

ISSN 1971-9892

**La tassazione degli extra-profitti
bancari in Italia tra libertà di iniziativa
economica e contribuzione fiscale**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

FRANCESCO IANNELLI

5 maggio 2026

FRANCESCO IANNELLI

La tassazione degli extra-profitti bancari in Italia tra libertà di iniziativa economica e contribuzione fiscale

TITLE *The The taxation of bank windfall profits in Italy between freedom of enterprise and contributory duty*

ABSTRACT La razionalità della tassazione degli extra-profitti bancari rappresenta una significativa risposta di politica economica adottata da molti Paesi dell'UE a seguito dei profitti record alimentati dai rialzi dei tassi di interessi, dal ritardato adeguamento dei tassi sui depositi e dalla resilienza della qualità degli attivi. Pur non essendo adottata in Italia, nonostante gli elevati profitti delle banche, questo contributo propone un quadro metodologico per determinare un'imposta che tenga conto sia degli extra-profitti derivanti da specifiche condizioni di mercato, sia delle più ampie dinamiche di redditività del settore bancario. In particolare, lo studio analizza il bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica e i principi costituzionali italiani di solidarietà ed eguaglianza nel contesto della finanza pubblica. Questo approccio mira a conciliare la giustizia distributiva con la richiesta di stabilità finanziaria e gli incentivi alla crescita economica.

The rationality of taxing windfall in the banking sector represents a significant policy response adopted by many EU countries in response to record profits fueled by interest rate hikes, delayed deposit rate pass-through, and resilient asset quality. Absent in Italy, despite banks' high profits, this paper proposes a methodological framework to design a tax that accounts for both extraordinary profits arising from specific market conditions and the broader profitability dynamics of the banking sector. In particular, the study analyzes the balance between freedom of enterprise and Italy's constitutional principles of equality and social solidarity within the public finance context. This approach aims to reconcile fiscal equity with the imperatives of financial stability and economic growth incentives.

KEYWORDS Extra-profitti bancari; Libertà di iniziativa economica; Dovere contributivo; Solidarietà; Eguaglianza
Bank windfall profit; Freedom of enterprise; Contributory duty; Solidarity; Equity

AUTHOR Dottore di ricerca in Ordine giuridico ed economico europeo - Università "Magna Græcia" di Catanzaro.



Contributo scientifico sottoposto a referaggio

SOMMARIO 1. Introduzione. – 2. La definizione di extra-profitto e i metodi di quantificazione. – 3. Il rebus degli extra-profitti bancari in Italia. – 4. La libertà di iniziativa economica nella Costituzione. – 5. Le discriminazioni qualitative fra i redditi e il dovere contributivo delle imprese di intermediazione creditizia. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La tassazione degli extra-profitti (le c.d. *wind-fall taxes*) ha suscitato notevole interesse dopo la pandemia e la crisi energetica, alla luce dei profitti inattesi nei settori bancario, assicurativo, creditizio, energetico, farmaceutico, tecnologico e bellico. Tuttavia, lo studio delle novità introdotte nel settore dell'intermediazione creditizia dalla Legge 30 dicembre 2025, n. 199, rubricata «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028*», dimostra come tale tributo sia lontano dal radicarsi nelle scelte legislative.

La stabilità degli istituti bancari e creditizi rimane di primaria importanza, in un contesto caratterizzato dalle gravi conseguenze della recessione economica conseguente al *crack* della *Lehman Brothers*, nonché dall'aumento dei costi delle materie prime, dei prodotti energetici e farmaceutici, ma anche dagli effetti delle sanzioni economiche alla Russia. In questa luce, si intende indagare l'indispensabilità della tassazione dei maggiori utili bancari da destinare al finanziamento del *Welfare State*. I rischi di incidere sulla competitività e concorrenza delle imprese, non solo bancarie e creditizie, pongono la questione della ragionevolezza dell'imposizione fiscale. Sotto il profilo costituzionale, il fulcro è rappresentato dal bilanciamento degli artt. 3, 41 e 53 della Costituzione, in una prospettiva che valorizzi l'equità fiscale e la sostenibilità pubblica, senza compromettere le libertà economiche e il diritto di proprietà.

Si vuole, in sintesi, sostenere che la contribuzione fiscale degli istituti di intermediazione creditizia sia imprescindibile, alla luce del multiforme concetto di capacità contributiva e della necessità di differenziare la tassazione dei redditi, nello sfondo di politiche fiscali in grado di ponderare l'interesse pubblico e la funzione di intermediazione del credito, prevenendo potenziali distorsioni del principio di concorrenza dei mercati e sostenendo la crescita economica.

