



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO I

Francesco Iannelli

Note sulla costituzionalità della tassazione degli extra-profitti in materia energetica nel post pandemia. Il ruolo della Corte costituzionale

24 febbraio 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO

CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Francesco Iannelli

**Note sulla costituzionalità della tassazione degli extra-profitti
in materia energetica nel post pandemia. Il ruolo della Corte costituzionale***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo stato dell'arte in materia di extra-profitti nel settore energetico: il Regolamento UE 2022/1854. – 3. *Segue*: Il quadro nazionale. – 4. Le discriminazioni qualitative dei redditi in alcune pronunce della Corte costituzionale. – 5. La ragionevolezza della capacità contributiva delle imprese energetiche. – 6. *Segue*: L'inesistente tassa sugli extra-profitti bancari come termine di raffronto. – 7. Conclusioni.

ABSTRACT: *The paper analyses the rationality of taxation of windfall profits in the European and National orders, focusing on the decisions of the Court and the power of energetic multinational companies. The proportionality principle has been carried out in several sentences of the Italian Constitutional Court, in such a way that the balancing technique of the principles of solidarity and equality demonstrates the relativity of judgement which can be considered the guarantee of democratic system.*

1. *Introduzione.*

L'analisi del dovere contributivo delle imprese operanti in mercati oligopolistici, nell'infittirsi delle trame geopolitiche in cui la politica fiscale deve rincorrere le politiche economiche e finanziaria, inevitabilmente trae abbrivio dallo spirito solidaristico delle discriminazioni qualitative dei redditi e dal multiforme concetto di capacità contributiva, che dovrebbero assurgere a garanzia della progressività dell'imposizione tributaria e del minimo vitale. E, tuttavia, si è distanti dal garantire la democraticità dell'ordinamento e il consenso dell'imposta dinanzi al proliferare della decretazione d'urgenza e di leggi delega nell'ambito tributario. In questa luce, la ragionevolezza dell'imposizione fiscale è garantita dal sindacato di costituzionalità delle leggi, mediante il bilanciamento dei principi. In attesa che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione di legittimità costituzionale del contributo di solidarietà temporaneo a carico di imprese operanti nel settore energetico previsto dall'art.1, commi 115 ss., della legge. 29 dicembre 2022, n. 197¹, pertanto, si trae spunto dal quadro

*  contributo sottoposto a referaggio.

Francesco Iannelli è Dottore di ricerca in *Teoria del diritto e Ordine giuridico ed economico europeo* nell'Università "Magna Graecia" di Catanzaro.

¹ Così come sollevate dal TAR del Lazio, sez. II-ter, ordinanza n. 766/2024; dalla Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Trieste, sez. I, ordinanza n. 299/2024; e dalla Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Messina, sez. XIV, ordinanza n. 2183/2024.



normativo europeo e nazionale. Sebbene la necessaria diversificazione del regime fiscale esprima la discrezionalità del legislatore, la quale non può tradursi in eccesso di potere; occorre dunque accertare la ragionevolezza della normativa fiscale sugli extra-profitti delle imprese energetiche nella prospettiva della corretta individuazione della capacità contributiva, quale fondamento impositivo e limite invalicabile per la tutela della dignità umana, che deve essere adattato nelle dinamiche internazionali dei mercati. Nell'inasprirsi dei conflitti bellici, è evidente il paradigma economico geopolitico in cui i maggiori produttori di combustibile fossile hanno deciso di ridurre le estrazioni di petrolio di modo che, diminuendo l'offerta di petrolio con il contestuale aumento della domanda di consumo¹, aumenta il loro valore di scambio e gli introiti delle multinazionali. Trattasi di una strategia già adottata dall'*Organization of the Petroleum Exporting Countries* (cd. OPEC) nel 1973, salvo poi stabilizzarsi nel lungo periodo con l'entrata nel mercato di altri produttori. In questo contesto troviamo anche il potere degli istituti di intermediazione bancaria ed assicurativi che nel 2023 hanno registrato utili netti superiori a 23 miliardi di euro², in virtù delle politiche della Banca Centrale Europea di contrasto all'inflazione mediante l'innalzamento dei tassi di interesse. In altri termini, si ergono molteplici centri di potere esenti da qualsivoglia responsabilità, che necessiterebbero di un contropotere a garanzia della giustizia distributiva. Lungi dal fornire soluzioni semplicistiche della complessa situazione, nel solco dell'eguaglianza tributaria, è sulla ragionevole tassazione degli extra-profitti energetici che si intende porre l'attenzione.

2. Lo stato dell'arte in materia di extra-profitti nel settore energetico: il Regolamento EU 2022/1854

Traendo le mosse dalla nozione di extra-profitto, quale notevole incremento degli utili in considerazione di diversi periodi fiscali comunque collegati ad eventi eccezionali (guerre e crisi), in cui si registrano variazioni della domanda dei prodotti connessi alle politiche sovranazionali³; nel caso di specie, si tratta delle politiche monetarie delle banche centrali in relazione all'aumento dei tassi di interesse, nonché quelle di risparmio ed approvvigionamento energetico. Come è noto, il Consiglio dell'Unione ha adottato il Regolamento EU 2022/1854 del 6 ottobre 2022 per contrastare l'emergenza dell'incremento

¹ L'OPEC *plus* ha deciso di estendere i tagli alla produzione del petrolio fino a dicembre 2024: cfr. V. DE CEGLIA, *Nel mondo cresce la domanda di energia*, in *Affari&Finanza di la Repubblica* del 18 novembre 2024.

² Cfr. F. MANACORDA, *La giostra del potere. Con i tassi BCE in calo le banche in trincea per difendere i superutili*, in *Affari&Finanza di la Repubblica* del 28 ottobre 2024.

³ Questa nozione si differenzia da quella che identifica gli extra-profitti prodotti dall'impresa operante in mercati non concorrenziali, che di fatto alterano il processo economico, essendo i ricavi superiori ai costi necessari per produrre i beni e i servizi: cfr. [Voce Extraprofitto](#), in [Treccani - enciclopedia online](#).



dei prezzi dei prodotti e servizi energetici, il quale coinvolge gli aspetti istituzionali dell'Unione, alla stregua del brocardo *"no taxation without representation"*, difettando l'Unione di sovranità.

La tassazione dei *"windfall profit"* come espediente per aumentare le entrate del bilancio pubblico è stata già adottata in Italia durante la Prima guerra mondiale, mentre oltreoceano si evidenzia il *"Crude Oil Windfall Profit Tax Act"* (P.L. 96 - 223) promulgato all'indomani della crisi petrolifera del 1970. Nell'ordinamento europeo, a seguito della Comunicazione Commissione EU n. 442 del 27 maggio 2020, riconsiderata dal Consiglio Europeo⁴, è stato approvato un Regolamento sui *generis* che rimette agli Stati l'imposizione e la riscossione del contributo di solidarietà. Siffatto Regolamento stabilisce le linee guida per gli Stati membri in ordine alla tassazione dei *"windfall profit"*, prevedendo un "contributo di solidarietà temporaneo" dovuto dalle imprese che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffineria, secondo l'aliquota del 33% sul reddito maturato per il periodo decorrente dal 1° gennaio 2022 o in data successiva e/o il 1° gennaio 2023 e per tutta la durata, sempre che gli utili realizzati nel 2022 e/o nel 2023 eccedano del 20% degli utili imponibili generati nei quattro esercizi aventi inizio dal 1° gennaio 2018⁵.

Considerato ciò, occorre indagare la legittimità del Regolamento EU 2022/1854 fondato sull'art. 122, par. 1, del TFUE e i possibili effetti pregiudizievoli della sovranità degli Stati.

Le gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti energetici hanno condotto gli Stati membri ad adottare un provvedimento normativo avente la forma della direttiva. La dottrina ha messo in evidenza le criticità del fondamento giuridico dell'art. 122 del TFUE per la procedura a maggioranza qualificata⁶. Lungi dal configurarsi la potestà tributaria europea, i principali dubbi concernono il rispetto dei principi di attribuzione e delle competenze dell'Unione ex artt. 4 e 5 del TUE, nonché dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Trattasi di un Regolamento contenente clausole di apertura agli Stati per adottare i provvedimenti normativi in materia tributaria. Sebbene la straordinarietà

⁴ Nota COM 10/2020 relativa alla riunione del 21 luglio 2020.

⁵ Il Regolamento ha fissato un tetto massimo sui ricavi di mercato dell'energia elettrica prodotta da fonti diverse dal gas pari ad €. 180,00 per MWh. Cfr. Regolamento EU 2022/1854, par. nn. 52, 53 e 54; artt. 15, 16 e 17.

⁶ Cfr. L. HANCHER, *Solidarity on Solidarity Levies and a Choice of Energy Mix: A Sound Legal Basis for Emergency Action in the EU's Energy Markets*, in [Verfassungsblog](#), 08 Feb. 2023; J. LAMMERS, B. KUZNIACKI, *The EU Solidarity Contribution and a More Proportional Alternative: A Study under EU and International Investment Law*, on *Intertax*, vol. 51, 6-7/2023; R. IAIA, *La disciplina del contributo di solidarietà temporaneo nel settore energetico (art. 1, commi 115 ss., L. n. 197/2022) nella prospettiva sistematica e comparatistica*, in [Rivista di Diritto Tributario \(online\)](#), 13 giugno 2023; T. D. MAGALHÃES, F. DE LILLO, *The Return of Windfall Taxation*, in *Intertax*, vol. 51, 11/2023, 722-731; B. LIGNEREU, *Is the EU Contribution on Windfall Profits Based on the Right Treaty Provision?*, [ivi](#), 740; Á. A. ANTÓN, *Are the Windfall Profit Taxes Introduced by Regulation 2022/1854 Compatible with the Objectives of the European Green Deal?*, [ivi](#), 741-753; T. VAN BREDERODE, F. CASANO, *EU Public Intervention in the Energy Market: A Stroke of Good Luck or Misfortune?* [ivi](#), 754-770.



dell'emergenza e la solidarietà tra gli Stati sembrano in parte giustificare l'atto normativo europeo, alla stregua delle difficoltà di raggiungere l'unanimità per riformare i Trattati, tuttavia, gli artt. 115, 192 e 194 del TFUE potrebbero fornire un utile ancoraggio giuridico alle misure in materia fiscale ed energetica⁷. È proprio l'articolo 194 a bilanciare le scelte energetiche e le competenze fiscali statali, in modo da poter legittimare il Consiglio nell'adottare il Regolamento EU⁸. L'art. 194, par. 1, nel rinviare alla solidarietà tra gli Stati, persegue il coordinamento delle politiche energetiche statuali, ferma restando, a norma dell'art. 194, par. 2, la sovranità statale di determinare «le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c)». Ma il successivo par. 3, dell'art. 194 TFUE rimette alla decisione unanime degli Stati la deliberazione di misure aventi natura fiscale in materia energetica. Trattasi di un argomento che appare insuperabile dal richiamo della straordinarietà dell'emergenza energetica e della solidarietà. Di conseguenza, l'introduzione della tassazione degli extra-profitti delle imprese energetiche necessiterebbe di fondarsi sull'art. 194, par. 3, TFUE, altrimenti si rischia una erosione della sovranità statale.

Nonostante il mercato dell'energia sia connesso alle politiche ambientali, non sembra cogliere nel segno il richiamo all'art. 192 TFUE⁹, che valorizzerebbe l'aspetto della transizione energetica suggellato nell'Accordo di Parigi.

Per altri versi, il regolamento quadro, o *sui generis*¹⁰, non sembra possa fondarsi sull'art. 115 del TFUE, che prevede la procedura legislativa speciale per adottare direttive al fine di armonizzare le normative statuali riguardanti l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.

I dubbi strutturali di questa fonte del diritto europeo mettono in evidenza le distorsioni sulla libertà di circolazione delle imprese e dei capitali, quali pilastri fondamentali dell'Unione che si erge sulla libera concorrenza. Il principio della concorrenza dovrebbe tutelare l'interesse pubblico nel segno della promozione della distribuzione della ricchezza prodotta. Eppure, in questa prospettiva, viene in considerazione la protezione dell'ambiente e il

⁷ Sull'interpretazione degli artt. 192 e 194 cfr. K. HUHTA, *The scope of state sovereignty under article 194(2) TFUE and the evolution of Eu competences in the energy sector*, in [International & Comparative Law Quarterly](#), vol. 70, October 2021, 991 ss.

