Commissioni congiunte Bilancio

della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

Disegno di legge recante

"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2027 e bilancio pluriennale per il triennio 2027-2029"

(Disegno di legge di bilancio 2027) (C. 3174-*bis*).

Audizione dell'Associazione Bancaria Italiana

10 novembre 2026

Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

vi ringrazio, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del Presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare alla presente Audizione sul Disegno di legge di bilancio per il 2027.

Le banche contribuiscono quotidianamente al finanziamento di famiglie, imprese e pubbliche amministrazioni (1.700 mld di finanziamenti), alla raccolta e all'impiego del risparmio (2.150 miliardi), alla realizzazione degli investimenti, al forte impegno per la sicurezza dei pagamenti e di tutte le attività bancarie e alla trasformazione digitale (complessivamente oltre 6 miliardi di investimenti annui). La solidità patrimoniale del settore bancario è una risorsa per l'intera economia italiana e permette la sottoscrizione di una ingente quota di debito pubblico italiano (oltre 400 miliardi).

L'incertezza geopolitica, le trasformazioni tecnologiche e le rilevanti esigenze continue di investimenti richiedono più crescita e più capacità di investimenti. Occorre evitare che una successione di interventi fiscali concentrati sulle banche comprima le risorse disponibili per far svolgere alle stesse i ruoli fondamentali di sostegno all'intera economia.

Le scelte fiscali dello Stato vanno valutate con attenzione per i loro effetti, diretti e indiretti, e soprattutto sulla possibilità delle banche di sostenere credito e investimenti, anche nelle fasi internazionali più complesse.

Le misure previste in questo disegno di legge si aggiungono a quelle introdotte nel 2024 e nel 2025 che hanno determinato cumulativamente a carico delle banche un aumento di imposte allo Stato di quasi 15 miliardi di euro, quando le banche sono inoltre già soggette ad addizionali delle aliquote IRES e IRAP.

***

Il DDL per il 2027 prevede interventi che impattano su redditività, liquidità e, in alcuni casi, sul capitale regolamentare delle banche, con un aumento ulteriore di gettito per lo Stato nel triennio prossimo di altri circa 7 miliardi di euro, fra imposte definitive, come l'incremento ulteriore dell'addizionale IRES e la proposta di restrizione strutturale delle deduzioni IRAP (4,8 miliardi), dai differimenti di deduzioni e compensazioni (2,1 miliardi) che determinano anche effetti sui coefficienti prudenziali di Vigilanza oltre che su costi vari. Tutto ciò si assomma alle imposte entrate in vigore con le leggi di bilancio 2025 e 2026.

Il ripetersi e l'aggiungersi di misure rivolte prioritariamente ad alcuni settori determinerebbe forti dubbi di costituzionalità e sulla razionalità economica (indebolimento della fiducia degli investitori, nazionali ed esteri, e dei mercati).

Incremento dell'addizionale IRES (articolo 18)

L'articolo 18 dispone, per il 2027 e 2028, l'incremento di 3 punti percentuali dell'addizionale IRES già esistente di 3,5 punti percentuali. Per le banche, l'aliquota ordinaria applicata alle imprese del 24% raggiunge quindi il 30,5 per cento. La proposta normativa contempla una detrazione di soli 200 mila euro per ciascuna banca entro il limite del maggior tributo dovuto.

Si tratterebbe di un onere tributario che ridurrebbe gli utili disponibili e, conseguentemente, le risorse potenzialmente destinabili all'autofinanziamento, riducendo la capacità delle banche di erogare finanziamenti.

Restrizione delle deduzioni IRAP e IRES (articolo 19)

Particolarmente pesante è la riduzione, dal 90 al 30 per cento, della deducibilità ai fini IRAP delle altre spese amministrative e degli ammortamenti dei beni materiali e immateriali funzionali per banche e assicurazioni. Tale

intervento sarebbe permanente. È prevista una detrazione di soli 90 mila euro per ciascun periodo d'imposta entro il limite del maggior tributo dovuto.