2. La definizione di extra-profitto e i metodi di quantificazione

La complessità dell'interazione giuridica, economica e finanziaria richiede alcune precisazioni del termine "extra-profitti" bancari e della metodologia di calcolo, di per sé funzionale per comprendere la ragionevolezza della relativa tassazione. La natura ciclica e



l'adattabilità di tali strumenti fiscali, in risposta a mutate condizioni economiche e sociali, possono rivelarsi utili in chiave solidaristica e di eguaglianza sostanziale¹.

I *windfall-profits* indicano un guadagno eccezionale e inatteso, generato da circostanze straordinarie, e non connesso all'aumento dell'efficienza o dell'innovazione da parte dell'impresa, trattandosi di un vantaggio prodotto da fattori esterni². È possibile quantificare gli extra-profitti bancari attraverso l'analisi dei margini di interesse netti e dei profitti derivanti da variazioni inattese dei tassi di riferimento, che non dipendono direttamente da strategie aziendali o miglioramenti operativi, bensì da fattori esterni, comunque interdipendenti nel contesto macroeconomico globale³. L'indice di capacità contributiva manifestata dalla rendita economica, analogamente a quanto previsto per l'indennità di capitale sociale⁴, renderebbe applicabile tale tributo, senza compromettere la stabilità dei mercati, ma perseguendo l'equità redistributiva.

A seguito alle politiche di contrasto all'inflazione, la Banca centrale europea ha incrementato i tassi di interesse al 4,50%, ridotti al 2,15% da giugno 2025⁵, con ciò favorendo l'incremento dei margini di interesse delle banche, che hanno in tal modo beneficiato del divario tra i tassi attivi sui prestiti e i tassi passivi sui depositi⁶. Nel settore bancario e creditizio, il calcolo statistico dei guadagni medi consente di confrontare i profitti correnti con una *baseline*, per distinguere i rendimenti eccezionali da quelli ordinari, nonché i profitti derivanti da efficienza operativa da quelli generati da contingenze esterne. Queste tecniche presuppongono l'analisi ponderata dei dati regolatori del patrimonio bancario⁷, in modo da ridurre il margine di errore nella separazione dell'efficienza d'impresa da contingenze

¹ L'imposta sugli extra-profitti ha acquisito rilevanza storica, riemergendo in periodi di crisi o di profitti straordinari, come documentato dalla loro applicazione dopo la Prima Guerra Mondiale in vari Paesi europei, in Canada e negli Stati Uniti. Nell'Unione europea, questa forma di prelievo è stata recentemente introdotta in Italia, Lituania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Ungheria e Repubblica Ceca.

² In particolare, le fluttuazioni dei prezzi delle materie prime, i cambiamenti normativi o le condizioni di mercato eccezionali.

³ Cfr. M. ALVARADO, *Proved to be Effective for Taxing Wind-fall Profits in the Energy Sector?*, in *European Taxation*, vol. 63, 10/2023, 413 ss. Sul profilo economico, v. T. FAVARO, *Verso la regolazione economica degli extraprofitti bancari. Apparenze e realtà*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1/2024, 10 ss.

⁴ Cfr. S. HEBOUS, D. PRIHARDINI, N. VERNON, *Excess Profit Taxes: Historical Perspective and Contemporary Relevance*, in *IMF Working Papers*, 187/2022, 7 ss.

⁵ Attualmente, il tasso sui depositi è pari al 2 per cento, quello sulle operazioni di rifinanziamento è pari al 2,15 per cento, mentre il tasso sulle operazioni di rifinanziamento marginale è al 2,4 per cento.

⁶ Questo fenomeno, evidente nell'Eurozona dal 2022, deriva dal ritardato trasferimento dei tassi sulle passività, producendo profitti temporanei elevati, nonostante sembra difficile che i margini di profitto si riducono con la discesa dei tassi e l'aumento dei crediti deteriorati. In dottrina, v. R. CHEN, V. GUZZO, F. JAMALUDIN, A. MOHOMMAD, R. QU, Y. ZHAO, *Bank Profitability in Europe: Not Here to Stay*, in *IMF Working Paper*, 142/2024, 4 ss.; e *ivi*, M. MANEELY, L. RATNOVSKI, *Bank Profits and Bank Taxes in the EU*, 143, 12 ss.