⁸ I dubbi sono stati sollevati dalla Polonia nella sua dichiarazione successiva all'adozione del Regolamento. Cfr. Doc. CM 4715/22 del 6 Oct. 2022..

⁹ È infatti prevista la procedura speciale e quindi la regola dell'unanimità dall'art.192, par. 2, lett. c), nel caso di "misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo".

¹⁰ Cfr. G. ALLEVATO, *L'adozione di una excess profit tax europea tra opportunità e criticità*, in [Rivista di Diritto Tributario \(online\)](#), 6 dicembre 2022.



principio “chi inquina paga”, di modo che, riconoscendo maggior rilievo ad esso, si può in via interpretativa ricondurre il citato regolamento all’art. 194 del TFUE.

La sovranità degli Stati garantita dalla regola dell’unanimità prevista dagli artt. 115, 192, par. 2, lett. c), e 194, par. 3, del TFUE, è un argomento talmente forte assiologicamente che induce a porre il *focus* sulla straordinarietà dell’imposizione e soprattutto sul principio della solidarietà tra gli Stati. I dubbi in ordine al rispetto delle attribuzioni e delle competenze sembrano in parte superabili dalla flessibilità di tale regolamento. Alle stesse conclusioni si può giungere sulla proporzionalità del medesimo provvedimento. La proporzionalità è l’archetipo del bilanciamento dei valori attuati nel giudizio di idoneità, di necessità e di adeguatezza della misura a raggiungere lo scopo prefissato. Nel caso *de quo*, la difficoltà di raggiungere il consenso tra gli Stati nell’Unione anche in tempi di crisi, ha condotto il Consiglio dell’Unione a preferire l’art. 122 del TFUE. Occorre, dunque, guardare ai possibili scopi del contributo di solidarietà enunciati dall’art. 17 di proteggere i cittadini europei e le imprese nel contesto emergenziale, che giustificano il fondamento dell’art. 122 del TFUE riguardante le politiche in materia energetica¹¹, anche se sarebbe stato opportuno fondarlo sull’art. 194 TFUE al fine di evitare l’erosione della sovranità. Le risorse proprie derivanti da tale prelievo dovrebbero essere funzionali al finanziamento del *Welfare State*, che invece è in conclamata crisi anche per effetto delle politiche liberiste europee. Ad ogni modo, il nodo potrà essere sciolto dal Tribunale europeo investito della legittimità degli artt. 14, 15 e 16 del medesimo Regolamento¹².

3. Segue: *La tassazione degli extra-profitti energetici nell’ordinamento nazionale*

Dinanzi agli aumenti dei costi del denaro, delle materie prime e della domanda di energia della società tecnologica e digitale, con contestuali ripercussioni sulle famiglie e le imprese, il Governo ha introdotto diverse forme di prelievo fiscale per le imprese energetiche.

Il “contributo straordinario contro il caro bollette” previsto dall’art. 37 del D.L. 21/2022, convertito dalla L. 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall’art. 55 del D.L. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e dall’art. 1, comma 120, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è dovuto dai soggetti che esercitano l’attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi, di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale, i quali abbiano un fatturato di almeno il 75 % dell’anno 2021 derivante da questi settori. A norma dell’art. 37, co. 2 e 3, D.L. 21/2022, la base imponibile «è costituita dall’incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al

¹¹ Cfr. B. LIGNEREUX, *Is the EU Contribution on Windfall Profits Based on the Right Treaty Provision?* cit., 736.

¹² Tribunale dell’Unione europea, Causa T-802/22, *ExxonMobil Producing Netherlands e Mobil Erdgas-Erdöl / Consiglio*.



periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021», al netto dell'IVA come indicato nelle Comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche IVA, c.d. LIPE, e delle accise, secondo quanto accertato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 111 del 2024. Nella determinazione della base imponibile si escludono le operazioni di cessione e di acquisto di azioni, obbligazioni o altri titoli non rappresentativi di merci e quote sociali che intercorrono tra le citate imprese ai sensi dell'art. 37, co. 3-bis, D.L. 21/2022. Similmente, giova estromettere le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale ex articoli da 7 a 7-septies del DPR 26 ottobre 1972, n. 633, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA, a mente dell'art. 37, co. 3-ter, D.L. 21/2022. Il contributo è quindi corrisposto solo se l'eccedenza tra i due saldi supera i 5 milioni di euro, e se l'aumento sia almeno del 10% del saldo netto delle operazioni attive e passive¹³.

Nonostante i correttivi apportati dal D.L. n. 50/2022 e dalla Legge di bilancio 2023, permangono alcune criticità circa la determinazione della base imponibile¹⁴ e la differente aliquota del 25%. In particolare, i dati IVA riferiti ad un arco temporale semestrale a cavallo tra le due annualità non rappresenterebbero idonei indici rivelatori di ricchezza¹⁵. Dall'altro

¹³ Il 40% del contributo è stato versato entro il 30 giugno 2022, mentre il versamento del restante 60 per cento, a titolo di saldo, è avvenuto entro il 30 novembre 2022. I successivi commi 5 e 7 dell'art. 37 disciplinano rispettivamente la liquidazione del contributo nonché l'esclusione della deducibilità ai fini dell'IRES e dell'IRAP.

¹⁴ Cfr. Assonime, circolare 30 marzo 2023, n. 8, *Contributo straordinario contro il caro bollette per il 2022. Contributo di solidarietà straordinario per il 2023*.

Sui dubbi di legittimità costituzionale del contributo di solidarietà sugli extra-profitti nazionale e la necessità di abrogazione, cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni in tema di tassazione degli utili extraprofitti delle imprese energetiche*, in *Dir. e prat. tributaria*, 6/2022, 2093; M. EMMA, R. RINALDI, *Il Contributo straordinario sugli extraprofitti energetici: lineamenti e problematiche*, in *Il Fisco*, 24/2022, 2333 ss.; M. PANE, A. FODERÀ, *Il contributo sugli extra-profitti delle imprese energetiche è compatibile con la disciplina unionale?* in *Il Fisco*, 45/2022, 4345 ss.

¹⁵ Cfr. F. S. MARINI, G. MARINI, *Profili di dubbia costituzionalità del contributo sugli extraprofitti energetici*, in *Il Fisco*, 39/2022, 3747 ss.

In dottrina sono stati rilevati i dubbi sulla base imponibile, il rischio della duplicazione dell'imposta da parte dei due contributi nazionali, nonché la mancata indicazione di una soglia di differenza tra i profitti e gli extra-profitti. In questa luce, è stata proposta una revisione della modalità di tassazione dei redditi d'impresa, preferendo i criteri di cassa a quelli di competenza, oppure il c.d. *Cash flow tax*, anche se da questa matrice si elaborano altri tre distinti modelli, giungendo a distinguerlo dal LITS "*Liquid Income Taxation System*": cfr. L. CARPENTIERI, *Nuovi presupposti d'imposta e nuovi criteri di determinazione delle basi imponibili: riflessioni de iure condito e de iure condendo*, in [Rivista di Diritto Tributario \(online\)](#), 11 gennaio 2024.

R. Iaia ha messo in luce i dubbi di costituzionalità in relazione al principio di capacità contributiva e di ragionevolezza. Difatti, non si scinde la soglia dell'extra-profitto, c'è il rischio della lesione del legittimo affidamento del contribuente, anche in virtù dell'applicazione retrospettiva dell'imposta. Parimenti esistono nutrite perplessità circa l'efficacia dei poteri dell'AGCOM, così che l'art. 37 non supererebbe il *test* di proporzionalità in quanto la norma non sembra idonea ad impedire la traslazione dell'imposta indiretta sul



canto, l'extra-profitto potrebbe essere tassato in capo ad un diverso soggetto, avendo le imprese potuto finanziare la propria attività mediante dei derivati¹⁶. In questa prospettiva, però, lungi dal ridursi a soluzioni semplicistiche, si ritiene opportuno prestare attenzione ai dati iscritti in bilancio, tenendo conto delle spese di gestione e dei finanziamenti nell'utile lordo.

In linea generale, la *ratio* del tributo risponde al contenimento degli effetti derivanti dagli aumenti dei prezzi dell'energia sulle imprese e sulle famiglie nel contesto emergenziale secondo lo spirito solidaristico che legittima la destinazione delle risorse come previsto dall'art. 38 del D.L. 21/2022¹⁷. In particolare, secondo l'articolo 38, comma 2, lett. a), le maggiori entrate derivanti dall'art. 37 sono destinate al sostentamento degli oneri e delle spese di cui agli artt. 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 13, 15, 17, 18, 23, 31, 33, 36 e 37 e dai commi 1, 1-bis e 1-ter del presente articolo, che non riguardano solo il contenimento dell'aumento dei prezzi di luce, gas e dei prodotti petroliferi¹⁸.

Nel dettaglio, le diverse destinazioni delle risorse derivanti dal contributo in commento evidenziano la discrezionalità legislativa nel tecnicismo tributario e il multiforme presupposto di capacità contributiva. Il sindacato sulla coerenza della struttura del tributo secondo le meridiane della ragionevolezza della discriminazione qualitativa dei redditi e della solidarietà

consumatore finale. Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni sistematiche in ordine al contributo straordinario sul c.d. "caro bollette"* (art. 37 d.l. n. 21/2022), in [Rivista di Diritto Tributario \(online\)](#), 24 giugno 2022.

Altri dubbi sono stati rilevati in relazione alla conformità costituzionale e al rispetto dello statuto dei diritti del contribuente da D. STEVANATO, *Extraprofiti: una tassa ingiusta, inutile e dannosa*, in *IBL Focus*, 21 marzo 2022, 354 ss.; M. EMMA, R. RINALDI, *Il Contributo straordinario sugli extraprofiti energetici: lineamenti e problematiche*, cit.

¹⁶ In dottrina è stato definito «un'ircocervo», non trattandosi né di un'imposta sul reddito né di un'imposta sul consumo: cfr. L. CARPENTIERI, *op. ult. cit.*

¹⁷ La *ratio* "storica" del contributo straordinario è colpire «gli scambi di prodotti energetici di quegli operatori economici che, rispetto alla generalità delle altre imprese operanti nel mercato, stavano – in base all'*id quod plerumque accidit* – beneficiando di un andamento "anticiclico"»: Corte cost., sent. n. 111 del 2024, pt. 7.1.1 cons. in dir.

¹⁸ A titolo esemplificativo, si evidenziano la riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina e sul gasolio impiegato come carburante; il *bonus* carburante ai dipendenti; i contributi sotto forma di crediti d'imposta a favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e di gas naturale; l'incremento del credito d'imposta in favore delle imprese energivore e delle imprese a forte consumo di gas naturale; i bonus sociali per elettricità e gas; le misure a sostegno della liquidità delle imprese che favoriscono la rateizzazione delle bollette per i consumi energetici e il Fondo di garanzia PMI; le misure a sostegno dell'integrazione salariale; le misure in favore delle imprese di autotrasporto e quelle operanti nei compartimenti dell'agricoltura, dell'autotrasporto, della pesca e del turismo attraverso diversi contributi (ad esempio il c.d. ferrobonus e il marebonus, nonché il credito d'imposta per l'acquisto di carburanti per l'esercizio dell'attività agricola e della pesca). Peraltro, si segnalano anche la destinazione delle maggiori entrate al fine di calmierare i prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, il coordinamento delle attività di assistenza e accoglienza a seguito della crisi Ucraina e, inoltre, le misure in materia di immigrazione e quelle urgenti per la scuola.



contributiva ex artt. 2, 3 e 53 della Costituzione, malgrado le perplessità evidenziate in materia di determinazione della base imponibile e dell'aliquota, inducono a prendere in considerazione la legittimità del presupposto dell'imposta e le finalità del finanziamento della spesa pubblica in una fase anticiclica dell'economia in cui le imprese energetiche hanno massimizzato i profitti. In questa prospettiva, il fattore temporale e il carattere oligopolista di questo mercato valorizzano l'indice espressione della forza economica¹⁹ che, congiuntamente alla necessità e all'urgenza, presupposti imprescindibili dell'esercizio del potere normativo ex art. 77 Costituzione, hanno indotto il Governo a prevedere una particolare contribuzione gravante sulle imprese energetiche in ragione del maggiore fatturato degli utili imponibili in un preciso momento storico.

