

SENATO DELLA REPUBBLICA

**8^a COMMISSIONE AMBIENTE, TRANSIZIONE ECOLOGICA,
ENERGIA, LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI, INNOVAZIONE
TECNOLOGICA**

**9^a COMMISSIONE INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO,
AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE**

A.S. 854

Disegno di legge di conversione del D.L. 10 agosto 2023, n. 104
recante *“Disposizioni urgenti a tutela degli utenti in materia di
attività economiche e finanziarie e investimenti strategici”*

Articolo 26

***“Imposta straordinaria calcolata su incremento
marginie di interesse”***

Audizione di Federcasse

12 settembre 2023

Signori Presidenti,

Onorevoli Senatrici, Onorevoli Senatori,

Federcasse¹ ringrazia per l'invito a rendere questa audizione nell'ambito dell'analisi del disegno di legge di conversione del D.L. 10 agosto 2023, n. 104, recante "*Disposizioni urgenti a tutela degli utenti in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici*", con specifico riferimento all'articolo 26, rubricato "*Imposta straordinaria calcolata su incremento del margine di interesse*".

Tale previsione introduce, una "imposta straordinaria" sull'incremento, rispetto ad annualità precedenti, del margine di interesse - **espressivo della remunerazione netta a fronte dell'attività creditizia e della raccolta dei depositi** - conseguito dalle banche nel 2023, considerato "non ordinario" (impropriamente i cosiddetti "extraprofitti").

La *ratio* sottostante al novello tributo si baserebbe sulla considerazione secondo cui le banche, in generale, avrebbero tratto un "ingiusto vantaggio" dall'aumento dei tassi di interesse, incrementando il costo del credito per la clientela ma non altrettanto la remunerazione della raccolta.

Federcasse si riconosce pienamente nella posizione illustrata dall'Associazione Bancaria Italiana, in merito all'attuale formulazione dell'art. 26 del D.L. n. 104/2023 in fase di conversione e condivide il contenuto della Memoria predisposta dalla medesima Associazione per il presente ciclo di audizioni.

¹ **Federcasse** è l'Organismo associativo a livello nazionale delle **225 Banche di Credito Cooperativo, delle Casse Rurali ed Artigiane e delle Casse Raiffeisen** (di seguito "BCC"), delle Federazioni regionali ed interregionali delle BCC, della Federazione Trentina della Cooperazione, del Raiffeisenverband Südtirol-Federazione Cooperative Raiffeisen, delle Capogruppo dei Gruppi Bancari Cooperativi, della Raiffeisen Landesbank Südtirol Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige S.p.A. e delle altre entità del Sistema del Credito Cooperativo.

In tale strutturato contesto, Federcasse svolge la funzione di rappresentanza, promozione e tutela del Credito Cooperativo, cura alcune attività tipiche (come la revisione cooperativa sulle BCC dietro delega di legge) ed è il soggetto stipulante la contrattazione collettiva nazionale di lavoro per le Aziende del Credito Cooperativo, che si applica agli oltre 36.000 dipendenti. Federcasse cura altresì l'attività di formazione tecnico-identitaria e assicura alcuni servizi a beneficio di tutte le realtà del Sistema del Credito Cooperativo.

Federcasse **sottolinea** inoltre **alcune puntuali caratterizzazioni della normativa che disciplina l'attività delle BCC**. Esse richiedono **conseguenti modifiche al testo dell'art. 26 del D.L. n. 104/2023** oggetto di esame:

- a) lo specifico quadro giuridico che definisce le BCC – **banche cooperative a mutualità prevalente** caratterizzate, fra l'altro, dalla sostanziale **indistribuibilità degli utili** e dalla **non disponibilità né divisibilità del patrimonio (riserve indivisibili)** – richiede una calibrazione del provvedimento in termini coerenti;
- b) le BCC sono affiliate a due Gruppi bancari cooperativi nell'ambito dei quali le banche Capogruppo – Iccrea Banca e Cassa Centrale Banca – svolgono anche il ruolo di intermediari nell'acquisto dei titoli di Stato e nell'accesso ai finanziamenti della BCE. Tale ruolo è previsto dalle norme e dal contratto di coesione disciplinato dal Testo unico bancario (art. 37-bis). Di conseguenza, tale funzione di “servizio” delle Capogruppo nei confronti delle BCC determina un **“double counting”** ovvero l'acquisto dei titoli per conto delle BCC viene registrato sia nell'attivo delle Capogruppo (“crediti infragruppo verso banche”) sia in quello delle singole BCC. **L'effetto del tributo in esame, relativamente al “double counting”, configura anche un'alterazione della parità concorrenziale e andrebbe eliminato;**
- c) il Credito Cooperativo italiano (BCC, Casse Rurali, Casse Raiffeisen) - anche in proporzione alle proprie dimensioni complessive - è tra i **principali sottoscrittori italiani di titoli di Stato nazionali**. **E' necessario escludere dal computo dell'imposta il margine di interesse e gli effetti patrimoniali** (attivo che costituisce la base di calcolo del limite massimo dell'imposta) dei titoli di Stato;
- d) l'imposta introdotta dall'art. 26 in discussione andrebbe considerata **deducibile ai fini IRES e IRAP**.

