

Senato della Repubblica

Commissione 5a Bilancio

MEMORIA

**su specifiche materie oggetto
delle disposizioni del Disegno di legge n. 1689
(A.S. n. 1689)**

FEDERCASSE

Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo

Roma, 10 novembre 2025

SOMMARIO

- 1. INTRODUZIONE**
- 2. REVISIONE DEL CONTRIBUTO STRAORDINARIO – EFFETTI DELLA PRESUNZIONE DI DISTRIBUZIONE DI RISERVE (ART. 20 DDL)**
- 3. REVISIONE DELLA DISCIPLINA DEI DIVIDENDI INFRA-UE IRAP E DELLA DISCIPLINA DELLE ISTANZE DI RIMBORSO (ART. 17 DDL)**
- 4. MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DEI DIVIDENDI (ART. 18 DDL)**
- 5. INCREMENTO TEMPORANEO DELL'ALiquOTA IRAP PER BANCHE ED ASSICURAZIONI (ART. 21 DDL)**
- 6. LIMITI ALLA DEDUCIBILITÀ DEGLI INTERESSI PASSIVI (ART. 33 DDL)**

Federacasse, la Federazione Italiana delle BCC-CR – nell’interesse delle **216 Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali e Casse Raiffeisen** (di seguito anche BCC-CR) operanti nei territori del Paese e di **tutte le componenti il Credito Cooperativo** – ringrazia per l’invito, a presentare una Memoria scritta su specifiche materie oggetto delle disposizioni del **Disegno di Legge di Bilancio per il 2026 (A.S. n. 1689)** e per l’attenzione che verrà riservata ai relativi contenuti.

Ad agosto 2025, le **216 BCC-CR** presenti sul territorio nazionale dispongono della più ampia rete di punti di contatto con soci e clienti con **4.096 filiali**, presenti in **2.506 Comuni**.

Il **31% degli sportelli** è collocato nei Comuni delle Aree interne. In **791 Comuni italiani**, le BCC rappresentano l’**unico presidio bancario**.

Gli **impieghi** lordi erogati dalle banche di credito cooperativo ammontano a **141,4 miliardi di euro**, in **crescita del 2,9%** su base d’anno (+0,4% per le banche di diversa natura giuridica).

Nell’**ultimo quinquennio** i finanziamenti lordi erogati dalle BCC-CR sono cresciuti **del 7,8%** (-4% per il resto dell’industria bancaria).

La quota generale delle BCC-CR nel mercato degli impieghi è pari mediamente all’**8,3%**, ma risulta significativamente più elevata nei settori e nei comparti d’elezione: famiglie e micro-piccole imprese. In particolare, imprese da 6 a 20 addetti **27,5%**; fino a 6 addetti **19,4%**; oltre 20 addetti **9,2%**.

Gli **impieghi alle famiglie consumatrici** costituiscono il **43,6% del totale degli impieghi erogati dalle BCC-CR** (34,5% nel resto dell’industria) e **sono costituiti in massima parte da mutui per l’acquisto dell’abitazione** (contributo indiretto e parziale al contrasto del declino demografico).

Lo **stock di mutui erogati a famiglie consumatrici** supera a metà dell’anno in corso i **58 miliardi di euro**, in crescita del **4,9%** su base d’anno contro l’1,7% rilevato nel resto dell’industria.

Gli **impieghi erogati alle imprese** dalle BCC-CR approssimano ad agosto i **74 miliardi di euro**, per una quota di mercato media dell’**11,2%**. La quota sale ad **oltre il 20% nei comparti d’elezione: agricoltura 24,5%, turismo 24,9%, imprese artigiane 23,2%**; risulta **superiore al 20% se si fa riferimento alle sole imprese con meno di venti addetti** in quasi tutti i settori: agricoltura **28,9%**; manifattura **22,4%**; commercio **18,6%**; turismo **36,7%**; costruzioni **24,2%**.