⁷ Ebbene, il capitale degli enti creditizi, ai sensi dell'art. 25 del regolamento UE n. 575/2013, è suddiviso in due categorie: "capitale di classe 1" e "capitale di classe 2". Il capitale di classe 1 è altresì composto dal capitale primario di classe 1 e dal capitale aggiuntivo di classe 1. Tra gli elementi del capitale primario di classe 1 definiti dall'art. 26, par. 1, lett. a), del medesimo regolamento, si contemplano gli «strumenti di capitale, purché siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 28 o, ove applicabile, all'articolo 29».

separate, garantendo un'imposizione ragionevole della rendita economica, senza distorsioni eccessive⁸. Difatti, l'aumento dei tassi accresce la redditività dei margini netti, ma genera perdite su prestiti fissi o titoli c.d. *fair value*, compromettendo l'assorbimento della stabilità finanziaria⁹. Peraltro, questi profitti correlati a distorsioni di mercato, o a periodi di instabilità economica, possono giustificare una maggiorazione temporanea dell'imposta sul reddito delle società. Il che presuppone sia la corretta determinazione della base imponibile, oltre a politiche fiscali che evitino lo sperpero degli incentivi economici, in grado di mantenere la competitività internazionale e di assorbire i cambiamenti indotti dalla società digitale, soprattutto nella globalizzazione e nella mobilità dei capitali dell'Unione europea.

Altrimenti detto, la stima degli extra-profitti, basata sul "*trend-adjusted average earnings*", preferito al criterio "*standard average earnings*", è cruciale per determinare il potenziale gettito fiscale, valutando le fluttuazioni in conto economico derivanti da componenti straordinarie¹⁰. E ciò, malgrado l'implementazione pratica di tali stime sollevi interrogativi sulla definizione del profitto "normale" e sulla scelta del periodo di riferimento, che possono influenzare significativamente la ragionevolezza del sistema fiscale. Indubbiamente, la lenta traslazione degli aumenti dei tassi di interesse di riferimento ai tassi sui depositi, rispetto ai tassi sui prestiti, ha generato un ampliamento dei margini di interesse netti per le banche europee, contribuendo a profitti eccezionali a partire dal 2023, che hanno assicurato una maggiore stabilità del settore bancario. Tuttavia, devono considerarsi altri fattori macroeconomici e microeconomici¹¹, incidenti sulla redditività bancaria, incluse variabili specifiche della banca e del settore, come le commissioni su operazioni e i guadagni in conto capitale, il *Return on equity* (c.d. *Roe*), ovvero il rapporto tra profitto e capitale investito, che nel 2024 è giunto al 13,3%. Inoltre, la complessità nella determinazione della base imponibile richiede l'adozione di criteri di calcolo degli extra-profitti che considerino le variazioni congiunturali dei tassi di interesse, le strategie aziendali, le differenze normative e la struttura dei sistemi finanziari, che influenzano significativamente la redditività delle banche.

⁸ Cfr. A. G. BUEHLER, *The Taxation of Corporate Excess Profits in Peace and War Times*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 7, 2, *Federal Income and Estate Taxation*, Spring, 1940, 291 ss.; V. SÍBRTOVÁ, *Taxation of Financial Institutions in the Czech Republic*, in [European Financial and Accounting Journal](#), 2023/I, 10 ss.

⁹ Cfr. A. S. SERRANO, *Banks in an environment of higher interest rates*, in *Latin American Journal of Central Banking*, vol. 6, 4/2025, 2 ss.

¹⁰ Rilevati l'arco temporale, il tasso di crescita, l'inflazione, la situazione patrimoniale e il contesto normativo, dunque, questo metodo di calcolo consente di confrontare la media degli utili storici alla luce delle prospettive di produttività ordinaria dell'impresa. In dottrina, cfr. E. DUBININA, J. GARCIA-BERNARDO, P. JANSKÝ, *The excess profits during COVID-19 and their tax revenue potential*, in *Empirica*, 51/2024, 1012 ss.

¹¹ La redditività delle banche è influenzata da diversi fattori: le dimensioni della banca, la qualità del credito, il rapporto costi/ricavi, l'adeguatezza del capitale, la diversificazione dei ricavi, le condizioni di mercato, la concorrenza, la concentrazione bancaria, il ciclo economico, insieme alle politiche monetarie e regolamentari, che sono cruciali per i margini di profitto, in particolare il margine di interesse netto: cfr. P. CRUZ-GARCÍA, A. FORTE, J. PEIRÓ-PALOMINO, *On the drivers of profitability in the banking industry in restructuring times: a Bayesian perspective*, in *Applied Economic Analysis*, vol. 28, 83/2020, 111 ss.