In primis, è necessario richiamare l'attenzione su alcuni elementi strutturali che caratterizzano ed interessano le 225 Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali e Casse Raiffeisen (anche "BCC") ed i negativi effetti che l'imposta in esame produrrebbe sulle stesse, sulle relative attività e, conseguentemente, sui loro soci e clienti e sui territori dalle stesse serviti.

Nell'individuazione dei connotati propri delle BCC si deve fare riferimento essenziale alla valenza precettiva dell'art. 45 della Costituzione, quale norma indispensabile nella ricostruzione dei fenomeni di interesse del Credito Cooperativo ed, *in primis*, della relativa rilevante funzione sociale, oltre che della relativa disciplina ordinamentale.

Tale ricostruzione non può prescindere da un'analisi delle correlate componenti sociali, economiche, giuridiche, ambientali e di *governance* nei confronti delle quali l'intero Credito Cooperativo è particolarmente sensibile.

La funzione sociale - oltre che economica - delle BCC è individuabile e definibile nel contesto delle finalità che la Costituzione, nel suo complesso, intende perseguire.

Soffermandosi sui primi quattro articoli della Carta costituzionale, il Credito Cooperativo:

- appare funzionale a realizzare, sul piano socio-economico, il principio della democraticità della gestione (art. 1);
- svolge una funzione sociale diretta alla difesa ed allo sviluppo della personalità dei soci ed all'attuazione dei principi di solidarietà economica e sociale (art. 2);
- mira alla rimozione degli ostacoli che si frappongono alla piena realizzazione del principio di uguaglianza, da intendersi come una più corretta distribuzione della ricchezza tra i soci (art. 3);
- valorizza il lavoro come espressione della persona (art. 4).

Altro elemento che caratterizza le BCC è costituito dalla peculiare duplice accezione del concetto di “lucro”, dovendo distinguere:

- il lucro della BCC (c.d. “oggettivo”) che non è precluso dall’art. 45 della Costituzione e che rappresenta un fattore vitale per la solidità patrimoniale;
- il lucro dei soci (c.d. “soggettivo”), che è fortemente limitato *ex lege*, con una compressione dell’interesse capitalistico del socio (interesse che nelle BCC assume un carattere marginale).

L’ulteriore elemento primario che caratterizza le BCC è costituito dalla **mutualità**, da identificare nella **soddisfazione di bisogni**, secondo una **prospettiva solidaristica, non “individuali dei soci” ma “comuni ai soci” e, indirettamente, dei territori in cui gli stessi vivono e/o operano**. A questo proposito si ricorda che in 723 Comuni italiani le BCC sono l’unica banca presente.

Si configura, quindi, una sorta di “gestione di servizio” da parte delle BCC, volta alla soddisfazione di esigenze socio-economiche comuni che – per quanto detto relativamente ai primi articoli della Costituzione – configura un vero e proprio “servizio di interesse pubblico”, inteso come **interesse alla valorizzazione socio-economica di una collettività di individui di una comunità locale, più o meno estesa, considerata unitariamente**.

La funzione del Credito Cooperativo è stata espressa in modo adamantino dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che ha presenziato all’Assemblea annuale di Federcasse, tenuta lo scorso 21 luglio.

Nell’ambito del proprio intervento con cui ha voluto onorare la predetta Assemblea, il Presidente della Repubblica ha - tra l’altro - affermato quanto segue:

“(…) Si tratta di una funzione economica, si tratta di una funzione sociale, si tratta di un impegno nel solco dell’applicazione delle norme della Costituzione: per queste funzioni la Repubblica vi è riconoscente.