Ad avviso della Consulta il presupposto impositivo non si concretizzerebbe negli extra-profitti bensì nell'incremento di un saldo differenziale dei fatturati IVA, pertanto, risulta correttamente determinata la base imponibile in un momento straordinario in cui non potevano prendersi in considerazione i dati IRES. E tuttavia, l'art. 37 del D.L. 21/2022 difetta di coerenza normativa interna in ordine alla determinazione della base imponibile nella parte in cui non state escluse le accise già versate dai soggetti d'imposta²⁰.

In breve, la ragionevolezza del contributo straordinario contro il caro bollette si deduce dalla *ratio* fiscale e da quella extrafiscale del tributo gravante su determinati soggetti in una determinata situazione emergenziale, in modo da perseguire finalità redistributive della ricchezza a favore di altre imprese, di famiglie e dei consumatori particolarmente vulnerabili dinanzi alle oscillazioni del prezzo dei prodotti energetici.

Come evidenziato²¹, non si è in presenza della duplicazione dell'IRES o di una sovraimposta, che richiederebbero identici presupposto e base imponibile; nemmeno appare inquadrabile un'addizionale IRES, trattandosi di un diverso imponibile. Nondimeno, nel solco delle discriminazioni qualitative dei redditi, fermo restando l'adeguata quantificazione della base imponibile, sarebbe stato opportuno escludere le imprese che producono energia rinnovabile anche alla stregua della *ratio* extrafiscale di siffatto tributo²².

Parimenti, sono sorti dei dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 115 ss. della Legge 197/2022, che ha introdotto un nuovo "contributo straordinario di solidarietà" con l'aliquota del 50% sull'ammontare del reddito complessivo determinato ai fini IRES, per il periodo d'imposta 2022 che eccede almeno il 10% la media dei redditi complessivi conseguiti

¹⁹ [Corte cost., sent. n. 111 del 2024](#), pt. 7.1.3 cons. in dir.

²⁰ [Corte cost., sent. n. 111 del 2024](#), pt. 8, 4.4 cons. in dir.

²¹ Cfr. C. RICCI, *Regioni autonome e contributo di solidarietà temporaneo sugli extraprofitti delle imprese energetiche*, Nota a sent., in *Riv. dir. trib.*, 3/2024, 206.

²² La dottrina ha messo in luce gli effetti della discriminazione qualitativa dei soggetti che gestiscono «piattaforme di *trading* delle *commodities* in questione o anche dei soggetti non residenti privi di stabile organizzazione nel nostro Paese»: cfr. M. GREGGI, *I presupposti costituzionali per la tassazione degli extraprofitti (ai limiti dello stato di eccezione)*, in *Dir. e Prat. Trib. Int.*, 3/2024, 932.



nei quattro periodi d'imposta precedenti, nel limite del 25% del valore del patrimonio netto della società interessata alla chiusura del bilancio del 2021. Anch'esso è indeducibile ai fini IRES ed IRAP ex art. 1, comma 118, L. 197/2022. Sul profilo dei destinatari, il nuovo contributo nazionale amplia la platea dei soggetti passivi, ricomprendendo anche le attività di produzione e di distribuzione di energia elettrica, nonché coloro che importano a titolo definitivo energia elettrica, tra i quali si distinguono anche rivenditori di energia rinnovabile, escludendo però i soggetti che commerciano carburante al dettaglio. Nonostante la [sentenza n. 27 del 2024](#) della Consulta abbia escluso la duplicazione dell'imposta, essendo la base imponibile correttamente determinata²³; se si inquadra la tassazione nella prospettiva della transizione *green*, si riscontra l'eterogenesi dei fini nel prevedere la tassazione per le imprese che producono energia elettrica derivante da fonti rinnovabili, nonostante il *Green Deal* europeo.

La necessità di colpire manifestazioni di ricchezza nel mutato contesto economico induce a porre l'attenzione sulla capacità contributiva, quale indice poliedrico nel sindacato sulla struttura del tributo, per addivenire ad accertare la legittimità del trattamento fiscale *ad hoc*. Indubbiamente, vengono in considerazione le condizioni oligopoliste dei mercati petrolifero ed energetico in un processo di transizione energetica, dove un ruolo determinante dovrebbe essere assolto dall'Unione Europea.

La struttura del mercato oligopolistico necessita dell'equilibrio tra la concorrenza e la cooperazione delle imprese in modo da ottenere maggiori profitti. Il punto debole di questa teoria risiede nella non scelta del modello cooperativo che inciderebbe sulla libera concorrenza delle imprese che, alla luce della diversificazione delle tassazioni a livello nazionale europeo, subiscono inevitabilmente gli effetti derivanti dalla distorsione tra la domanda e l'offerta dei beni e servizi.

In breve, il carattere internazionale delle imprese operanti in questo settore dimostra gli evidenti limiti delle politiche fiscali nazionali, dovendo semmai uniformare la tassazione a livello sovranazionale. Rilevate la competitività internazionale, la previsione di un'aliquota maggiore e l'inesistenza di meccanismi per la riduzione della base imponibile, sono dunque palesi gli effetti distorsivi sulla libera concorrenza del mercato con conseguenze gravose sulla libertà di iniziativa economica.

²³ [Corte cost., sent. n. 27 del 2024](#), pt. 5 cons. in dir.: «Tale contributo, infatti, è circoscritto soltanto ad alcuni soggetti, operanti nel settore dell'energia; assume come riferimento i criteri in base ai quali è determinato il reddito complessivo ai fini dell'IRES, ma non coincide in alcun modo con la base di calcolo di quest'ultima; risulta infatti applicato solo sulla quota del reddito rilevante ai fini dell'IRES relativa "al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022" (art. 1, comma 116, della legge n. 197 del 2022). È dunque evidente la diversità della grandezza economica sulla quale è assisa l'aliquota».



La straordinarietà dell'emergenza non sempre può giustificare un'imposta gravante solo su alcuni soggetti. Il contributo straordinario contro il caro bollette e quello straordinario di solidarietà non possono ritenersi ragionevoli per il solo argomento della solidarietà ma giova osservare l'effettiva destinazione delle entrate erariali ai fini prefissati.

La solidarietà sarebbe infatti minacciata anche dal rischio della traslazione dell'imposta sul consumatore finale, non essendo possibile ergere dei contrappesi allo strapotere delle multinazionali da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato²⁴. Affiora così la necessità di vagliare la portata dei principi costituzionali di eguaglianza e di solidarietà secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata, che fornisce le meridiane per comprendere la complessità dello stato dell'arte della tassazione degli extra-profitti in materia energetica.

4. Le discriminazioni qualitative dei redditi in alcune pronunce della Corte costituzionale

L'analisi della legittimità costituzionale del tributo degli extra-profitti secondo il criterio della proporzionalità trae abbrivio dalla situazione congiunturale e concerne il nesso tra la struttura del tributo e l'imposizione differenziata, in modo da configurare l'inderogabile dovere contributivo delle imprese previa individuazione delle fonti di ricchezza nel rispetto dell'eguaglianza tributaria.

Il limite della discrezionalità legislativa risiede nella non arbitrarietà della scelta in termini di coerenza interna²⁵, dunque di ragionevolezza²⁶, considerato il divieto di irragionevoli discriminazioni mediante l'imposizione tributaria²⁷.

Giova, dunque, trarre le mosse dalla [decisione n. 10 del 2015](#) della Consulta²⁸, che nel sindacato di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, ha messo in evidenza l'irrazionalità dell'addizionale IRES, in primo luogo, in relazione alla determinazione della base imponibile, giacché essa è rappresentata dall'intero reddito delle

²⁴ Difatti, a garanzia del consumatore, è previsto che l'AGCOM, con la collaborazione della Guardia di Finanza, monitori i margini di prezzi e costi, in modo tale da contrastare eventuali condotte che possano avere delle ripercussioni sul consumatore, ai sensi del comma 8 dell'art. 37 *cit.*

²⁵ Corte cost., sentenze nn. [111 del 1997](#); [240 del 2017](#).

²⁶ Corte cost., [sent. n. 269 del 2017](#).

²⁷ Corte cost., sentenze nn. [223 del 2012](#), [116 del 2013](#).

²⁸ La Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, con ordinanza emessa il 26 marzo 2011 e depositata in pari data, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della Legge 6 agosto 2008, n. 133, in riferimento agli artt. 3, 23, 41, 53, 77 e 117 della Costituzione.



società operanti nel settore energetico, anziché gli extra-profitti; secondariamente, per la sua applicazione definitiva e non limitata nel tempo alla situazione congiunturale; e da ultimo, ma non meno importante, per la mancanza di meccanismi a garanzia del divieto di traslazione dell'imposta sul consumatore finale²⁹.

La norma censurata ha innalzato l'aliquota addizionale IRES al 6,5 % per le imprese operanti nel settore energetico, ancorandosi alla grave crisi economica e all'aumento dei prezzi del greggio. La particolarità del settore petrolifero, in linea teorica, dovrebbe legittimare questo regime tributario per le imprese operanti in un mercato a struttura oligopolistica, caratterizzantesi per l'esistenza di barriere all'entrata, di elevati costi e delle difficoltà di realizzare le infrastrutture, tenendo conto dei cicli economici negli altri mercati³⁰. Il test di proporzionalità della disposizione normativa in questione dimostra l'inidoneità dei mezzi al perseguimento dei risultati prefissati, per difetto di coerenza interna della struttura dell'imposta, dal momento che questa addizionale trova applicazione definitiva e costituisce «una "maggiorazione d'aliquota" dell'IRES applicabile ai medesimi presupposto e imponibile di quest'ultima e non, come è avvenuto in altri ordinamenti, come un'imposta sulla redditività»³¹.

La lettura sinallagmatica degli artt. 3 e 53 della Costituzione consente di ergere il principio dell'eguaglianza tributaria quale fine da attuare, che nel caso di specie è stato disatteso, concretizzando l'«ingiustificata discriminazione intra-settoriale tra diversi soggetti della "filiera" petrolifera»³². Parimenti importante è la statuizione in ordine alla modulazione degli effetti temporali delle decisioni della Corte costituzionale che, fermo restando quanto sancito dall'art. 136 della Carta, non possono incidere sui rapporti esauriti, altrimenti verrebbe pregiudicata la certezza del diritto. Nel bilanciamento dei principi assumono preminente rilievo l'equilibrio di bilancio e l'esigenza di sostenibilità del debito pubblico ex art. 81 Cost., in modo da intervenire sulla limitazione dell'efficacia della declaratoria di illegittimità costituzionale dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale. In questo quadro si è tenuto conto delle probabili conseguenze macroeconomiche derivanti dalla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, che implicherebbe interventi sulla manovra finanziaria anche alla stregua dell'integrazione europea; oltre che dei rischi di tenuta istituzionale che lederebbero il

²⁹ Corte cost., [sent. n. 10 del 2015](#), punti 6.1 e 6.5.4 cons. in dir.

³⁰ «Questo settore di mercato possa essere caratterizzato da una redditività, dovuta a rendite di posizione, sensibilmente maggiore rispetto ad altri settori, così da poter astrattamente giustificare, specie in presenza di esigenze finanziarie eccezionali dello Stato, un trattamento fiscale *ad hoc*»: [Corte cost., sent. n. 10 del 2015](#), pt. 6.4 cons. in dir.

³¹ Corte cost., [sent. n. 10 del 2015](#), pt. 6.5.1 cons. in dir.