In questo contesto, dunque, il principale indice di capacità contributiva delle imprese bancarie è il margine di interesse netto, come indicatore dell'operatività e della sua efficienza nelle attività di intermediazione creditizia, che riflette la capacità di fissare il prezzo dei prestiti al di sopra delle spese per interessi¹². Oltre ai semplici confronti annuali dei margini di interesse, si dovrebbero altresì valutare le strategie di copertura del rischio di tasso d'interesse, la composizione del portafoglio prestiti e delle passività, e la gestione delle riserve. A tal proposito, il principio contabile dell'IFRS 9 esige una rigorosa valutazione del valore dei prestiti, oltre al riconoscimento tempestivo delle perdite attese su crediti, influenzando la quantificazione della redditività netta delle banche¹³. Di conseguenza, l'interazione tra le normative contabili, la gestione del rischio e le dinamiche di mercato richiede di scongiurare una tassazione superficiale che possa compromettere la capacità di accantonamento di riserve di capitali necessarie per l'esercizio della libertà di impresa¹⁴. Siffatto principio contabile ha generato una riduzione significativa delle riserve di capitale al momento della sua adozione, suggerendo una sottostima del capitale regolamentare nel periodo precedente. Per questo motivo, l'aumento di capitale regolamentare di alta qualità, soprattutto per le banche con un *Common Equity Tier 1* (CET1) inferiore, è inversamente correlata alla gestione dei profitti e del capitale verso l'alto¹⁵. Se l'implementazione dell'IFRS 9 palesa dei dubbi sulla capacità di anticipare le perdite in modo tempestivo durante periodi di instabilità economica, come il caso pandemico¹⁶, la ponderata misurazione degli extra-profitti dovrebbe considerare i guadagni immediati, l'attendibilità delle previsioni delle perdite sui crediti e la potenziale volatilità delle riserve di capitale derivante dall'applicazione pro-ciclica di siffatto *standard* contabile¹⁷.

¹² A seguito della deregolamentazione delle attività bancarie, la capacità delle banche di generare profitti è divenuta meno dipendente dai margini di interesse netti, orientandosi verso attività più diversificate e rischiose. In dottrina, cfr. G. ANGORI, D. ARISTEI, M. GALLO, *Determinants of Banks' Net Interest Margin: Evidence from the Euro Area during the Crisis and Post-Crisis Period*, in [Sustainability](#), vol. 11, 14/2019, 1, 8 ss.

¹³ Cfr. R. CASCIELLO, M. MAFFEI, D.A. ZIEBART, *Regulatory and contextual factors influencing earnings and capital management decisions: evidence from the European banking sector*, in *Review of Quantitative Finance and Accounting*, 63/2024, 87 ss.

¹⁴ Cfr. C. WINDSOR, T. JOKIPII, M. BUSSIÈRE, *The Impact of Interest Rates on Bank Profitability: A Retrospective Assessment Using New Cross-country Bank-level Data*, in [Research Discussion Paper, Reserve Bank of Australia](#), 5/2023, 1 ss.; F. P. RICAPITO, *The impact of IFRS 9 on credit risk and profitability in the European banking sector*, in *Corporate Ownership and Control*, vol. 21, 4/2024, 41 ss.

¹⁵ Cfr. R. CASCIELLO, M. MAFFEI, D.A. ZIEBART, *Regulatory and contextual factors influencing earnings and capital management decisions: evidence from the European banking sector*, cit., 90 ss.

¹⁶ Cfr. F. GIOVANNINI, A. SCHIFINO, *Evidence on IFRS 9 Implementation from a sample of Italian Banks and other financial intermediaries*, in [Bank of Italy Occasional Paper](#), 784/2023, 5 ss.