La **qualità del credito erogato** dalle BCC-CR si mantiene buona, anche in un contesto complesso come quello attuale. A metà dell’anno in corso i **crediti deteriorati lordi** delle BCC-CR ammontano a **4,7 miliardi di euro** (-15,1% annuo; -6,3% dell’industria) e incidono per il **3,3% sugli impieghi** (industria bancaria 3,6%).

Tutte le componenti del credito deteriorato - sofferenze, inadempienze probabili e rate scadute - **sono in progressiva e sensibile riduzione**.

Il rapporto **sofferenze/impieghi** è pari ad agosto all’**1%** (1,7% dell’industria) ed è sensibilmente inferiore al resto dell’industria bancaria in tutti i settori di destinazione del credito.

1. INTRODUZIONE

Il Disegno di legge di Bilancio per il 2026 interviene su alcuni aspetti della fiscalità del settore bancario con una serie di misure che, a prescindere dalle diverse forme tecniche, tendono a raccogliere risorse significative in tale contesto imprenditoriale.

Queste misure - alcune delle quali prospettate come temporanee - si collocano nel solco di una crescente fiscalità straordinaria “di comparto”, che tende a concentrare gli oneri impositivi su settori percepiti come più solidi e resilienti.

Sotto il profilo sistematico, si è fatto notare come possa emergere, tuttavia, una tensione tra il comprensibile obiettivo di gettito immediato per finanziare la spesa pubblica ed i principi di certezza del diritto, capacità contributiva e uguaglianza che necessariamente vanno preservati.

Fermo quanto evidenziato dall’Associazione Bancaria Italiana per l’intero settore bancario e dalla Alleanza delle Cooperative per l’intero movimento cooperativo e, nello specifico, per il Credito Cooperativo – nel corso delle rispettive audizioni svolte presso codesta Commissione lo scorso 3 novembre – di seguito, si evidenziano i **principali riferimenti agli aspetti di specifico interesse del Credito Cooperativo e, in particolare, delle Banche di Credito Cooperativo, delle Casse Rurali e delle Casse Raiffeisen.**

Tali banche sono tutte **cooperative di credito a mutualità prevalente**, a cui l’ordinamento riserva una normativa dedicata, **in attuazione delle previsioni contenute nell’art. 45 della Costituzione.**

Il peculiare modello imprenditoriale e la specifica forma giuridica rendono necessarie, infatti, alcune accortezze normative per evitare effetti distorsivi e penalizzanti per le stesse banche.

2. REVISIONE DEL CONTRIBUTO STRAORDINARIO. EFFETTI DELLA PRESUNZIONE DI DISTRIBUZIONE DI RISERVE (ART. 20 DDL)

Il comma 1 dell’art. 20 istituisce, a decorrere dal periodo d’imposta 2029, una presunzione *iuris et de iure* di imputazione prioritaria delle distribuzioni di utili o riserve alla riserva non distribuibile¹ ex art. 26, comma 5-bis, del D. L. n. 104 del 2023.

Tale presunzione non può, neanche idealmente, operare nei confronti delle Banche di Credito Cooperativo, delle Casse Rurali e delle Casse Raiffeisen (di seguito anche “BCC-CR”), in quanto le riserve delle stesse banche non sono distribuibili in alcun caso.

¹ La norma fa riferimento ad una “riserva non distribuibile” ma nello stesso comma 5-bis è poi precisato che “*qualora la riserva sia utilizzata per la distribuzione di utili*”, sorge l’obbligo di versare l’imposta straordinaria, maggiorata degli interessi, entro trenta giorni dall’approvazione della relativa delibera. **Per le banche società per azioni e le banche popolari il detto divieto di distribuzione non è, pertanto, assoluto ma relativo, ai soli fini dell’imposta straordinaria. Invece, come illustrato successivamente, tale divieto ha carattere assoluto per le riserve delle BCC-CR.**

Nello stesso comma 5-bis è stato stabilito che “*Si considerano destinati alla riserva non distribuibile gli utili destinati a riserva legale ai sensi dell'articolo 37, comma 1, T.U.B.*”: si tratta **della riserva legale delle BCC-CR**, che presenta i **caratteri della indivisibilità e indistribuibilità**, che il Legislatore ha ritenuto idonea ad assolvere la funzione di riserva ex art. 5-bis dell'art. 26 del D.L. n 104/2023.