³² «La disposizione appare irrazionale per inidoneità a conseguire il suo scopo. Il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo risulta difficilmente assoggettabile a controlli efficaci, atti a garantire che non sia eluso»: Corte cost., [sent. n. 10 del 2015](#), pt. 6.5.3 cons. in dir.



nucleo duro dei valori supremi dell'eguaglianza e della solidarietà, con il pericolo di un'irragionevole ripercussione sui meno abbienti³³.

Le discriminazioni qualitative dei redditi e la contestuale ottimizzazione della prospettiva solidaristica del dovere contributivo con la sentenza n. 288 del 2019³⁴ è percettibile nella configurazione della capacità contributiva, quale principio (fine) e limite all'arbitrarietà del potere impositivo, in termini di eguaglianza tributaria dal quale si enuclea la ragionevolezza della tassazione³⁵. L'inderogabilità del dovere contributivo evita discriminazioni qualitative

³³ «La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire “alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali” ([sent. n. 264 del 2012](#)). Essa consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze [n. 40 del 2014](#), [n. 266 del 2013](#), [n. 250 del 2013](#), [n. 213 del 2008](#), [n. 384 del 1991](#) e [n. 1 del 1966](#)), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame»: Corte cost., [sent. n. 10 del 2015](#), pt. 8 cons. in dir.

In dottrina cfr. A. FEDELE, *Principio di eguaglianza ed apprezzamento delle “diverse situazioni dei contribuenti” in tema di legittimità costituzionale della cd. Robin Hood Tax*, in *Riv. dir. trib.*, 2/2015, 4 ss.; N. ZANOTTI, *La sent. della Corte cost. sulla Robin Hood Tax: un vulnus inaccettabile al diritto di difesa e le conseguenze pro futuro*, in *Dir. prat. trib.*, 2015, 932 ss.; D. STEVANATO, *“Robin Hood Tax” tra incostituzionalità e aperture della Corte a discriminazioni qualitative dei redditi societari*, in *Corr. trib.*, 2015, 951 ss.; G. BIZIOLI, *L'incostituzionalità della Robin Hood Tax tra discriminazione qualitativa dei redditi ed equilibrio di bilancio*, in *Rass. trib.*, 2015, 1079 ss.; F. TESAURO, *Gli effetti nel tempo della dichiarazione di illegittimità di norme tributarie e il diritto al rimborso dell'imposta dichiarata incostituzionale*, in *Rass. Trib.*, 2015, 1093 ss.; P. BORIA, *L'illegittimità costituzionale della “Robin Hood Tax”. E l'enunciazione di alcuni principi informativi del sistema di finanza pubblica*, in *Riv. giur. trib.*, 2015, 5, 388 ss.; L. AMORELLO, S. M. RONCO, *Law&Economics in the Italian Constitutional Jurisprudence. The case of the Windfall Profit Tax on Energy Companies*, in *17 Global Jurist*, giugno 2017.

³⁴ Con tale pronuncia, la Corte cost. ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, «*Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia*», convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 53 e 77, secondo comma, della Costituzione. In particolare, è legittima la maggiorazione dell'addizionale dell'8,5% all'aliquota del 24% dell'imponibile in materia di IRES, escluso quanto statuito dall'art. 106, comma 3 del T.U. n. 917 del 1986, in luogo della seconda rata dell'IMU, per il periodo di imposta del 2013, da parte di alcuni soggetti operanti nel settore bancario, finanziario e creditizio. L'art. 106, comma 3, del T.U. n. 917 del 1986, dispone che “per gli (intermediari finanziari), le svalutazioni e le perdite su crediti verso la clientela iscritti in bilancio a tale titolo e le perdite realizzate mediante cessione a titolo oneroso sono deducibili integralmente nell'esercizio in cui sono rilevate in bilancio. Ai fini del presente comma le svalutazioni e le perdite diverse da quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso si assumono al netto delle rivalutazioni dei crediti risultanti in bilancio”.

³⁵ Corte cost., [sent. n. 10 del 2015](#), pt. 6.2 cons. in dir.



per redditi³⁶ giacché si fonda sulla capacità contributiva, che deve essere adattata alle «nuove e multiformi creazioni di valore»³⁷.

La correttezza del bilanciamento dei principi costituzionali traslata nella struttura della “sovraimposta”³⁸ non può essere revocata in dubbio dalla “natura transitoria” dell’addizionale³⁹.

La coerenza normativa interna si deduce, da un canto, dalla maggiore redditività delle imprese operanti in regime di oligopolio come risulta dall’«anelasticità della domanda»⁴⁰, dall’altro canto, dal divieto di traslazione dell’imposta ad altri soggetti che colpirebbe una differente capacità contributiva⁴¹.

Nel caso di specie, il legislatore ha puntualmente previsto diverse aliquote per settori produttivi eterogenei, tenendo altresì conto degli effetti compensativi della deducibilità delle svalutazioni e delle perdite su crediti verso la clientela, riconosciuta dall’art. 1, comma 160, della stessa legge n. 147 del 2013 prima della conversione del d.l. n. 133 del 2013, che incide chiaramente sulla base imponibile. Risulta, pertanto, soddisfatto il principio di eguaglianza tributaria, trattandosi di situazioni differenti che richiedono un diverso regime fiscale. L’argomentazione della Corte nell’analisi della struttura del tributo involge l’individuazione dei soggetti d’imposta operanti nel settore finanziario⁴², anche in relazione ai profitti maturati, alla previsione di aliquote differenziate⁴³ e alla complessa situazione congiunturale al fine di evitare la tassazione del soggetto diverso. La discrezionalità legislativa di individuare gli indici rivelatori di ricchezza non è quindi arbitraria, bensì è ragionevole lo spostamento dell’imposizione immobiliare sulle persone giuridiche, in modo da perseguire finalità redistributive e solidaristiche⁴⁴. In altri termini, l’interpretazione sistematica della capacità

³⁶ Corte cost., [sent. n. 288 del 2019](#), pt. 6.3 cons. in dir.

³⁷ In quanto questo presupposto «non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica»: Corte cost., [sent. n. 288 del 2019](#), pt. 6.5.2 cons. in dir.

³⁸ «Più correttamente, riconducibile al novero delle “sovraimposte”: a fronte dell’identità del parametro (il reddito) con il tributo principale IRES, il prelievo è a carico solo di determinati soggetti passivi e su una base imponibile in parte differenziata da quella dell’IRES stessa»: Corte cost., [sent. n. 288 del 2019](#), pt. 6.5.1 cons. in dir.

³⁹ Corte cost., [sent. n. 288 del 2019](#), pt. 6.5.7 cons. in dir.

⁴⁰ Corte cost., [sent. n. 288 del 2019](#), pt. 6.5.2 cons. in dir.

⁴¹ Corte cost., [sent. n. 288 del 2019](#), pt. 6.5.3 cons. in dir.

⁴² Corte cost., [sent. n. 288 del 2019](#), pt. 6.5.2. cons. in dir., richiama le [decisioni nn. 201 del 2014](#) e [269 del 2017](#). Nella [sent. n. 201 del 2014](#), la Corte ha ritenuto legittimo prelievo l’“addizionale” sulle remunerazioni in forma di *bonus* e *stock options* per i soggetti operanti nel settore finanziario. Parimenti la [sent. n. 269 del 2017](#) ha accertato la legittimità della contribuzione fiscale gravante solo sulle imprese, titolari del potere di incidenza sui cicli economici, con fatturato superiore a 50 milioni di euro.

⁴³ La Corte cost., [sent. n. 288 del 2019](#), pt. 6.5.3 cons. in dir., richiama la [decisione n. 21 del 2005](#).

⁴⁴ Corte cost., [sent. n. 288 del 2019](#), pt. 7 cons. in dir.



contributiva secondo i criteri di giustizia fiscale ed extrafiscale dell'art. 53 della Costituzione, nel bilanciamento degli artt. 2 e 3 della Carta, rappresenta una guarentigia dei diritti civili e sociali nell'ordinamento democratico⁴⁵.

Il *fil rouge* dell'inderogabilità della contribuzione fiscale nella valutazione della forma impositiva che vieta discriminazioni qualitative irragionevoli è stato confermato nelle [pronunce n. 165 del 2021](#)⁴⁶ e [n. 108 del 2023](#)⁴⁷.

In quest'ultima sentenza di infondatezza e inammissibilità delle censure riguardanti la normativa sulla tassazione dei *capital gains*, si è ritenuto ragionevole la differenza tra la tassazione delle partecipazioni all'aumento di capitale in società commerciali e delle partecipazioni al capitale sociale della Banca d'Italia, che sono detenute da banche e da imprese di assicurazione e riassicurazione aventi sede legale e amministrazione centrale in Italia, da fondazioni bancarie, da enti e istituti di previdenza e assicurazione aventi sede legale in Italia e da fondi pensione.

Alla luce dei profili contabili e fiscali, si applica l'imposta sostitutiva al maggior valore derivante dalla mera iscrizione a bilancio della rivalutazione delle quote di capitale della Banca d'Italia. In breve, risulta esclusa l'applicazione *ex art. 87 del TUIR della participation exemption (Pex)*⁴⁸ per le plusvalenze conseguite dalla cessione di partecipazioni che

⁴⁵ Corte cost., [sent. n. 288 del 2019](#), pt. 6.2 cons. in dir.

⁴⁶ La Corte con l'[ord. n. 165 del 2021](#) ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, essendo identico al *thema decidendum* già sottoposto all'attenzione della Consulta nella [sent. n. 288 del 2019](#), ai sensi dell'art. 26 della l. n. 87 del 1953.

⁴⁷ L'ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Trieste, sezione seconda, ha sollevato distinte questioni di legittimità della medesima disposizione normativa in relazione all'art. 41 Cost.; agli artt. 3, 41 e 53 Cost.; e agli artt. 3, 42 e 53 Cost. In particolare, con la [sent. n. 108 del 2023](#) la Corte ha dichiarato l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, del d.l. 30 novembre 2013, n. 133 «*Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia*», convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*», nella versione originaria, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 53 della Costituzione.

⁴⁸ Trattasi di istituto previsto per quelle forme di partecipazione societarie connotate dal rischio di impresa, siano esse azioni o altri strumenti finanziari similari *ex art. 44, comma 2, lett. a)*, del TUIR, purché si tratti di operazioni stabili e non speculative. Come è noto, i beni che possono generare plusvalenze sono: «le immobilizzazioni materiali strumentali; le immobilizzazioni immateriali rappresentate da diritti di brevetto industriale, diritti di utilizzo delle opere di ingegno, concessioni, licenze e simili; le immobilizzazioni materiali non strumentali quali, ad esempio, i terreni, i fabbricati ad uso abitativo concessi in locazione o comodato, opere d'arte ed altri costituenti beni relativi all'impresa ancorché non ammortizzabili; le partecipazioni, rappresentate o meno da titoli azionari, gli strumenti finanziari, le obbligazioni ed altri titoli di serie o di massa iscritte tra le immobilizzazioni finanziarie dell'attivo dello stato patrimoniale»: cfr. O. NOCERINO, *Le plusvalenze*, in O. Nocerino, R. Santoro, M. Valenzano (a cura di), *Ricavi, plusvalenze e sopravvenienze. Temi di reddito d'impresa*, Milano 2010, 242 ss.



rappresentano utili per la società partecipata⁴⁹. Il fine principale della “Pex” è il coordinamento della tassazione del reddito delle società commerciali (e altri enti a fini di lucro) con la tassazione del reddito del socio della medesima società⁵⁰. Nella prospettiva della successiva distribuzione degli utili, pertanto, si intende evitare la doppia imposizione economica, purché ricorrano determinati presupposti⁵¹, perseguendo la tassazione del reddito al momento della sua produzione non già quella della sua distribuzione. In questa prospettiva si rileva la discrezionalità legislativa di individuare indici rivelatori di ricchezza in armonia con l’eguaglianza tributaria, trattandosi di differenti disposizioni normative disciplinanti situazioni non assimilabili⁵². Difatti, risulta non arbitrario l’individuazione come presupposto impositivo del «maggior valore derivante dalla mera iscrizione a bilancio» al capitale della Banca d’Italia detenuto dagli enti appartenenti al mercato finanziario, senza che si verifichi la doppia imposizione⁵³.