¹⁷ L'IFRS 9 ha modificato radicalmente il metodo di rilevazione delle perdite su crediti, passando da un modello di perdita subita a uno di perdita attesa, con conseguenti implicazioni sulla volatilità degli utili e sulla relativa capacità delle banche di accantonamento dei fondi. Le perdite attese su crediti verso la clientela del paragrafo 5.5 dell'IFRS 9, secondo il modello *Expected Credit Losses*, con riferimento alla svalutazione o perdita di valore degli strumenti finanziari, al relativo costo di ammortamento e al *fair value*, devono essere rilevate a conto economico in contropartita di un fondo a copertura perdite che va aggiornato alla data di riferimento di

Per altri versi, nello spazio giuridico europeo, che si ispira al liberalismo economico nell'era del capitalismo dalla concorrenza sfrenata, persiste il rischio di aumento dei crediti deteriorati e la difficoltà di fissare un "benchmark" affidabile nel livello dei profitti, a causa di inefficienze strutturali piuttosto che di fattori monetari o regolamentari che influenzano la redditività delle banche europee¹⁸. Quindi, nonostante un sistema bancario resiliente ed attento ai cicli economici¹⁹, l'introduzione di una tassazione sui profitti in eccesso, calcolata sul margine di interesse netto, piuttosto che sugli utili netti, può generare perplessità sulla solidità bancaria in periodi di *shock* economici²⁰. Dinanzi alle difficoltà di distinguere i profitti²¹, in un settore caratterizzato da dinamiche oligopolistiche e dalla significativa influenza della finanza sul circuito politico decisionale, è importante applicare diverse aliquote sui profitti bancari, in relazione ai cicli economici, tenuto conto della funzione di giustizia redistributiva della tassazione degli extra-profitti, sul ritorno degli investimenti e sulla capacità di generare profitti. Più nel dettaglio, considerati i maggiori utili realizzati in rapporto al periodo pre-pandemico, in cui i tassi di interesse erano minimali, si potrebbe tassare solo la quota eccedente il 120%²². Parimenti, alla *ratio* fiscale si affiancherebbe la *ratio* extra-fiscale di siffatto tributo, *rectius*, il finanziamento di politiche di *welfare* volte a sostenere le categorie sociali più esposte alle oscillazioni congiunturali. La tassazione degli extra-profitti bancari, mediante un contributo speciale o l'addizionale IRES, incentrata sull'effettiva rendita economica potrebbe armonizzare gli interessi nazionali con le

ciascun bilancio. Inoltre, i suddetti crediti sono classificati in base allo *stage* di rischio creditizio rispetto a quello originario su una scala da 1 a 3, dove il primo indica che non vi è alcun incremento significativo, mentre il livello 3 equivale ai crediti deteriorati. A tal proposito, è richiesto un fondo a copertura perdite relativo allo strumento finanziario, di un importo pari alle perdite attese lungo tutta la vita del credito, tenendo conto anche dell'aumento del rischio di credito dello strumento finanziario dopo la rilevazione iniziale. In dottrina, cfr. P. RICAPITO, *The impact of IFRS 9 on credit risk and profitability in the European banking sector*, cit., 43 ss.

¹⁸ Nonostante i notevoli profitti maturati dal 2023, la redditività economica bancaria ha registrato un calo intorno ai 160 miliardi di euro all'anno tra il 2015 e la metà del 2022: cfr. C. ALTAVILLA, J. BEGENAU, L. BURLÓN, F. HÜNNEKES, *Determinants of Bank Performance: Evidence from replicating portfolios*, in [ECB Working Paper](#), 2937/2024, 2 ss.

¹⁹ L'esperienza storica dimostra che elevati profitti bancari, sebbene possano apparire positivi, non garantiscono una maggiore stabilità e talvolta possono persino correlare con un incremento del rischio di crisi a medio termine: così P. PESSAROSSI, J. THEVENON, L. WEILL, *Does high profitability improve stability for European banks?*, in [Research in International Business and Finance](#), 53/2020, 2 ss.

²⁰ In tal senso sono note le perplessità manifestate dall'Associazione Bancaria Italiana nonché le posizioni della Banca Centrale Europea in sede di conversione del d.l. dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136, che ha previsto l'accantonamento di risorse come riserva di utili non distribuibili da parte delle banche e di altri intermediari creditizi.

²¹ In questa luce, giova distinguere l'aumento ciclico dei profitti, influenzato da condizioni macroeconomiche favorevoli - come i tassi di interesse elevati-, dagli extra-profitti strutturali che potrebbero derivare da posizioni di mercato dominanti o da inefficienze regolamentari: cfr. R. CHEN, V. GUZZO, F. JAMALUDIN, A. MOHOMMAD, R. QU, Y. ZHAO, *Bank Profitability in Europe: Not Here to Stay*, cit., 7 ss.