Siete parte di quella società civile che rende fecondo il nostro Paese.

Il credito erogato alle piccole e medie imprese – spina dorsale del sistema produttivo e occupazionale – così come il sostegno alle famiglie, fanno sì che non si tratti soltanto, come ovvio, di un esercizio oculato e lungimirante di attività bancaria, ma veda le banche cooperative rappresentare un contributo significativo al capitale sociale dell’Italia”.

Ed inoltre: *“È il tema della mutualità che differenzia il sistema delle banche cooperative da ogni altro, con la esplicita rinuncia alla remunerazione del capitale sottoscritto dai soci”.*

Più in dettaglio si evidenzia che alle BCC si applica una normativa dedicata che le caratterizza quali **banche cooperative a mutualità prevalente (più del 50% dei crediti deve essere erogato ai soci**, ex art. 35 del Testo Unico bancario – T.U.B.) e le qualifica sostanzialmente quali banche di comunità.

Infatti, l’Ordinamento disciplina le BCC come intermediari caratterizzati dalla finalità mutualistica e da un’operatività circoscritta ai territori di insediamento: **almeno il 95% del totale dei finanziamenti** deve essere erogato a **persone fisiche e giuridiche che abitano e/o lavorano nel territorio di competenza di ciascuna BCC.**

La **democraticità di funzionamento dell’organizzazione** (quindi anche il coinvolgimento della comunità di riferimento) è assicurata dai limiti, normativamente previsti, di partecipazione del socio e dal principio del “voto capitario”.

La **finalità lucrativa individuale è esclusa**, ex art. 2514 del codice civile, dai limiti rigorosi alla distribuzione di utili e dal principio di indivisibilità del patrimonio.

In particolare, si ricorda l’obbligo delle BCC di destinare ad una **riserva patrimoniale indivisibile** (cioè **perennemente destinata all’attività sociale e non distribuibile ai soci, anche in caso di scioglimento del vincolo sociale o**

di liquidazione della banca) almeno il 70% dell'utile di esercizio (art. 37 del T.U.B.).

Nel concreto – a dimostrazione di quanto l'accantonamento indivisibile degli utili costituisca non solo un obbligo ma un “valore” fortemente sentito nel Credito Cooperativo – **le BCC destinano annualmente a riserva indivisibile circa il 90% degli utili conseguiti, ben oltre la quota obbligatoria.**

Tale meccanismo di accantonamento degli utili è pertanto la principale e determinante fonte di patrimonializzazione delle singole BCC che consente alle stesse l'esercizio del credito a favore dei propri soci e clienti (tipicamente piccole e medie imprese, famiglie ed enti del terzo settore).

Una volta **destinato a patrimonio, l'utile**, sia per la parte obbligatoria sia per la parte volontaria, **non potrà mai essere destinato ai soci** (come detto, neanche in caso di scioglimento del vincolo sociale o di liquidazione della banca), **ma diventa così patrimonio funzionale alle esigenze di stabilità bancaria e di sviluppo dell'economia reale.**

Oltre a quanto brevemente rappresentato, l'ordinamento dispone altresì che per la parte rimanente, le BCC destinino una quota del 3% dell'utile netto annuale ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Si evidenzia, inoltre, che le BCC praticano anche l'istituto della **rivalutazione delle azioni** contemplata dall'art. 7 del D.L. n. 59/1992, ai cui sensi **una quota (residuale rispetto alle precedenti attribuzioni) degli utili d'esercizio può essere destinata ad aumento gratuito del capitale sociale².**

² Purché nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, calcolate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per il periodo corrispondente a quello dell'esercizio sociale in cui gli utili stessi sono stati prodotti. Si tratta di una misura volta al mero recupero dell'inflazione del capitale investito dai soci, di cui gli stessi possono beneficiare nel solo caso di recesso dal vincolo sociale.

Effettuate le predette destinazioni, soltanto una quota mediamente inferiore al 2% dell'utile viene, quindi, destinata alla remunerazione dei soci.

La restante parte dell'utile è destinata a fini di "mutualità esterna" ed a beneficenza, quale ulteriore, concreto contributo allo sviluppo di iniziative di valorizzazione sociale realizzate dalle BCC, nel territorio di riferimento, sovente in collaborazione o ad integrazione di iniziative degli Enti locali.