In sintesi, dall’analisi della giurisprudenza costituzionale sul regime fiscale delle imprese operanti nel mercato finanziario avente tratti oligopolistici si scorge la natura solidaristica del dovere contributivo fondato sul principio della capacità contributiva e sull’eguaglianza tributaria, che giustificano le ragionevoli discriminazioni qualitative dei redditi.

Rilevato ciò, occorre porre l’attenzione sulla [decisione n. 111 del 2024](#) in materia di extra-profitti delle imprese energetiche, in connessione con la [decisione n. 10 del 2015](#), senza tralasciare la [sentenza n. 27 del 2024](#), in cui la Corte ha dichiarato inammissibile e infondato il ricorso della Regione Valle d’Aosta avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197⁵⁴ escludendo, per quello che rileva in questa sede, la duplicazione dell’imposta⁵⁵.

⁴⁹ Cfr. A. FANTOZZI, *Commentario breve alle leggi tributarie*, III, *Testo unico delle imposte sui redditi e leggi complementari*, Milano 2010, 435.

⁵⁰ La *participation exemption* è pari al 95% per i soggetti passivi IRES, mentre quelle detenute dagli imprenditori individuali sono tassate al 41,86 %; invece, le plusvalenze sono tassate nella misura del 50,28%, se realizzate dalle società di persone a decorrere dal 1° gennaio 2009.

⁵¹ In particolare: a) il possesso dei titoli per almeno un anno (c.d. *holding period*); b) l’iscrizione delle partecipazioni nelle immobilizzazioni finanziarie sin dal primo bilancio; c) la sede legale della società (o altro ente) commerciale in uno Stato diverso da quelli a regime fiscale privilegiato ex art. 47-bis, comma 1, del Tuir (anche se l’art. 87 Tuir prevede che il contribuente possa dimostrare la tassazione ordinaria degli utili e, dunque, mediante interpello può rimuovere tale impedimento); d) l’esercizio di impresa commerciale ai sensi dell’art. 55 del Tuir.

⁵² Corte cost., [sent. n. 270 del 2022](#), richiamata dalla stessa Corte, [sent. n. 108 del 2023](#), pt. 3.5.6 cons. in dir.

⁵³ Corte cost., [sent. n. 108 del 2023](#), pt. 3.5.4 cons. in dir.

⁵⁴ In riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 «*Statuto speciale per la Valle d’Aosta*», all’art. 2, comma 1, lettera b), della legge 26 novembre 1981, n. 690 «*Revisione dell’ordinamento finanziario della regione Valle d’Aosta*» e all’art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 «*Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d’Aosta*»; agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l’art. 10 della legge



Giungendo all'analisi della [pronuncia n. 111 del 2024](#), la Corte costituzionale sembra ribadire la discrezionalità del legislatore in materia tributaria, anche se i dubbi di legittimità costituzionale permangono relativamente al nuovo contributo, che ha diversa aliquota e base imponibile. In questa sentenza la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, co. III, del D.L. 21 marzo 2022, n. 21, nella parte in cui prevede che «[a]i fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA,», anziché «[a]i fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA e delle accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive,»⁵⁶.

L'indice rivelatore di ricchezza, ovvero l'incremento dei profitti correlati all'aumento dei prezzi dell'energia, è proporzionato al perseguimento dei fini solidaristici e di eguaglianza,

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*», nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

⁵⁵ Corte cost., [sent. n. 27 del 2024](#), pt. 5 cons. in dir.

In dottrina, cfr. R. CALVANO, *L'appetito vien mangiando? Un caso sulla finanza delle Regioni speciali*, in *Giur. Cost.*, 2024, 255 ss.; C. EQUIZI, *La dimensione costituzionale dell'autonomia speciale non giustifica deroghe al principio solidaristico. Note a Corte Cost., sent. n. 27 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2024, 48 ss.

⁵⁶ Corte cost., [sent. n. 111 del 2024](#), pt. 8.4.4 cons. in dir.

La Consulta si è pronunciata a seguito delle eccezioni di costituzionalità dell'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 «*Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*», convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 «*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*», convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, promosse dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sez. 27; nonché dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito dalla l. 20 maggio 2022, n. 51, modificato dall'art. 55 del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, e successivamente dall'art. 1, comma 120, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*», promosse dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Milano, sez. 12, in riferimento agli artt. 3, 23, 41, 42, 53 e 117 Cost.

Nella citata sent., la Corte ha dichiarato l'inaammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito dalla l. 20 maggio 2022, n. 51, e come modificato dall'art. 55 del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 41, 42, 53 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sez. 27, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Inoltre, la Consulta ha statuito la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito dalla l. 20 maggio 2022, n. 51, modificato dall'art. 55 del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, e successivamente dall'art. 1, comma 120, della legge n. 197 del 2022, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 42, 53 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Milano, sez. 12; e delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3-ter, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, modificato dall'art. 55 del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, e successivamente dall'art. 1, comma 120, della legge n. 197 del 2022, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla medesima Corte di giustizia tributaria di primo grado di Milano.



evitando che il contributo gravi sui consumatori o utenti⁵⁷. Tuttavia, la situazione di crisi internazionale conseguente al conflitto in Ucraina, unitamente all'inflazione, nel bilanciamento dell'interesse fiscale e della capacità contributiva di ciascun individuo, celano alcune perplessità in ordine all'esclusione dell'Iva dalla base imponibile e non delle accise da versare allo Stato. Coglie nel segno l'argomentazione della Corte che evidenzia l'incostituzionalità dell'art. 37, comma 3, del D.L. n. 21 del 2022, come convertito e più volte modificato, per violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione. Considerato che il contributo solidaristico irragionevolmente comprende le accise nella base imponibile, si determina una discriminazione orizzontale tra i soggetti gravati dal contributo, «perché solo per alcuni di questi, ovvero quelli che versano allo Stato l'accisa e la “caricano” nelle fatture attive, si verifica il descritto effetto distorsivo, ma non per quelli che all'interno della filiera, possono cedere i prodotti energetici in sospensione di imposta, per i quali l'accisa non rileva, e neppure per quelli che commercializzano dopo l'immissione al consumo, per i quali il suddetto effetto non si verifica, in quanto le accise – verosimilmente – incrementeranno, con un sostanziale bilanciamento, il prezzo sia nelle fatture attive che passive. Infine, va considerato che la dinamica impositiva del contributo straordinario di solidarietà ha anche inciso retroattivamente sul calcolo economico delle imprese, determinando ora per allora conseguenze fiscali»⁵⁸.

L'accisa è un'imposta indiretta che grava sul consumatore finale, avente come presupposto d'imposta la produzione o il consumo di determinati prodotti, come quelli energetici o i tabacchi. Quale imposta fissa, a carattere speciale e monofase a norma dell'art. 2 del D. lgs. 26 ottobre 1995, n. 504⁵⁹, l'accisa è dovuta in virtù della fabbricazione o importazione di specifici prodotti, tra i quali rientrano i prodotti energetici, ovvero gli oli minerali (benzina, benzina senza piombo, oli combustibili) ex artt. 21-26, e l'energia elettrica ex artt. 52 ss.

Similmente, si è ritenuto non fondata l'eccezione della presunta discriminazione interna al mercato energetico, in quanto la soglia limite del fatturato pari a 5 milioni di euro o al 10 % è finalizzata ad individuare i soggetti passivi dell'imposta⁶⁰.

Per altri versi, è stata rigettata l'eccezione di presunta discriminazione esterna tra le imprese del mercato energetico e quelle operanti in altri settori⁶¹, essendo questa tassazione

⁵⁷ Corte cost., [sent. n. 111 del 2024](#), pt. 8 cons. in dir.

⁵⁸ «Le accise incidono sulla determinazione della base imponibile del contributo straordinario, in quanto anch'esse sono state incluse nelle fatture attive rilevanti ai fini delle LIPE, ancorché non risultino in quelle passive di acquisto, perché tali soggetti hanno acquistato in regime di sospensione di imposta»: Corte cost., [sent. n. 111 del 2024](#), pt. 8.4.4 cons. in dir.

⁵⁹ «Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative».

⁶⁰ Corte cost., [sent. n. 111 del 2024](#), pt. 10 cons. in dir., richiama la [sent. n. 269 del 2017](#).

⁶¹ Corte cost., [sent. n. 111 del 2024](#), pt. 9 cons. in dir.



giustificata dalla situazione emergenziale che ha consentito la generazione degli extra-profitti alle imprese energetiche, perché non è incostituzionale che alcuni soggetti siano tenuti a contribuire rispetto ad altri, soprattutto considerando i tratti oligopolistici del mercato energetico⁶². Sembra insuperabile la discrezionalità del legislatore tributario, eppure il criterio di equità richiederebbe una tassazione specifica anche per i settori farmaceutico, bellico e finanziario.

Ponendo l'attenzione sulla proporzionalità e sulla ragionevolezza⁶³ dello specifico trattamento fiscale di discriminazione qualitativa dei redditi delle imprese che operano nel mercato energetico nel rispetto dell'ecosostenibilità, dunque, sono evidenti i dubbi di legittimità costituzionale della tassazione degli extra-profitti energetici che derivano da fonti rinnovabili.

Nell'evoluzione delle tecniche decisorie della giurisprudenza costituzionale a garanzia della legalità costituzionale si scorge il sindacato di ragionevolezza esplicitantesi come giustizia della legge concernente la pertinenza, la coerenza, l'adeguatezza, la congruità e la proporzionalità del dettato normativo⁶⁴. Nonostante la [sentenza n. 111 del 2024](#) abbia chiarito la ragionevolezza della capacità contributiva del contributo straordinario contro il caro bollette, occorre soffermarsi sulla proporzionalità tra i mezzi predefiniti e le finalità legislative.

Come è noto, la discrezionalità legislativa in ambito tributario è sindacabile nel limite della manifesta arbitrarietà. Nel caso *de quo*, sembra che questa discrezionalità abbia impedito alla Consulta di pronunciarsi sulla tassazione delle imprese che producono energia nel rispetto dell'ambiente e degli interessi ecologici.

Il principio di proporzionalità è il paradigma della democraticità dell'ordinamento che si deduce dal principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., e che, legandosi alla ragionevolezza della

⁶² Corte cost., [sent. n. 111 del 2024](#), pt. 9 cons. in dir., richiama la [sent. n. 288 del 2019](#).

⁶³ Cfr. F. MODUGNO, *L'invalidità della legge. Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, II, Milano 1970, 323 ss.; A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. Soc.*, 1975, 561 ss.; A.S. AGRÒ, *Art. 3, 1° comma, Cost.*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, 1975, 133 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1977, 26 ss.; R. BIN, *Diritti ed argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992, 44 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino 1992, 203 ss.; A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV (1994), 1 ss.; J. LUTHER, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII (1997), 341-362; M. LA TORRE, A. SPADARO, *La ragionevolezza nel diritto*, Torino 2002; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, 115 ss.

⁶⁴ La ragionevolezza della legge nell'armamentario della Corte viene enucleata dal principio di eguaglianza formale, secondo la celebre interpretazione fornita dalla [sent. n. 3 del 1957](#), secondo la quale occorre garantire un «trattamento eguale di condizioni eguali e [un] trattamento diseguale di condizioni diseguali», per poi svilupparsi nella [sent. n. 204 del 1982](#) in giudizio di coerenza interna della norma, o di «non contraddizione» che consente di accertare la congruità mezzi-fini. Si è gradualmente passati al giudizio ternario, anche conosciuto per il *tertium comparationis*, in modo da valutare la disparità di trattamento prendendo in considerazione un'altra disposizione normativa. In quest'ultimo senso v. Corte cost., [sent. n. 110 del 1981](#).



legge, cristallizza il sinallagma proporzionalità-ragionevolezza. Nel bilanciamento della Corte, oltre all'interesse fiscale e all'interesse del contribuente alla giusta imposizione tributaria, viene in considerazione la tutela dell'ambiente ex art. 9 della Costituzione, da intendersi come tutela della «biodiversità e [de]gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». Il perimetro normativo è costituito da tale principio in combinato disposto con l'art. 32 della Carta e con la libertà di iniziativa economica che, a norma dell'art. 41 della Costituzione, «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Considerato ciò, sono evidenti i dubbi di legittimità costituzionalità della tassazione degli extra-profitti delle imprese che si ispirano all'eco-sostenibilità. Per queste tipologie di imprese si è lontani dal garantire la proporzionalità e la ragionevolezza del tributo giacché non sembra adeguatamente ponderata la tutela dell'ambiente, quale «valore fondamentale della collettività»⁶⁵, sia nella transizione ecologica che come tutela del benessere sociale.