²² Cfr. S. HEBOUS, D. PRIHARDINI, N. VERNON, *Excess Profit Taxes*, cit., 13 ss.; D. GUZZARDI, E. PALAGI, T. FACCIO, A. ROVENTINI, *In Search of Lost Time: An Ensemble of Policies to Restore Fiscal Progressivity and Address the Climate Challenge*, in F. Cerniglia, F. Saraceno, A. Watt (a cura di), *Financing investment in times of high public debt. 2023 European Public Investment Outlook*, Open book Publishers, Cambridge, 2023, 180 ss.



dinamiche del mercato globale, nel solco della ragionevolezza del tributo e dell'assenza di irrazionali discriminazioni, evitando la doppia imposizione, senza pregiudicare la sostenibilità di tali profitti nel lungo termine.

3. Il rebus degli extra-profitti bancari in Italia

La tassazione dei profitti bancari persegue il ragionevole bilanciamento dell'interesse fiscale con la necessità di preservare la stabilità finanziaria, escludendo qualsiasi trattamento pregiudizievole della libertà di iniziativa economica privata e del principio di eguaglianza tributaria.

Ponendo l'attenzione sulla Legge 30 dicembre 2023, n. 199, sembra che il dado sia tratto in ordine alla tassazione degli extra-profitti bancari. Una questione che trae origine dall'art. 26 del d.l. 10 agosto 2023, 104²³, che ha previsto 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 delle società di intermediazione mobiliare, avrebbero dovuto corrispondere un'aliquota del 40% sull'ammontare del margine degli interessi²⁴. L'imposta straordinaria calcolata sulla differenza tra interessi attivi e gli interessi passivi, a norma dell'art. 26, co. 3, non poteva essere superiore a una soglia fissata dal legislatore a garanzia della stabilità finanziaria bancaria²⁵.

Va segnalato, però, come tale imposta straordinaria non sia stata versata allo Stato da parte delle banche, in quanto i soggetti passivi hanno trasferito le suddette risorse, durante la chiusura del bilancio, ad una riserva non distribuibile, quantificata in un importo non inferiore a due volte e mezza l'imposta²⁶.

²³ 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 Legge 9 ottobre 2023, n. 136.

²⁴ «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% il medesimo margine nell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022»: v. art. 26, comma 2, del Decreto Legge n. 104 del 2023.

²⁵ E «pari allo 0,26 per cento dell'importo complessivo dell'esposizione al rischio su base 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».

²⁶ L'art. 26, comma 5-bis, del d.l. n.104 del 2023, ha previsto la possibilità di vincolare una quota di extra-profitti, «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».

La contraddittoria situazione reale, complici anche le possibili ricadute a livello di accesso al credito²⁷, con conseguente aumento del costo dei prestiti, che graverebbe sulle piccole e medie imprese, tenuto conto della temporaneità del rialzo dei tassi di interesse, oltre all'aumento delle commissioni o la riduzione dei tassi di interesse sui depositi, rischierebbe di disattendere le finalità di giustizia sociale dell'imposta e di traslare gli effetti sui correntisti e sui clienti. E ciò sarebbe palesemente incostituzionale. Fermi restando i poteri di controllo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, peraltro, l'implementazione di imposte nel settore bancario dovrebbe evitare effetti controproducenti sulla stabilità finanziaria e sulla capacità di erogazione del credito. Tali dinamiche chiariscono anche l'impellente esigenza di armonizzazione dei sistemi fiscali a livello europeo, soprattutto per i Paesi aderenti al Meccanismo di Vigilanza Unico, al fine di mitigare le distorsioni competitive e prevenire l'elusione fiscale da parte delle banche multinazionali, che possono spostare i profitti verso Stati con minore tassazione.