La forte riduzione di deducibilità sembrerebbe presumere la non inerenza all'attività bancaria degli ammortamenti e delle altre spese amministrative. Tale presunzione violerebbe il principio dell'effettività della capacità contributiva (cfr., fra le altre, Corte cost. sent. n. 225 del 2005 e n. 10 del 2023). Inoltre, l'ipotetica presunzione confliggerebbe palesemente con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Ed è importante segnalare che la Corte costituzionale ha chiarito che il legislatore non è libero di disciplinare a suo piacimento la base imponibile del tributo, la quale deve essere razionalmente correlata al presupposto (cfr. sentenza n. 262 del 2020). Infatti, la misura determinerebbe un allargamento strutturale della base imponibile IRAP, indipendentemente dall'andamento degli utili, introdurrebbe di conseguenza elementi fortemente distorsivi, anche in relazione ai diversi modelli di business delle banche, e penalizzanti l'attività di finanziamento. La penalizzazione potrebbe risultare particolarmente significativa per gli investimenti in tecnologie, infrastrutture, sicurezza fisica, cybersicurezza e innovazione, che costituiscono condizioni necessarie e ineludibili per l'efficienza e per la resilienza operativa delle banche e innanzitutto per la tutela dei clienti.

La proposta normativa penalizzerebbe fortemente le spese connesse alla presenza territoriale delle banche tramite sportelli e uffici finanziari e si aggiungerebbe al già più elevato livello delle aliquote IRAP applicabili alle banche (+0,75 punti percentuali), successivamente aumentato di altri 2 punti percentuali dalla legge di bilancio 2026 per il triennio 2026-2028.

Un ulteriore aspetto attiene alle componenti di costo di origine fiscale che sono un costo sui fattori produttivi della banca, quali ad esempio l'IVA indetraibile, che diviene ora deducibile ai fini IRAP solo per il 30%.

Per il 2027 sarebbe inoltre ridotta dal 97 al 96 per cento la percentuale di deducibilità IRES degli interessi passivi delle banche, in aggiunta alla restrizione già disposta con la precedente manovra.

L'indeducibilità introdotta con l'art. 19 limiterebbe il riconoscimento fiscale di costi della produzione indiscutibilmente inerenti (sentenza della Corte Costituzionale n. 156 del 2001). Ciò impedirebbe la corretta determinazione degli indicatori che esprimono la capacità contributiva.

Differimento delle deduzioni connesse a DTA (articolo 20)

L'articolo 20 rinvierebbe integralmente la deduzione prevista nel 2027 di componenti connesse a svalutazioni e perdite su crediti pregresse, avviamento e attività immateriali e prima applicazione dell'IFRS 9; le quote sarebbero recuperate in misura di pari entità nel 2028 e nel 2029. La disciplina agirebbe quindi sulla sequenza dei versamenti e produrrebbe un costo finanziario per il differimento del recupero di posizioni fiscali già maturate.

Il disegno di legge prevede anche una riduzione, dal 42 al 25 per cento, del limite di utilizzo delle perdite fiscali e delle eccedenze ACE sui maggiori imponibili da rinvio delle DTA. Il recupero del mancato utilizzo delle predette perdite dipenderà dai redditi imponibili futuri.

E' necessaria una valutazione degli effetti congiunti di queste misure con tutti i rinvii disposti negli ultimi esercizi. Le diverse anticipazioni di imposta e il sempre più prolungato periodo di recupero comportano ulteriori costi.

Crediti d'imposta Superbonus e compensazioni (articolo 37)

L'articolo 37 tende a modificare la scansione temporale delle compensazioni dei crediti d'imposta derivanti dalle comunicazioni di cessione o sconto per interventi Superbonus relativi a spese effettuate nel 2023: la quota

utilizzabile nel 2027 verrebbe ripartita in dieci rate annuali. La misura interverrebbe rispetto a crediti acquisiti sulla base di un calendario di utilizzo già definito per legge e ne modificherebbe i valori economici e finanziari e, pertanto, apparirebbe al pari di una ristrutturazione forzosa di un debito dello Stato.

Per le banche, che debbono adottare i principi contabili internazionali e rispettare le stringenti normative prudenziali europee, deriverebbero rilevanti effetti negativi sui conti economici, sui patrimoni, sulla liquidità a cui si associa un ulteriore costo connesso con l'inflazione.

L'ABI richiama fortemente l'esigenza di tutelare la prevedibilità del valore di crediti acquistati riponendo affidamento su tutti gli impegni presi dallo Stato.