L'adempimento del dovere di contributivo nella legalità costituzionale presuppone la ragionevolezza della legge tributaria, che dovrebbe determinare in modo chiaro e preciso i criteri e i presupposti che giustificano la tassazione delle imprese operanti nel settore energetico nel rispetto dell'ambiente. In questa dimensione, dunque, sarebbe stato opportuno prevedere una discriminazione qualitativa nella tassazione degli extra-profitti delle imprese che producono energia derivante da fonti rinnovabili, in modo tale da incentivare la concorrenza e da salvaguardare l'ecosistema. In altri termini, la tassazione degli extra-profitti rischia di ostacolare la transizione ecologica, di modo che sarebbe stato opportuno introdurre una contribuzione meno gravosa idonea a perseguire i fini fiscali e quelli extra-fiscali nella situazione congiunturale.

La proporzionalità è l'archetipo del bilanciamento dei valori sviluppatosi nel giudizio di idoneità, di necessità e di adeguatezza; dunque, esso presuppone un'imposta ragionevole senza esporre il contribuente ad un eccessivo sacrificio degli interessi personali, né pregiudicare un bene collettivo. Nel solco della teoria di Alexy⁶⁶, risulta disatteso il nesso proporzionalità - pretesa di correttezza propedeutico alla giustizia del diritto, dal momento che la priorità di tassare le imprese aventi carattere oligopolistico richiede un eccessivo sacrificio della tutela dell'ambiente.

Nell'argomentazione della Corte, invece, si evince come il fattore emergenziale, i principi di solidarietà ed uguaglianza nella configurazione del dovere contributivo delle imprese

⁶⁵ Corte cost., [sent. n. 167 del 1987](#).

⁶⁶ Il giudizio di proporzionalità, secondo la teoria di R. Alexy, si sviluppa in primo luogo nella valutazione dell'idoneità dell'azione al perseguimento dei fini nel rispetto dei principi di diritto; in secondo luogo, occorre vagliare la necessità dell'azione, in modo da accertare l'impossibilità di perseguire in modo più efficiente ed efficace quello scopo con altri mezzi; da ultimo, ma non meno importante, la proporzionalità, o il bilanciamento in senso stretto, impone di tener conto dei principi in gioco. Cfr. R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt 1994, trad. it. *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna 2012, 621 ss.



energetiche, il multiforme concetto di capacità contributiva e la discrezionalità legislativa, consentono a questo contributo “*sui generis*”⁶⁷ di superare il *test* di proporzionalità. Nondimeno, l’ottimizzazione del dovere contributivo delle imprese energetiche presuppone la ragionevolezza delle discriminazioni qualitative dei redditi delle imprese nella transizione energetica *green*, per le quali sarebbe opportuno un trattamento fiscale diverso che incentivi la decarbonizzazione.

Giungendo al termine di questa breve analisi giurisprudenziale, la relatività del bilanciamento fondato sull’archetipo della ragionevolezza, induce a trarre la “mitezza” della decisione della Corte costituzionale nella dimensione emergenziale⁶⁸. Dall’analisi di alcune pronunce costituzionali si evince come la prevalenza assiologica dell’interesse fiscale non possa compromettere il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionalmente riconosciuti⁶⁹. Nel caso delle imprese operanti nei mercati a struttura oligopolistica, la libertà di iniziativa economica non può incontrare limiti discriminatori poiché la democraticità dell’ordinamento repubblicano si connota per la solidarietà contributiva fiscale e il divieto di discriminazioni qualitative dei redditi irragionevoli.

5. La ragionevolezza della capacità contributiva delle imprese energetiche

È in questa dimensione che occorre enucleare la legittimità costituzionale della tassazione degli extra-profitti delle imprese energetiche prevista dall’art.1, commi 115 ss. della L. 29 dicembre 2022, n. 197.

La ragionevolezza della legge funzionalizzata al perseguimento dei valori costituzionali in termini di eguaglianza, significa «creare disparità tra i soggetti dell’ordinamento»⁷⁰, come garantito dal sindacato sull’“eccesso di potere” della Corte costituzionale chiamata a vagliare il fine oggettivo perseguito dal legislatore. Limitandosi ad accennare alla differenza tra il sindacato di ragionevolezza e quello di eguaglianza⁷¹, giova porre l’attenzione sul principio di capacità contributiva nel suo concreto atteggiarsi nel *post* pandemia caratterizzato dall’introduzione di tributi ecologici, dalla *web tax*, nonché dal contributo straordinario sugli

⁶⁷ Corte cost., [sent. n. 111 del 2024](#), pt. 8.3 cons. in dir.

⁶⁸ Cfr. P. BORIA, *Legittimo il contributo di solidarietà contro il caro bollette (con qualche eccezione) - Tassazione degli extraprofiti nel settore energetico: sindacato costituzionale ed emergenza della finanza pubblica*, in *Riv. Giur. Trib.*, 2024, 841 ss.; M. GREGGI, *I presupposti costituzionali per la tassazione degli extraprofiti (ai limiti dello stato di eccezione)*, cit., 913 ss.

⁶⁹ Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., 111.

Nella dottrina tributaria vedi E. DE MITA, *La legalità tributaria*, Milano 1993, 64; R. TOSI, *Le predeterminazioni normative nell’imposizione reddituale*, Milano 1999.

⁷⁰ Cfr. A.S. AGRÒ, *Art. 3, 1° comma, Cost.*, cit. Bologna 1975, 135.

⁷¹ Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., 5.



extra-profitti delle imprese operanti in settori strategici con tratti oligopolistici. Il nesso tra capacità contributiva ed eguaglianza inteso come «proporzionalità dei sacrifici rispetto alle situazioni economiche obiettivamente esistenti»⁷², si traspone nella progressività dell'imposizione tributaria funzionalizzata alla promozione dei diritti civili, sociali e politici. Il tributo è il mezzo di giustizia distributiva attraverso il quale lo Stato sociale può «bilanciare i diritti proprietari con quelli sociali» e correggere le «imperfezioni del mercato»⁷³. E tuttavia, la minore funzione distributiva del tributo nell'interdipendenza della realtà economica dagli altri sistemi denota la sua inidoneità a ridurre le diseguaglianze sociali nella società globalizzata⁷⁴.

Lungi dal riprendere il dibattito sulle discriminazioni qualitative dei redditi da lavoro e di quelli finanziari, si evidenzia come la discriminazione qualitativa dovrebbe attuare la progressività dell'imposizione⁷⁵ rispondente a finalità di giustizia distributiva⁷⁶. È nel solco dell'eguaglianza tributaria che occorrerebbe, dunque, evitare le discriminazioni qualitative dei redditi irragionevoli, tenuto conto della struttura dell'imposta⁷⁷, giacché la democrazia necessita dell'armonica coesistenza del dovere contributivo di solidarietà e dell'effettivo esercizio dei diritti sanciti dalla Costituzione economica.

Mutando l'angolo prospettico, il fine perseguito dalla tassazione degli extra-profitti delle imprese energetiche calato nella struttura dell'imposta non consente di escludere qualsivoglia diseguaglianza. La tecnicità del concetto di capacità contributiva racchiude le *c.d.* discriminazioni qualitative in base al reddito e la solidarietà contributiva⁷⁸, come dimostrato dalla giurisprudenza costituzionale⁷⁹. Già dai lavori preparatori si evince una capacità

⁷² Cfr. G. LOMBARDI, *Problemi costituzionali in materia tributaria*, in *Temi tributari*, 1961, 19.

⁷³ Cfr. F. GALLO, *L'Uguaglianza tributaria*, Napoli 2012, 24.

⁷⁴ Cfr. E. MARELLO, *Mitologia dell'imposta sul patrimonio*, Milano 2022, 123.

⁷⁵ Il fine redistributivo del tributo nell'ambito della finanza pubblica consente di inquadrare le discriminazioni qualitative dei redditi nella prospettiva dell'equità che dovrebbe trovare attuazione mediante la progressività del sistema tributario. Cfr. A. GIOVANNINI, *Equità impositiva e progressività*, *Dir. e Prat. Trib.*, 2015, 680.

⁷⁶ In quanto «si propone di superare una visione uniperiodale dei redditi e dei bisogni degli individui, assumendo un più esteso traguardo temporale»: Cfr. D. STEVANATO, *La giustificazione sociale dell'imposta. Tributi e determinabilità della ricchezza tra diritto e politica*, Torino 2014, 593.

⁷⁷ Cfr. E. MARELLO, *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, Milano 2006, 201 ss.

⁷⁸ Sul recente orientamento giurisprudenziale si rinvia ai contributi di E. DE MITA, *Capacità contributiva senza propaganda*, in *Dir. e pratica trib.*, 2020; S. MARINONI, *La traslazione del peso economico dell'imposta tra dovere tributario e autonomia contrattuale nella giurisprudenza della Suprema Corte*, in *Dir. e pratica trib.*, 2021, 292; L. ANTONINI, *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, in federalismi.it, 30/2022.

Sull'inderogabilità del dovere tributario si rinvia a C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano 2011, 11 ss.

⁷⁹ Corte cost., *ex plurimis*, [sent. n. 49 del 1992](http://www.corteconstituzionale.it). Capacità contributiva che dovrebbe tener conto non solo del reddito ma anche del patrimonio e di altri indici indiretti di misurazione della medesima forza economica. Sul



contributiva che dovrebbe assurgere a collante dei diritti inviolabili della persona e dei doveri inderogabili nel solco dell'eguaglianza tributaria⁸⁰. Difatti, l'art. 3 della Costituzione assume rilevanza nell'ambito tributario solo nei limiti in cui questo non è vincolato dall'art. 53 Cost.⁸¹. Considerando l'art. 53 una specificazione del dovere contributivo nonché espressione dell'uniformità dell'imposizione fiscale in senso soggettivo, la lettura del combinato disposto degli artt. 2 e 3, co. 2 Cost. sarebbe ammissibile solo per il dovere contributivo non già per l'uniformità impositiva, essendo la capacità contributiva un principio di "giustizia tributaria"⁸². Talché la tassazione degli extra-profitti sarebbe espressione del dovere di solidarietà, piuttosto che della capacità contributiva intesa come «uniformità nella distribuzione degli oneri fiscali complessivi»⁸³, che deve però essere ponderata nel rispetto del minimo vitale.

I dubbi di legittimità costituzionale riguardanti la tassazione delle imprese che producono energia rinnovabile possono essere quindi superati mediante l'interpretazione costituzionalmente orientata. La configurazione solidaristica del dovere contributivo ascrivibile alla dottrina "progressista"⁸⁴ o "interventista"⁸⁵ dell'interesse fiscale, in materia di tassazione degli extra-profitti inevitabilmente riflette la specificazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale⁸⁶. In questa dimensione, avrebbe forse meritato maggiore attenzione la discriminazione qualitativa dei redditi delle imprese che operano nel mercato energetico nel rispetto dell'ecosostenibilità. Si scorge dunque l'insindacabilità della discrezionalità legislativa nella trasposizione giuridica di fattori sociali ed economici, di modo che sembrano ragionevolmente individuati il presupposto d'imposta, la base imponibile e tutti gli altri elementi del tributo. In altri termini, la *ratio* del contributo sugli extra-profitti

punto, la Corte aveva già chiarito che la capacità contributiva deve risultare da «indici concretamente rivelatori di ricchezza, dai quali sia razionalmente deducibile l'idoneità soggettiva all'obbligazione imposta»: Corte cost., [sent. n. 200 del 1976](#), pt. 2 cons. in dir.