Peraltro, per le **BCC-CR**, **tutte le riserve di utili** – sia quella obbligatoria sia quella facoltativamente costituita – **non sono disponibili per la distribuzione**, come espressamente previsto dall'art. 2514 del codice civile.

Quindi, il Legislatore, facendo riferimento alla riserva legale ha inteso ribadire esplicitamente il **differente regime fiscale stabilito per le BCC-CR** rispetto alle banche aventi natura giuridica di società per azioni ed alle banche popolari:

- a) le **banche società per azioni e le banche popolari** hanno costituito la riserva in **sospensione di imposta** per non pagare l'imposta straordinaria del 2023, che resta, tuttavia, dovuta in caso di distribuzione della riserva stessa;
- b) le **BCC-CR** hanno costituito la loro ordinaria **riserva non distribuibile per un preciso e costante obbligo di legge**, sancito dall'**art. 37 del T.U.B.** e richiamato dalle **Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia**. Il che comporta, quale naturale conseguenza voluta ed esplicitata dal Legislatore, che le stesse non dovranno più corrispondere l'imposta straordinaria, in quanto la loro riserva **non è (e mai potrebbe essere) considerata in sospensione di imposta** (la finalità della riserva è quella di rendere possibile la **stabilità patrimoniale** e l'**esercizio delle attività delle BCC-CR**, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 45 della Costituzione).

Alla luce di quanto sopra ricordato, **tale presunzione non può, neanche idealmente, operare nei confronti delle Banche di Credito Cooperativo, delle Casse Rurali e delle Casse Raiffeisen**, in quanto le riserve delle stesse banche non sono, come già evidenziato, in alcun caso **distribuibili**.

La presunzione *iuris et de iure* del comma 1 dell'art. 20 citato non potrebbe, in ogni caso, prevalere su norme imperative di ordine pubblico economico, come quelle che presidiano i regimi delle BCC-CR (al pari di tutte le cooperative a mutualità prevalente) e **stabiliscono l'indisponibilità assoluta del patrimonio sociale costituito con gli utili** nel tempo prodotti, **unica fonte di patrimonializzazione e di stabilità** delle stesse.

L'estensione della presunzione anche a fattispecie nelle quali la distribuzione delle riserve è impossibile in assoluto (come nel caso delle riserve di utili delle BCC-CR indivisibili ex art. 37 TUB) condurrebbe a risultati irragionevoli e, per ciò stesso, costituzionalmente incompatibili con i principi sanciti dagli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Si evidenzia come la **pressoché totale patrimonializzazione** (mediamente **circa il 90%**) degli **utili** delle BCC-CR costituisca un valore distintivo del Credito Cooperativo ed un elemento necessario per l'esercizio dell'attività bancaria mutualistica, per l'erogazione del credito e per favorire la migliore tutela del risparmio.

Ciò al fine di sostenere l'economia reale dei territori del Paese, di cui le BCC-CR sono parte integrante, e le famiglie, le imprese e gli enti che vi abitano e/o vi operano.

Di conseguenza, **non possono trovare applicazione neanche le disposizioni dei commi 2 e 4 dell'art. 20** del Ddl della Legge di Bilancio 2026 che hanno introdotto un regime di affrancamento delle dette riserve proprio al fine di evitare l'assoggettamento degli utili all'imposta straordinaria: **assoggettamento che, come detto, non può più avvenire nei riguardi delle BCC-CR.**

Si confida sulla considerazione del tema rappresentato, di particolare rilevanza del Credito Cooperativo, e si resta a disposizione per ogni eventuale chiarimento si rendesse necessario.