Pertanto, uno degli elementi di forte caratterizzazione delle BCC è proprio la destinazione degli utili ad autoalimentazione del patrimonio, costituente un elemento decisivo per la stabilità e per la capacità di erogazione del credito delle medesime banche.

Si sottolinea che **per le BCC il conseguimento degli utili costituisce il raggiungimento dell'obiettivo economico d'impresa che, per quanto privato, si qualifica come di "interesse generale" determinando un maggiore patrimonio funzionale all'esercizio del credito ed allo svolgimento della relativa funzione sociale.**

In un tale contesto, **l'imposta straordinaria introdotta dall'articolo 26 del D.L. n. 104/2023 incide negativamente sul livello degli utili e, quindi, sulla capacità di auto-patrimonializzazione delle BCC e, di conseguenza - in base al meccanismo del moltiplicatore del credito - sulle future erogazioni di finanziamenti ai soci e ai clienti dei rispettivi territori del Paese in cui le predette banche operano.**

Si aggiunge, inoltre, che **l'incremento del margine di interesse realizzato dalle BCC risulta determinato in misura maggiore dall'aumento dei proventi derivanti dai titoli di debito (tra cui i titoli di Stato), piuttosto che dall'attività di erogazione di finanziamenti a soci e clienti.**

In base ad analisi interne, **gli interessi netti su attività delle BCC con clientela (vale a dire la differenza tra interessi pagati dalla clientela sui finanziamenti e quelli**

percepiti dalla clientela sui depositi) **sono cresciuti, nel 2022 rispetto al 2021, solo del 13% a fronte di una crescita del margine di interesse complessivo di oltre il 36%.**

Tale **ultimo valore risente, invero, anche dei proventi derivanti dall'operatività con titoli di Stato, atteso che le BCC costituiscono, in proporzione, uno dei principali sottoscrittori ed acquirenti italiani di detti titoli.**

Inoltre, è necessario tener conto che il margine di interesse è rimasto compresso per molti anni a causa della politica monetaria della BCE, che ha azzerato il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principali e fissato per la prima volta tassi negativi, dal 2014 al 2019, sulle operazioni di deposito overnight dell'Eurosistema (mai traslati dalle BCC sui depositi della clientela).

Così, il margine di interesse aggregato delle BCC nel 2021, pur se in leggero recupero rispetto agli anni precedenti, si è posizionato ad un livello ancora inferiore a quello registrato nel 2011 e 2012.

È opportuno ricordare che **il margine di interesse è la principale fonte di reddito per le BCC, specializzate nella raccolta e negli impieghi alla clientela.**

Ad oggi, **oltre il 60 per cento della redditività delle BCC viene infatti dal margine di interesse** rispetto a circa il 40 per cento della media dell'industria bancaria.

Questa è la conseguenza di un modello di business che privilegia il rapporto con il territorio (oggi, in Italia, una filiale bancaria su cinque appartiene ad una BCC) e con clientela rappresentata principalmente da imprese di piccole e medie dimensioni (molte pratiche di affidamento ma di piccole dimensioni).

Un modello che, per essere ben declinato, **implica quindi costi specifici (più filiali, più dipendenti, minore utilizzo di cartolarizzazioni degli attivi, maggiore**

rischio di credito) che vanno sostenuti con un adeguato rendimento dell'attività di intermediazione.

Si sottolinea, inoltre, che il novello tributo determina sulle nostre Associate degli effetti negativi che si riverberano sostanzialmente e direttamente sulla relativa capacità di patrimonializzazione e, di conseguenza, sui volumi del credito dalle stesse erogabile ad imprese, famiglie ed enti del terzo settore, dal 2024 in avanti.

Per le nostre Associate, infatti, il **patrimonio autogenerato (attraverso l'accantonamento a patrimonio indivisibile tra i soci)** è il presupposto necessario ed essenziale:

- per garantire la capacità di assumere il rischio d'impresa e, quindi, per **erogare il credito** per lo sviluppo delle economie locali;
- per **assorbire perdite inattese** (che non si possono escludere in futuro, anche tenendo conto delle previsioni relative all'andamento prospettico dell'economia);
- per **proteggere il risparmio dei propri depositanti**, anche grazie all'efficiente sistema di garanzie proprio del Credito Cooperativo che, nel tempo, ha gestito **unicamente con risorse finanziarie interne** alcune situazioni problematiche, senza alcun impatto sulla finanza pubblica.