Venendo all'imposizione fiscale differita ed agevolata delle riserve di utili prevista dall'art. 1, co. 68 della Legge di bilancio 2026, che ha novellato l'art. 26 del d.l. 104/2023, prevedendo, nel nuovo comma 5-ter, una presunzione di imputazione prioritaria della riserva di utili accantonata dalle banche ex co. 5-bis, ad eccezione della riserva ex art. 37 del D.lgs. 385/1993. Questa esclusione è legittimata dalla natura della riserva legale non distribuibile, che è funzionalizzata alla stabilità finanziaria dell'impresa. Trattasi di una presunzione di priorità finalizzata ad evitare la patrimonializzazione della riserva di utili, determinando un maggior gettito fiscale, a norma dell'art. 1, co. 69 ss., se tali istituti decidono di svincolare le riserve di cui al co. 5-bis, mediante il pagamento di un'imposta sostitutiva (indeducibile) entro il 31 dicembre 2028, calcolata ad un'aliquota del 27,5% della riserva esistente al termine dell'esercizio 2025, o del 33% nell'esercizio successivo. In questo modo, considerati i circa 6 miliardi di riserve di c.d. extra-profitti, il pagamento del contributo straordinario consentirebbe allo Stato un gettito fiscale pari a 1,65 miliardi, evitando eventuali condotte elusive dei medesimi soggetti passivi. La scelta del Governo di tassare questa riserva di utili rappresenta una definizione agevolata del *rebus* degli extra-profitti bancari, altresì favorita dalla mancata tassazione di tali riserve con l'aliquota originariamente stabilita al 40%, nonché dei relativi interessi maturati. Tuttavia, considerata la facoltatività della scelta degli istituti di intermediazione, sarebbe stato più opportuno introdurre un contributo speciale, nel segno di quanto previsto per le imprese energetiche²⁸. In alternativa, sarebbe preferibile la

²⁷ Cfr. L. FACCINCANI, M. RUTIGLIANO, *Imposta straordinaria sugli "extraprofitti" delle banche: analisi degli impatti*, in *Amministrazione & Finanza*, 2024, 69 ss.

²⁸ Un contributo di solidarietà temporaneo a carico di imprese operanti nel settore energetico è stato introdotto 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. In ambito sovranazionale, invece, si rinvia al Regolamento UE n. 1854/2022, fondato sull'art. 122 TFUE.



maggiorazione dell'aliquota IRES, invece dell'aumento di due punti percentuali dell'IRAP dovuta dalle imprese operanti nel settore bancario, finanziario e assicurativo, per i periodi di imposta 2026, 2027 e 2028²⁹.

Indubbiamente, il rischio caratterizzante l'attività di intermediazione creditizia deve essere congruamente remunerato; nondimeno, si è lontani dal configurare un tributo sugli extra-profitti. Si richiede, difatti, una maggiore contribuzione di questi enti con interventi normativi articolati, che incidono sulla base imponibile dei diversi tributi, producendo al contempo un'entrata pubblica irrisoria. In questo contesto, si è deciso di ricorrere al finanziamento della spesa pubblica mediante il differimento temporaneo delle deduzioni delle componenti negative connesse alle *Deferred Tax Assets* (c.d. Dta) e la limitazione all'utilizzo di perdite ed eccedenze ACE. È questa una scelta in linea con quella adottata dalla Legge di bilancio 2025, che aveva previsto, per i periodi di imposta 2025 e 2026, il differimento delle percentuali di deduzioni dalle c.d. 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 2029. In altri termini, si tratta di una indiretta emissione di titoli di debito statuali³⁰, in virtù del rinvio della deduzione delle quote delle svalutazioni e perdite attese su crediti verso la clientela, e dell'avviamento correlati alle imposte differite attive (c.d. Dta), giacché le banche non hanno dedotto 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 parametri³¹.

In dottrina, v. P. BORIA, *Tassazione degli extraprofitti nel settore energetico: sindacato costituzionale ed emergenza della finanza pubblica*, in *Riv. di Giur. Trib.*, 11/2024; A. FEDELE, *Definizione del presupposto e congruità della disciplina dell'imponibile nel giudizio sulla legittimità costituzionale di un tributo "nuovo"*, in *Giur. Cost.*, 3/2024, 1016 ss.; M. GREGGI, *I presupposti costituzionali per la tassazione degli extraprofitti (ai limiti dello stato di eccezione)*, in *Dir. e Prat. Trib. Inter.*, 3/2024, 913 ss.; F. IANNELLI, [Note sulla costituzionalità della tassazione degli extra-profitti in materia energetica nel post pandemia. Il ruolo della Corte costituzionale](#), in questa [Rivista, Studi 2025/1](#), 196 ss.; S.S. MASONI, *La tassazione degli "extraprofitti" di nuovo sotto la lente della Corte costituzionale*, in *Riv. di diritto finanziario e scienza della finanza*, 1/2025, 48 ss.

²⁹ Secondo l'art. 1, co. 74, sono previste l'aliquota del 6,65% per le banche e gli altri enti e società finanziarie, e l'aliquota del 7,90 % per le imprese di assicurazione. Per la disciplina del versamento degli acconti si rinvia ai commi successivi.