Le previsioni dell'articolo 37, come indicato dalla stessa relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge, non avrebbero impatti sull'indebitamento, ma determinerebbero pesanti effetti sulla liquidità anche delle imprese interessate, in generale, con potenziale deterioramento del loro merito di credito.

La misura dell'art. 37 inoltre è in contrasto con quanto stabilito dalla Corte Costituzionale (sentenza 111/2024), che considera illegittimo incidere sul calcolo economico delle imprese "ora per allora".

Tassazione transazioni finanziarie (articolo 15)

Il disegno di legge raddoppierebbe le aliquote della cosiddetta Tobin Tax, portandole allo 0,8 per cento per acquisto di strumenti non quotati, allo 0,4 per cento per quelli quotati e allo 0,08 per cento per le transazioni ad alta frequenza.

La misura proposta nel disegno di legge di bilancio avrebbe impatto sulla liquidità dei mercati, sui costi delle transazioni, e sulla competitività finanziaria italiana.

***

Ragionevolezza, capacità contributiva, certezza del diritto e legittimo affidamento

La specificità del prelievo a carico di un settore economico richiede coerenza con i principi di uguaglianza, capacità contributiva e di legittimo affidamento sanciti, tra gli altri, dagli articoli 3 e 53 della Costituzione e dalla copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea. La giurisprudenza costituzionale, in particolare la sentenza n. 10 del 2015 sulla cosiddetta Robin Tax, ha evidenziato l'esigenza di una connessione ragionevole tra finalità del tributo, presupposto economico e delimitazione dei destinatari. Quel precedente costituisce un importante parametro per vagliarne la proporzionalità e la coerenza. Principio recentemente riaffermato con la sentenza 49/2024 della Corte costituzionale.

Inoltre, i principi elaborati dalla Corte costituzionale sono ancora più pregnanti in considerazione della molteplicità dei prelievi additivi e della ripetitività di una serie di tali prelievi.

Il profilo di costituzionalità assume rilievo per la restrizione permanente delle deduzioni IRAP, per l'ulteriore aggravio su costi e interessi strutturalmente connessi all'attività bancaria e per la concentrazione dei prelievi su categorie specifiche di contribuenti. Un ulteriore elemento riguarda la certezza delle regole: la riprogrammazione di deduzioni già differite e la diluizione dei crediti acquistati in base a legge e conseguenti tempi di compensazione predeterminati. Tutto ciò altererebbe ex post il legittimo affidamento e le legittime aspettative economiche degli operatori.

L'ABI chiede un profondo ripensamento delle disposizioni proposte per definire un quadro giuridico proporzionato e prevedibile, accompagnato da un adeguato esame degli effetti cumulati e dei possibili profili di compatibilità

con il diritto costituzionale e con le normative europee a cui sono soggette le banche, come verrà esplicitato nei pareri definitivi degli studi legali.

Infatti, la Banca Centrale Europea ha più volte invitato a considerare gli effetti dei tributi settoriali sulla resilienza degli intermediari, sulla stabilità finanziaria, sull'erogazione del credito e sulla concorrenza, evidenziando la necessità di verificare la coerenza dei prelievi fiscali con la redditività effettiva e con il ciclo economico. Il richiamo mantiene rilevanza anche nel 2027.

La valutazione degli impatti delle misure non deve limitarsi alla capacità di gettito nel breve periodo. È necessario verificare come i maggiori oneri si riflettano per Ires e DTA sui risultati d'esercizio, per Irap, che prescinderebbero dagli andamenti dei bilanci bancari, sulla generazione interna di capitale e sul suo costo complessivo, e, soprattutto in questa fase, sui piani di investimento e finanziamento di famiglie e imprese.

Conclusioni

L'ABI indica l'importanza di valutare insieme le misure fiscali deliberate con le leggi di bilancio del 2025 e del 2026 con questa ora in esame, che determinano un impatto di 22 miliardi di euro, evitando penalizzazioni eccessive su costi necessari per l'operatività e gli investimenti per salvaguardare la certezza delle regole applicabili a crediti e attività fiscali nonché evitando distorsioni della concorrenza fra gli Stati dell'Unione Bancaria Europea.

L'Associazione Bancaria Italiana propone fortemente la necessità di individuare miglioramenti che concilino gli obiettivi di bilancio con la competitività, la solidità e la capacità del settore bancario di sostenere famiglie e imprese e pubbliche amministrazioni nel rispetto del dettato costituzionale.