 Si vedano i commi 1, 2 e 4 dell'articolo emendato.

13 Si veda il paragrafo 3.4 del Parere CON/2009/59.

14 GU L 348, dell'11.12.2006, pag. 1.

15 Si ricorda che ai sensi del fondamentale principio contabile di prudenza, le plusvalenze non realizzate non sono riconosciute come proventi nel conto economico, bensì imputate direttamente ad un conto di rivalutazione, e sono pertanto escluse dallo schema di distribuzione dei profitti. Tali principi, stabiliti dal Consiglio direttivo della BCE ai sensi dell'articolo 26.4 dello statuto SEBC, sono attualmente rilevanti anche ai fini della tassazione della Banca d'Italia, conformemente all'articolo 8, comma 1, del Decreto Legislativo n. 43 del 10 marzo 1998 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 61, del 14.3.1998) e all'articolo 114 del Testo unico sulle imposte sui redditi (Decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, S.O., n. 302, del 31.12.1986, e successive modificazioni).

retroattiva di nuovi tributi alle BCN, intendendosi per applicazione retroattiva l'applicazione degli obblighi fiscali ad esercizi finanziari precedenti al primo esercizio finanziario intero successivo all'entrata in vigore della legge proposta, lederebbe l'indipendenza finanziaria delle BCN, poiché pregiudicherebbe la capacità delle BCN di pianificare in maniera efficiente l'utilizzo delle loro risorse finanziarie[16].

3.5.2 Alla luce del testo dell'articolo emendato e della relazione illustrativa della proposta di legge[17], la quale è divenuta nel frattempo disponibile, la BCE rileva che la nuova imposta è invero retroattiva sotto due diversi aspetti: i) si applicherebbe all'esercizio finanziario in corso, che ha avuto inizio prima della sua entrata in vigore; e ii) si applicherebbe all'intero ammontare delle plusvalenze non realizzate attualmente iscritte nell'apposito conto di rivalutazione, fatto salvo l'importo massimo dell'imposta fissato ai sensi dei commi 1 e 4 dell'articolo emendato[18]. La BCE rileva che tali effetti retroattivi della nuova imposta ne aggravano il contrasto con il principio di indipendenza della banca centrale.

3.6 *Tempistica dei pagamenti dell'imposta*

3.6.1 Nel Parere CON/2009/59 la BCE ha affermato che, ferme restando le osservazioni sopra esposte, il sistema di pagamento dell'imposta disposto dalla precedente versione dell'articolo proposto poteva rappresentare di per sé un'ulteriore violazione dell'articolo 101, paragrafo 1 del Trattato[19].

3.6.2 La BCE conferma tale constatazione e rileva inoltre che tale violazione è ora resa più grave dall'emendamento all'articolo, che ha eliminato l'opzione per il contribuente, originariamente prevista dal comma 2 della precedente versione dell'articolo, di pagare il 50% dell'acconto sull'imposta in due rate di pari importo entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi.

3.7 *Diritto di compensazione ai sensi della Legge n. 289/2002*

L'ultimo rilievo svolto nel Parere CON/2009/59[20] riguarda l'esclusione, con riferimento alla nuova imposta, del diritto di compensazione riconosciuto alla Banca d'Italia dall'articolo 65 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002[21], e successive modifiche. Neppure tale questione è affrontata dall'articolo emendato; pertanto la BCE richiama per intero e riafferma il proprio rilievo, che si riferisce a un ulteriore profilo di inosservanza dell'articolo 101, paragrafo 1 del Trattato.

16 Si veda il paragrafo 3.5 del Parere CON/2009/59.

17 La relazione illustrativa è ora disponibile sul sito Internet del Parlamento italiano all'indirizzo www.camera.it.

18 Si nota che la fissazione in 300 milioni di euro dell'importo massimo dell'imposta non esclude gli effetti retroattivi sopra illustrati.

19 Si veda il paragrafo 3.6 del Parere CON/2009/59.

20 Si veda il paragrafo 3.7 del Parere CON/2009/59.

21 Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, S.O., n. 305, del 31.12.2002.

4. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra, la BCE conclude come segue.

In primo luogo, l’articolo emendato pregiudica l’indipendenza finanziaria della Banca d’Italia, consentendo una diminuzione delle risorse della stessa che non è in alcun rapporto con l’importo dei profitti realizzati della Banca d’Italia. In secondo luogo, l’articolo emendato pregiudica l'indipendenza istituzionale della Banca d’Italia, poiché obbliga potenzialmente la stessa, con particolare riguardo alla sua funzione connessa all'Eurosistema di detenere e gestire riserve in valuta, a intraprendere strategie di gestione del patrimonio focalizzate sui rischi finanziari generati dalle nuove disposizioni fiscali proposte. In terzo luogo, l’articolo emendato è incompatibile con il divieto di finanziamento monetario del settore pubblico da parte della banca centrale, nella misura in cui esso dispone la distribuzione di profitti nell’aspettativa di entrate incerte della banca centrale realizzabili potenzialmente in futuro e, in aggiunta, esclude i diritti di compensazione applicabili ai sensi della precedente disciplina. In quarto luogo, l’articolo emendato non è in linea con le regole stabilite dalla BCE ai sensi dell'articolo 26.4 dello Statuto del SEBC.

La BCE confida di essere consultata su ogni futuro progetto, o nuova stesura, di disposizioni legislative in questa materia.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito Internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 24 luglio 2009.

[firmato]

Il Vicepresidente della BCE

Lucas D. PAPADEMOS