In dottrina si rinvia a E. GIARDINA, *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Milano 1961; I. MANZONI, *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino 1965; V. CRISAFULLI, *In tema di capacità contributiva*, in *Giur. Cost.*, 1965, 861; F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva*, Padova 1973; ID. *Capacità contributiva*, in *Enc. Giur.*, V, 1988. G. FALSITTA, *Il principio della capacità contributiva nel suo svolgimento storico prima e dopo la Costituzione repubblicana. Schermaglie dialettiche su scuole e maestri del passato*, Milano 2014.

⁸⁰ Cfr. ON. Ruini, in A.C. 23 maggio 1947, seduta pomeridiana, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. III, 1924 ss.

⁸¹ Cfr. S. LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Milano, 1968, 20.

⁸² Cfr. S. LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, cit., 40 ss.

⁸³ Cfr. S. LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, cit., 42.

⁸⁴ Cfr. P. BORIA, *L'interesse fiscale*, Torino 2002, 107 ss.

⁸⁵ Cfr. A. FEDELE, *La funzione fiscale e la capacità contributiva*, in L. Perrone e C. Berliri (a cura di), *Diritto tributario e Corte cost.*, 2007, 10.

⁸⁶ Corte cost. *ex plurimis*, sentenze nn. [155 del 1963](#), [42 del 1980](#), [223 del 2012](#), [116 del 2013](#), [10 del 2015](#); [264 del 2017](#).



energetici è essenzialmente extra-fiscale, quindi in armonia con gli artt. 2, 3 e 53 della Carta. L'art. 53 è la sintesi dell'interesse fiscale, quale diritto sociale incondizionato⁸⁷, e della capacità contributiva limite "assoluto" alla discrezionalità del legislatore, se interpretato nella prospettiva solidaristica, o "relativo" se inteso nella prospettiva dell'eguaglianza, tenendo conto della pietra miliare dell'eguaglianza formale sulla quale si erge il bilanciamento dei valori⁸⁸. Si è distanti dal configurare la *reductio ad unum* della capacità contributiva e dell'eguaglianza formale, in quanto trattasi di principi di diritto che vengono in considerazione nella relatività del bilanciamento. Per converso, il rapporto sistematico configurantesi nel combinato disposto del principio di progressività del sistema tributario e del principio di eguaglianza sostanziale, in virtù del relativo carattere programmatico, dovrebbe essere funzionalizzato alla trasformazione della società, considerato il carattere "progressista" dell'interesse fiscale⁸⁹. L'art. 53, quale "Giano bifronte", bilancia adeguatamente l'interesse fiscale con l'interesse del contribuente alla soggezione ad un tributo ragionevole⁹⁰, promuovendo la realizzazione del progresso della società e della dignità umana⁹¹. In questa prospettiva non può considerarsi preminente l'interesse fiscale in virtù della sua pubblicità⁹², giacché il dovere contributivo è un dovere di solidarietà non già un dovere di "soggezione"⁹³, che si fonda sul principio personalista⁹⁴.

In sintesi, l'ottimizzazione del principio di eguaglianza attraverso il dovere contributivo nell'ordinamento costituzionale⁹⁵ rappresenta l'archetipo della democraticità della Repubblica. L'oscillazione della giurisprudenza costituzionale⁹⁶ mette in luce la relatività del bilanciamento dei principi costituzionali tributari ed i problemi intrinseci al settore fiscale in relazione all'eguaglianza. Si auspica che nel sindacato sulla ragionevolezza delle disposizioni

⁸⁷ Cfr. F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995, 71, richiamato da P. BORIA, Art. 53, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2006, 1060.

⁸⁸ Cfr. P. BORIA, Art. 53, cit., 1062

⁸⁹ Cfr. P. BORIA, *op. ult. cit.*, 1069, 1070.

⁹⁰ Secondo la Consulta, l'imposizione tributaria non deve essere «irrelata alla [...] capacità contributiva»: [Corte cost., sent. n. 283 del 1987](#).

⁹¹ Cfr. P. BORIA, *op. ult. cit.*, 1062, 1070.

⁹² Cfr. L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano 1996, 244 ss.

⁹³ In conformità della [sent. n. 288 del 2019](#) e dell'[ord. n. 165 del 2021](#), la Corte, in materia di rapporto tra oneri fiscali e diritto alla tutela giurisdizionale, ha ribadito la natura di dovere di solidarietà del dovere contributivo: v. Corte cost., sent. n. 140 del 2022, pt. 4.2 cons. in dir. Sul principio di solidarietà in rapporto al dovere contributivo si rinvia alla Corte cost., sentenze nn. [45 del 1963](#); [16 del 1965](#); [201 del 1975](#); [200 del 1976](#); [159 del 1985](#); [219 del 1988](#); [373 del 1988](#); [75 del 1992](#); [177 del 1992](#); [263 del 1994](#); [341 del 2000](#); [155 del 2001](#).

⁹⁴ Cfr. M. LOSANA, *Diseguaglianze e obblighi contributivi*, *Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Campobasso*, 19-20 giugno 2015, disponibile sul sito de [Il Gruppo di Pisa](#), 8 ss.

⁹⁵ Cfr. P. BORIA, Art. 53, cit., 1061.

⁹⁶ Cfr. L. PALADIN, *Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Riv. dir. Trib.*, 1997, 305 ss.



normative fiscali il bilanciamento si ispiri ai principi costituzionali materiali⁹⁷, se non altro perché il dovere contributivo si fonda sulla eguaglianza e sulla solidarietà, ma anche sulla sovranità popolare e quella statale nel nostro ordinamento democratico⁹⁸.

6. Segue: *L'inesistente tassa sugli extra-profitti bancari come termine di raffronto*

La crescita dei mercati dipende anche dalle scelte strategiche in materia di bilancio dello Stato, il che cristallizza la subordinazione della politica alla economia e alla finanza. È questo un dato oggettivo empiricamente dimostrato, al pari del finanziamento pubblico mediante prelievi fiscali e investimenti in titoli di debito emessi dallo Stato. Lungi dall'approfondire temi di scienza delle finanze, si intende prendere in considerazione la tassazione dei profitti delle imprese bancarie e creditizie, che pure elargiscono irrisori interessi ai correntisti, in modo da enucleare la discrezionalità legislativa in materia tributaria. Nonostante durante la pandemia, e dopo, anche i mercati farmaceutico, bellico e bancario hanno registrato un notevole incremento dei profitti, tuttavia, in quest'ultimo settore è stata introdotta dall'art. 26 del d.l. 10 agosto 2023, 104, rubricato «*Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici*» (c.d. decreto *Omnibus*), convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136, un'imposta straordinaria calcolata sull'incremento del margine di interesse per l'anno 2023, gravante sulle banche e sugli altri intermediari del credito così come individuati dall'art. 1 del T.U. in materia bancaria e creditizia (D. lgs. n. 385/1993).

Gli intermediari finanziari, ad esclusione delle società di gestione dei fondi comuni d'investimento e le società di intermediazione mobiliare, avrebbero dovuto corrispondere un'aliquota del 40% sull'ammontare del margine degli interessi ricompresi nella voce 30 del conto economico redatto secondo gli schemi approvati dalla Banca d'Italia, relativo all'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2024 che eccede per almeno il 10 per cento il medesimo margine nell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022⁹⁹. L'imposta straordinaria calcolata sulla differenza tra interessi attivi, ovvero i guadagni generati dalle movimentazioni in entrata, e gli interessi passivi, o meglio le spese per gli interessi sui conti dei correntisti, a norma dell'art. 26, co. 3, non può essere superiore a una quota «pari allo 0,26 per cento dell'importo complessivo dell'esposizione al rischio su base

⁹⁷ La dottrina più attenta ha evidenziato la recessività «dei principi di giustizia materiale» sanciti all'art. 53 Cost. nel sindacato di ragionevolezza che inficerebbe il giudizio strutturale del tributo: cfr. M. LOSANA, *Diseguaglianze e obblighi contributivi*, cit., 15 ss. richiama la tesi di F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, in L. Perrone e C. Berliri (a cura di), *Diritto tributario e Corte cost.*, 2007, 39 ss.

⁹⁸ Cfr. A. AMATUCCI, *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enc. Giur.*, 1988, 4.

⁹⁹ Art. 26, comma 2, del d.l. 104 del 2023.



individuale, determinato ai sensi dei paragrafi 3 e 4 dell'articolo 92 del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, con riferimento alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023».

Premesse le caratteristiche del tributo, rilevate altresì le modalità di versamento dell'imposta di cui al comma 4 e l'indeducibilità ai fini IRES e IRAP, nondimeno, tale imposta straordinaria non è stata versata allo Stato, in quanto i soggetti passivi hanno destinato le suddette risorse «in sede di approvazione del bilancio relativo all'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2024, a una riserva non distribuibile, a tal fine individuata in un importo non inferiore a due volte e mezza l'imposta calcolata ai sensi del presente articolo»¹⁰⁰. Tenuto conto dei poteri dell'AGCOM ex co. 6-bis dell'art. 26 D.L. 104/2023, essendo vietata la traslazione degli oneri sui costi dei servizi erogati nei confronti di imprese e clienti finali, in quanto risorse destinate a tutelare le famiglie e le imprese, non sembra dunque illegittima questa forma di prelievo fiscale sulle banche¹⁰¹.

La contraddittoria situazione reale, complice anche le possibili ricadute a livello di accesso al credito¹⁰², ha indotto i soggetti d'imposta all'accantonamento delle risorse come riserva di utili non distribuibili, il che non ha prodotto alcuna conseguenza a livello impositivo e di conto economico in bilancio¹⁰³. La dottrina ha evidenziato che l'introduzione di questa tassazione avrebbe conseguenze gravose sul costo dei prestiti il cui aumento graverebbe sulle piccole e medie imprese, anche alla stregua della temporaneità del rialzo dei tassi di

¹⁰⁰ Secondo l'art. 26, comma 5-bis, del d.l. 104 del 2023: «Tale riserva rispetta le condizioni previste dal regolamento (UE) n. 575/2013 per la sua computabilità tra gli elementi del capitale primario di classe 1. In caso di perdite di esercizio o di utili di esercizio di importo inferiore a quello del suddetto ammontare, la riserva è costituita o integrata anche utilizzando prioritariamente gli utili degli esercizi precedenti a partire da quelli più recenti e successivamente le altre riserve patrimoniali disponibili. Si considerano destinati alla riserva non distribuibile gli utili destinati a riserva legale ai sensi dell'articolo 37, comma 1, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Qualora la riserva sia utilizzata per la distribuzione di utili, l'imposta di cui al presente articolo, maggiorata, a decorrere dalla scadenza del termine di versamento di cui al comma 4, di un importo pari, in ragione d'anno, al tasso di interesse sui depositi presso la Banca centrale europea, è versata entro trenta giorni dall'approvazione della relativa delibera».

¹⁰¹ G. ESCALAR, *Dubbi di costituzionalità dell'imposta straordinaria sul margine di interesse delle banche*, in *Il Fisco*, 2023, 3367 ss.

¹⁰² L. FACCINCANI, M. RUTIGLIANO, *Imposta straordinaria sugli "extraprofitto" delle banche: analisi degli impatti*, in *Amministrazione & Finanza*, 2024, 69 ss.

¹⁰³ Difatti, in sede di conversione del d.l. dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136, si è tenuto conto delle perplessità manifestate dall'Associazione Bancaria Italiana nonché delle posizioni della Banca Centrale Europea, secondo la quale verrebbe pregiudicata la capacità di tenuta delle banche dinanzi agli *shock* economici, essendo l'imposta calcolata sul margine di interesse netto non già sugli utili netti.

In dottrina, cfr. R. PARISOTTO, *L'imposta straordinaria sugli extra profitti delle banche si adegua al parere della BCE*, in *Il Fisco*, 2023, 3766; ID, *Elementi soggettivi e oggettivi dell'imposta straordinaria sugli extra profitti delle banche*, in *Il Fisco*, 2024, 1030 ss.



interesse; pertanto, questa tassazione sarebbe lontana dal perseguire esigenze di giustizia sociale¹⁰⁴.