3. REVISIONE DELLA DISCIPLINA DEI DIVIDENDI INFRA-UE IRAP E DELLA DISCIPLINA DELLE ISTANZE DI RIMBORSO (ART. 17 DDL)

Si evidenzia che alle BCC-CR si applicano anche le misure del Ddl della Legge di Bilancio 2026 introdotte per **reperire le risorse per necessarie per finanziare gli oneri per lo Stato derivanti dalla revisione della disciplina dei dividendi infra-UE ai fini IRAP** (norma resasi necessaria a seguito della sentenza della CGUE del 1° agosto 2025 - Cause riunite da C-92/24 a C-94/24).

Tuttavia, la **modifica normativa** (ed i conseguenti rimborsi e risparmi d'imposta) **non riguarderà le Banche di Credito Cooperativo, le Casse Rurali e le Casse Raiffeisen che – oltre ad avere una proprietà totalmente nazionale – operano esclusivamente sul territorio italiano e non hanno partecipate estere.**

Di conseguenza, le BCC-CR “contribuiranno a finanziare” il rimborso ed il futuro risparmio dell'IRAP sui dividendi da partecipate estere dei quali non beneficeranno.

4. MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DEI DIVIDENDI (ART. 18 DDL)

La disposizione modifica anche il trattamento fiscale dei dividendi percepiti dalle società residenti limitando l'accesso al regime della c.d. esclusione, previsto come strumento di contrasto al fenomeno di doppia imposizione economica in presenza di flussi di dividendi provenienti da società i cui utili sono stati già assoggettati ad imposizione fiscale.

In particolare, per quanto qui di interesse, il comma 1, lettera b), numero 1) dell'art. 18 interviene sul comma 2 dell'articolo 89 del TUIR, prevedendo che gli utili distribuiti dalle società residenti in Italia non concorrono a formare il reddito dell'esercizio in cui sono percepiti in quanto esclusi per il 95% del loro ammontare, solo nell'ipotesi in cui il percettore detenga una partecipazione diretta nel capitale non inferiore al 10%.

Viene, dunque, introdotto nell'ordinamento nazionale un principio desunto dalla direttiva n. 2011/96/UE concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi che richiede agli Stati membri di porre rimedio alla doppia

imposizione economica, ma esclusivamente nelle ipotesi in cui sussistano precipui requisiti sia del soggetto erogante che del soggetto percettore. Con le modifiche sopra descritte, infatti, si valorizza uno di tali elementi consistente nella "partecipazione nel capitale non inferiore al 10%.

Tale limite del 10% che costituisce una "linea di confine" tra una tassazione piena ed una tassazione su base imponibile ridotta al 5% dei dividendi, penalizza significativamente le BCC-CR.

La differenza tra i due trattamenti è significativa: a titolo esemplificativo, con riferimento ad un dividendo di 100.000 euro, la tassazione piena comporta un onere di 27.500 euro mentre la tassazione ridotta comporta un onere di 1.375 euro.

Si evidenzia che – ai sensi dell’art. 33, comma 1-bis del TUB – per le Banche di Credito Cooperativo e per le Casse Rurali, l’adesione ad un Gruppo Bancario Cooperativo è condizione necessaria per il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività bancaria.

Si sottolinea, altresì che le BCC-CR – per vincolo di legge contenuto nell’art. 37-bis, comma 2 del T.U.B. come declinato nei rispettivi statuti – non possono detenere una partecipazione superiore al 10% nel capitale della Capogruppo del Gruppo Bancario Cooperativo a cui aderiscono, pena la sterilizzazione del diritto di voto nell’assemblea generale.

Si chiede, pertanto, una modifica della novella normativa in esame che escluda espressamente dalla relativa applicazione, quelle fattispecie in cui l’obbligo partecipativo in un altro soggetto (nel caso della partecipazione che le BCC-CR debbono detenere nella rispettiva Capogruppo) e la relativa misura sono previsti e definiti in base alla legge e/o allo statuto.

Analoghe considerazioni, *mutatis mutandis*, valgono per le Casse Raiffeisen che aderiscono ad un IPS (schema di protezione istituzionale), ai sensi dell’art. 113, par. 7 del Regolamento CRR.