Gli effetti negativi del tributo sulle attività e sulla funzione sociale delle BCC meritano di essere segnalati a codeste Onorevoli Commissioni **auspicando, in sede di conversione, un intervento migliorativo sulla previsione *de qua*, volto ad eliminare soprattutto i rischi di contrazione della capacità di erogazione del credito** che deriverebbero dall'applicazione della disciplina in commento.

Le richieste di Federcasse

1. E' nel peculiare contesto fin qui illustrato che deve essere valutata la **richiesta di Federcasse di escludere tout court le BCC dall'applicazione del tributo sugli "extraprofitti" che, altrimenti, penalizzerebbe significativamente l'unica fonte di capitalizzazione delle BCC (gli utili netti, appunto) e la relativa capacità di erogazione del credito**, a danno delle economie dei territori supportate dal Credito Cooperativo.
2. In subordine, **si chiede di tenere conto** di una peculiare situazione in cui si vengono a trovare le Capogruppo dei Gruppi Bancari Cooperativi, a causa della relativa operatività con le BCC rispettivamente affiliate.

Tale situazione genera un sostanziale **doppio onere** derivante da una duplice rilevanza di componenti reddituali e patrimoniali costituenti base imponibile sia per le Capogruppo sia per le BCC (il c.d. "*double counting*", *in incipit* richiamato).

Più in dettaglio, le Capogruppo dei Gruppi Bancari Cooperativi sono tenute, *inter alia*, a intermediare i flussi finanziari e gestire il *collateral* delle singole rispettive BCC affiliate per la partecipazione alle operazioni di politica monetaria e per l'assolvimento in via indiretta degli obblighi di riserva presso la Banca Centrale.

L'attivo delle singole Capogruppo è dunque costituito in larga parte da depositi attivi verso le banche affiliate derivanti dall'impiego della liquidità raccolta dalla BCE. Tale liquidità, impiegata dalle singole Capogruppo a favore delle rispettive banche affiliate, è da quest'ultime impiegata in attività

creditizie e di investimento incluse nei loro rispettivi attivi di stato patrimoniale.

Giova precisare che, dal punto di vista delle Capogruppo, **l'attività di intermediazione delle aste BCE determina una rilevante voce di impiego iscritta nei crediti verso banche a fronte di un non proporzionale contributo al loro margine di interesse.**

Ciò determina, in altri termini, una situazione peculiare nella quale il totale attivo consolidato di ciascun Gruppo Bancario Cooperativo, che vede elise le poste infragruppo, risulta essere sensibilmente inferiore alla mera somma degli attivi delle entità del Gruppo stesso ivi inclusa la Capogruppo.

In tale peculiare cornice, quindi, la singola Capogruppo sarebbe fortemente penalizzata per il solo fatto di aver “polarizzato” - a favore delle proprie BCC affiliate - i flussi finanziari derivanti dalla partecipazione alle operazioni di politica monetaria della BCE.

Si determinerebbe così anche un fenomeno di “doppia imposizione” a livello di singolo Gruppo Bancario in quanto, come premesso, la liquidità delle Capogruppo impiegata a favore delle BCC è reinvestita dalle stesse in attività creditizie e di investimento incluse nei loro rispettivi attivi di stato patrimoniale e produrrebbero ulteriori interessi, con conseguente aumento della base imponibile del tributo *de quo*, in capo anche alle BCC (oltre che in capo alle Capogruppo).

Tale doppio onere andrebbe eliminato.

3. Alcune delle predette considerazioni - segnatamente quelle connesse alla **rilevanza della patrimonializzazione (in questo caso sostanzialmente volontaria) degli utili**, ai fini della **stabilità bancaria** e della **capacità di erogazione del credito** - **risultano valide anche per istituti bancari di**

piccole e medio-piccole dimensioni aventi natura bancaria diversa da quella di cooperativa a mutualità prevalente e che operano costantemente a supporto dei territori di riferimento, delle famiglie e delle piccole e medie imprese.

4. **E' necessario escludere dal computo dell'imposta gli effetti determinati dai Titoli di Stato in termini sia di contributo al reddito (margine di interesse) sia di ricadute patrimoniali** (attivo che costituisce la base di calcolo del cap massimo dell'imposta).

5. L'imposta introdotta in discussione andrebbe considerata **deducibile ai fini IRES e IRAP.**

Federcasse resta a disposizione per ogni approfondimento possa essere ritenuto utile anche nelle fasi successive dell'iter di conversione del D.L. n. 104/2023.