Per altri versi, è palese che la ponderazione dell'interesse bancario dovrebbe essere funzionalizzata alla tutela dell'utilità sociale ai sensi dell'art. 41 della Costituzione. Nonostante le criticità relative all'indice di patrimonializzazione e di liquidità delle banche, dunque, non appare fallace promuovere l'acquisizione di titoli di Stato da parte di queste imprese multinazionali. Un mercato a tratti oligopolistico come quello bancario continua a generare rendite e ricchezze nel lungo periodo senza alcun riconoscimento di interessi remunerativi; di modo che si potrebbe finanziare la spesa pubblica con la leva alternativa a quella fiscale, ovvero mediante l'acquisto dei titoli di Stato.

Indubbiamente, il rischio caratterizzante l'attività di impresa bancaria e assicurativa deve essere congruamente remunerato, ma questi enti possono concorrere alla spesa pubblica mediante svariate forme di finanziamento. È in questa direzione che si muove la Legge 30 dicembre 2024, n. 207, rubricata «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*», che prevede, per i periodi di imposta 2025 e 2026 il differimento delle percentuali di deduzioni dalle *Deferred Tax Assets* (cd. Dta), che solitamente gli istituti bancari utilizzano per ridurre i tributi da corrispondere allo Stato, consentendone il recupero della deducibilità in quote costanti entro il 2029¹⁰⁵.

Dall'analisi della relazione tecnica illustrativa al disegno di legge di bilancio 2025-2027, sono previsti per lo Stato circa 3,4 miliardi di entrate nel biennio 2025-2026, il che è stato

¹⁰⁴ Per una ricostruzione dottrinale dei diversi fini della tassazione degli extra-profitti e sulla critica alla tassazione degli extra-profitti bancari come forma di controllo politico sulle banche private si rinvia a T. FAVARO, *Verso la regolazione economica degli extraprofiti bancari. Apparenze e realtà*, in [Rivista della Regolazione dei mercati](#), 2024, 34 ss.

¹⁰⁵ In particolare, l'art. 1, commi 14 e 15, della Legge n. 207 del 2024, introduce dei limiti alla deducibilità delle svalutazioni e perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari e imprese di assicurazione ai fini dell'IRAP e IRES, sicché la quota dell'11% per il 2025 viene rinviata ai successivi quattro esercizi, mentre la quota del 4,7% per il 2026 è altresì dilazionata nei successivi tre esercizi. Peraltro, l'art. 1, comma 16, prevede il differimento della quota del 13% di ammortamento del valore di avviamento e di altre attività immateriali previste per i periodi di imposta del 2025 e 2026, in quote costanti rispettivamente al 2026-2029 e al 2027-2029. Parimenti, al comma 17 è previsto il differimento delle deduzioni dei componenti negativi di reddito emersi nella prima adozione dell'IFRS 9, ai fini dell'acconto, sicché le quote del 10% dei due esercizi 2025 e 2026 vengono recuperate in quote costanti rispettivamente dagli esercizi 2026-2029 e 2027-2029. E, tuttavia, l'eventuale maggior reddito imponibile, seppur potrebbe essere compensato con le perdite pregresse fino all'80%, in via eccezionale si riduce al 54% per il solo periodo d'imposta 2025, ai sensi dell'art. 1, comma 18, L. 207 del 2024. Lo stesso limite si applica alle eccedenze Ace originariamente deducibili al 100%. Trattasi di novità applicabili anche alle imprese che aderiscono al consolidato nazionale e mondiale. Risulta infine esclusa la compensazione orizzontale prevista dall'art. 17 del D. Lgs. 241 del 1997, e quella verticale ex art. 4, comma 3, del d.l. n. 69 del 1989, per i periodi di imposta in corso al 31 dicembre 2025 e per quello successivo, dei maggiori acconti dovuti.



parificato indirettamente all'emissione di titoli di debito statuali¹⁰⁶. Questo risultato è stato ottenuto mediante il rinvio della deduzione delle quote delle svalutazioni e perdite su crediti e dell'avviamento correlate alle imposte differite attive (*Deferred Tax Assets*).

Le banche non potranno portare a deduzione lo *stock* di svalutazioni e le perdite su crediti per i periodi di imposta 2025 e 2026, malgrado le svalutazioni e l'avviamento rappresentino un costo per l'impresa fiscalmente deducibili nel rispetto di determinati parametri. In altri termini, l'*escamotage* del Governo di finanziare il debito pubblico mediante lo strumento della limitazione della deduzione dei costi così da aumentare la base imponibile, come già utilizzato dai Governi Conte I e II, nonché dal Governo Draghi, pertanto, mette in luce la discrezionalità legislativa tributaria.

Dinanzi alla retorica politica, appare chiaro che nessun tributo speciale sugli extra-profitti delle imprese bancarie e creditizie sia dovuto. Sembra evidente, invece, che le politiche della BCE di contrasto all'inflazione abbiano contribuito all'incremento degli utili di queste imprese, che nel capitalismo rampante devono incentivare le quattro libertà (economiche) fondamentali del diritto europeo. Eppure, il risultato realizzato dal legislatore mediante questa imposizione fiscale è destinato ad aumentare le entrate pubbliche necessarie per il finanziamento dello Stato, il che consente di valutare anche l'eguaglianza tributaria della tassazione delle imprese energetiche.

Le politiche fiscali attrattive dei capitali finanziari producono maggiori benefici rispetto alle politiche meno accomodanti; di conseguenza, con una sorta di eterogenesi dei fini, l'art. 26 del D.L. 104/2023 ha permesso il rafforzamento patrimoniale degli istituti di credito, giammai il prelievo fiscale sui profitti generati. Per quanto quest'ultima soluzione sembra preferibile e perseguibile nel rispetto della straordinarietà del contributo e tenuto conto degli utili effettivi¹⁰⁷, quindi nei limiti già chiariti dalla giurisprudenza costituzionale.

Comunque, lo Stato continuerà ad aumentare il proprio debito in attesa di politiche europee solidaristiche in nome del perduto *welfare state*, senza applicare maggiorazioni delle imposte a queste imprese multinazionali.

Una tale soluzione appare ragionevolmente orientata a far contribuire in modo diverso le imprese multinazionali che hanno registrato un considerevole incremento dei profitti, oltre a dimostrare la legittimità costituzionale della tassazione degli extra-profitti in materia energetica.

¹⁰⁶ Sulla critica a tale misura si condivide la tesi di T. DI TANNO, R. HAMAUI, *La tassa sui profitti delle banche? Ricorda le avventure di Pinocchio*, disponibile su lavoce.info del 29 ottobre 2024.

¹⁰⁷ Le banche nel primo semestre del 2023 hanno aumentato i profitti del 60%, registrando al termine del medesimo 2023 utili lordi pari a 40,6 miliardi. Nel 2024, invece, gli utili delle banche italiane dovrebbero raggiungere i 50 miliardi: cfr. in [fabi](https://www.fabi.it).



7. Conclusioni

Volendo tirare le fila del discorso, la discriminazione qualitativa dei redditi prevista dalla tassazione degli extra-profitti energetici appare costituzionalmente conforme.

La struttura di mercato dominante nel liberalismo è l'oligopolio, che con i suoi limiti all'entrata necessita della cooperazione delle imprese così da garantire la loro competitività e assicurare il miglior prodotto e/o servizio al consumatore, magari riducendo i costi e non speculando su di essi. Dall'emergenza pandemica l'aumento della domanda e la contrazione dell'offerta di prodotti petroliferi hanno consentito alle società operanti nel settore energetico di massimizzare i profitti. La matrice economica del mercato energetico, pur dotato delle sue regole razionali, rappresenta così il dilemma del potere delle imprese multinazionali che dovrebbero massimizzare i profitti sulla base dell'equilibrio tra concorrenza e cooperazione. Le strategie di questi attori internazionali e le relative conseguenze nei profili sociale (ovvero della comunità dei consumatori), economico (in relazione alle altre imprese) e politico, confermano empiricamente la subordinazione della politica all'economia e alla finanza. La *web tax* e i contributi straordinari sugli extraprofitti sono la dimostrazione dell'evoluzione del fisco nel mondo tecnologico e digitale. Eppure, se il fine è quello di intercettare più facilmente gli indici di ricchezza, occorrerebbe predisporre norme ragionevoli, il che necessiterebbe anche di una classe politica virtuosa e di una razioinante amministrazione.

Dinanzi alla crisi di rappresentatività del Parlamento, al dilagare della evasione fiscale¹⁰⁸ e del lavoro sommerso, la Corte costituzionale si erge a custode dell'essenza democratica dell'art. 53. Questo articolo è il *trait d'union* dei diversi profili politici, economici e sociali, in quanto fissa il criterio di equità, la capacità contributiva e i principi di progressività, di giustizia fiscale ed extrafiscale. Una capacità contributiva, come limite alla potestà impositiva e presupposto della pretesa tributaria, sembra lontana dall'essere attuale ed effettiva. Nondimeno, la progressività del sistema tributario che pondera la solidarietà della imposizione tributaria e l'eguaglianza sostanziale, sembra un'utopia come attesta l'iniquità nella distribuzione dei redditi in un sistema fiscale «regressivo» per i più ricchi¹⁰⁹.

Il tema della discriminazione qualitative dei redditi sia orizzontale che verticale si connette alla tecnicità ed economicità della tassazione degli extra-profitti della quale è stata investita la Consulta che ha tenuto conto dell'andamento anticiclico dell'economia e dell'incremento degli utili delle imprese operanti in particolari settori, rappresentando esso un idoneo indice

¹⁰⁸ Cfr. A. BARBERA, *Tasse, evasione da 83 miliardi: vale i costi della scuola e due terzi della spesa sanitaria*, 15 marzo 2024, consultabile in [La Stampa](#).

¹⁰⁹ Cfr. F. GALLO, *L'uguaglianza tributaria*, Napoli 2012, 32; D. GUZZARDI, E. PALAGI, A. ROVENTINI, A. SANTORO, *Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax System Implications from Distributional National Accounts*, in [Journal of the European Economic Association](#), 13 december 2023.



di capacità contributiva. Dal profilo fiscale, le imposte sugli extra-profitti incidono sulla domanda e sull'offerta nel mercato, nonché sulla distribuzione delle risorse, ergendosi sul prisma della giustizia distributiva¹¹⁰, quindi nella garanzia per le future generazioni. Di conseguenza, sembra legittimo tassare gli extra-profitti in relazione all'aumento degli utili contabilizzati dalle imprese nel breve periodo, in quanto la discrezionalità legislativa appare stabilire un'imposta funzionale al finanziamento della spesa pubblica.

Il contributo straordinario è armonizzato all'ordinamento europeo, in quanto misura di prelievo fiscale eccezionale, che dunque non realizza alcuna duplicazione dell'imposta IRES, né si tratta di un'addizionale IRES; semmai colpisce gli extra-profitti maturati dalle imprese.

Mutando la prospettiva, avrebbe potuto trovare migliore attuazione la discriminazione qualitativa dei redditi in materia di extra-profitti delle imprese che producono energia rinnovabile, dal momento che ostacolerebbe la c.d. transizione energetica *green*.

In conclusione, si è distanti dal ripensare la tassazione fiscale europea nel solco della solidarietà, che rimane ancorata alla straordinarietà contingente delle crisi pandemica, economica e bellica. Prima che il tutto si traduca nel *caos* sociale, alimentato dall'ordinario disordine politico, forse la strada giusta sarebbe quella di attuare i principi costituzionali. Nell'ambito tributario, i principi di capacità contributiva, di solidarietà e di eguaglianza devono essere correttamente bilanciati tenendo conto del tipo di mercato oligopolistico, del divieto di far gravare la tassazione sul consumatore, quindi degli elementi strutturali del tributo, secondo l'archetipo della proporzionalità, di modo che la tassazione degli extra-profitti delle imprese energetiche è ragionevole a condizione che non degeneri in arbitraria discriminazione.

¹¹⁰ Cfr. J. RAWLS, *A theory of Justice*, Harvard 1971, trad. it. *Una teoria della giustizia*, 248.