5. INCREMENTO TEMPORANEO DELL’ALiquOTA IRAP (ART. 21 DDL)

L’articolo 21 del disegno di legge **incrementa di due punti percentuali dell’aliquota IRAP per le banche.**

L’assunto posto a base dell’aumento secondo cui il sistema bancario abbia registrato incrementi di ricchezza generalizzati è **solo parzialmente aderente alla realtà.**

Infatti, l’aumento della redditività è risultato più marcato per gli intermediari di maggiori dimensioni, con presenza significativa nei mercati finanziari e con modelli operativi digitalizzati.

Al contrario, **gli operatori territoriali continuano a registrare margini spesso compressi da costi di presidio del territorio, calo della domanda di credito in contesti demografici fragili, etc.**

L'aumento generalizzato dell'aliquota IRAP **non distingue tali situazioni**, finendo per colpire in modo diseguale capacità contributive diverse.

Gli istituti che mantengono **sportelli in aree interne, montane o a bassa densità abitativa** sostengono costi operativi strutturalmente più elevati, che non sempre si traducono in margini economici adeguati.

Negli ultimi 4 anni (2020-2024) gli sportelli bancari nelle aree interne sono diminuiti del 18,1% (quelli delle BCC del 3,4%).

Dal 2015 al 2024 gli sportelli bancari nelle aree interne sono diminuiti del 37,0% (quelli delle BCC dell'8,6%).

L'incremento dell'onere IRAP potrebbe incentivare operazioni di **razionalizzazioni delle reti di filiali, riduzioni di personale o abbandono dei territori meno redditizi**.

Resta da valutare, quindi, se l'innalzamento dell'onere impositivo, seppur limitato nel tempo, possa incidere negativamente sulla sostenibilità economica per le banche nel mantenere propri sportelli presidiati da personale nei Comuni delle aree interne e comunque con meno di 5 mila abitanti, ma soprattutto sulla **competitività** del settore bancario.

Ciò risulterebbe controproducente rispetto agli obiettivi di **inclusione finanziaria, coesione territoriale e sostegno alle comunità locali**, che costituiscono elementi di interesse generale.

6. LIMITI ALLA DEDUCIBILITÀ DEGLI INTERESSI PASSIVI (ART. 33 DDL)

Al riguardo, si rappresenta che i contribuenti che operano nel regime di consolidato fiscale nazionale, disciplinato dagli artt. 117 e seguenti del T.U.I.R., beneficiano di una neutralità dei limiti di deducibilità, secondo le previsioni dell'art. 96, comma 13 del TUIR.

Tale mitigazione dell'onere derivante dalla indeducibilità degli interessi non può applicarsi alle BCC-CR che, per la forma contrattuale dei Gruppi Bancari Cooperativi a cui aderiscono, non possono applicare il regime del consolidato fiscale.

La misura dei limiti di deducibilità degli interessi passivi colpisce quindi iniquamente le BCC-CR rispetto alle banche appartenenti a tutti gli altri gruppi bancari che operano, nel nostro Paese, in regime di consolidato fiscale nazionale.

Più in generale, si evidenzia che, per gli intermediari finanziari l'indebitamento non costituisce una scelta facoltativa di struttura finanziaria, ma rappresenta un **elemento fisiologico e strutturale** del modello di business.

Gli interessi passivi, in questo contesto, non riflettono una spesa discrezionale, bensì il **costo necessario della "materia prima" dell'attività creditizia**; ridurne la deducibilità

comporta quindi la tassazione di una componente che non rappresenta reddito, ma **costo funzionale** alla produzione dello stesso.

Da ciò deriva un possibile contrasto con il principio di capacità contributiva, nella misura in cui si finisce per assoggettare a imposta **una grandezza non espressiva di ricchezza effettiva**.

Resta da verificare, anche in chiave prospettica, se la limitazione della deducibilità degli interessi passivi, pur circoscritta nel tempo, possa incidere negativamente sul settore del credito, in particolare per gli intermediari di **minori dimensioni**, già soggetti a stringenti requisiti patrimoniali e prudenziali.

Federcasce ringrazia per l'attenzione che verrà riservata alla presente Memoria e resta a disposizione per eventuali chiarimenti.