Nel dettaglio, in ragione della riduzione dei trasferimenti alle regioni derivanti dagli aumenti di gettito della citata imposta, la relazione tecnica prevede minori spese complessivamente pari: meno 1.153 milioni di euro per l'anno 2026, più 1.339 milioni di euro per l'anno 2027, e più 1.335,9 milioni di euro per l'anno 2028. Con riferimento agli effetti finanziari negli anni successivi si prevedono minori spese pari a 182,9 miliardi di euro nel 2029, e maggiori spese per 3,1 milioni di euro nel 2030. Cfr. *Dossier* n. 580, vol. I, Servizio studi, A.S. n. 1689, [Legge di bilancio 2026](#).

³⁰ Cfr. T. DI TANNO, R. HAMAUI, *La tassa sui profitti delle banche? Ricorda le avventure di Pinocchio*, in [lavoce.info](#) 29 ottobre 2024.

³¹ Al fine di completare il quadro delle novità sulla tassazione degli intermediari creditizi, l'art. 1, commi 56 e 57, della Legge 199/2025, ha disposto una rimodulazione delle deducibilità delle perdite concernenti le svalutazioni dei crediti verso la clientela, con riferimento alle perdite attese rilevate secondo i modelli contabili, per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2025 e per i tre successivi, dei crediti del primo e secondo stadio di rischio di credito. Parimenti, si preclude il meccanismo della trasformazione in credito

Ad ogni modo, senza incunearsi in questioni di scienza della finanza, l'incremento delle entrate pubbliche mediante l'aumento della base imponibile IRES e IRAP dovute da imprese operanti in specifici settori³², pur fondato sugli artt. 3 e 53 Cost., riflette una politica subalterna all'economia e alla finanza. Nel solco della precedente legge finanziaria, è stato disposto il differimento parziale delle quote deducibili, unitamente alla limitazione dell'utilizzo delle perdite fiscali e delle eccedenze ACE³³. Le attività per imposte anticipate non sono trasformabili in credito d'imposta e non concorrono alla riduzione della base imponibile IRES e IRAP dovute dagli intermediari finanziari. Parimenti, al comma 78, è disposto il differimento, nei due esercizi successivi, delle deduzioni delle componenti negative di reddito emerse nella prima adozione dell'IFRS 9 di una quota pari al 9,50%, per il periodo di imposta 2027³⁴.

In sintesi, l'incremento delle aliquote IRAP, il nuovo regime di deducibilità delle svalutazioni, la disciplina delle c.d. Dta e le opzioni di affrancamento delle riserve raffigurano una politica fiscale carente di visione sistematica e relegata al periodo contingente, adombrando sospetti di irragionevolezza della previsione della struttura del tributo, in quanto poco "trasparenti"³⁵. Se il regime di affrancamento opzionale delle riserve di utili persegue la collaborazione spontanea degli istituti di intermediazione creditizia, anziché

d'imposta di attività per imposte anticipate iscritte a fronte del differimento della deducibilità di tali componenti, nonché l'abbattimento della base imponibile mediante lo scomputo dal canone annuale sulle Dta.

³² Difatti, sono previsti 1.880 milioni di euro per l'anno 2026 e 2.143 milioni di euro per l'anno 2027. Eppure, è questo un espediente a cui hanno ricorso i Governi Conte I e II, nonché il Governo Draghi.

³³ In particolare, l'art. 1, co. 76, della Legge n. 199 del 2025, prevede dei limiti alla deducibilità delle svalutazioni e perdite su crediti maturate nell'esercizio finanziario del 2015, pari al 3,80%, che sono differite dal periodo di imposta 2027 a quelli successivi (2028 e 2029). Analogamente, l'art. 1, co. 77, ha previsto il differimento delle deduzioni dell'ammortamento del valore di avviamento e delle altre attività immateriali non dedotte all'esercizio del 2018, pari al 12,36%, dal periodo di imposta 2027 al biennio 2028-2029.

³⁴ L'eventuale maggior reddito imponibile, seppur potrebbe essere compensato con le perdite fiscali e le eccedenze ACE, in via eccezionale si riduce del 35% nel periodo di imposta 2026, a norma dell'art. 1, co. 79, lett. a); invece, per il periodo di imposta 2027, tale limite è innalzato al 42% del maggior reddito imponibile ex art. 1, co. 79, lett. b). Trattasi di novità applicabili anche alle imprese aderenti al consolidato nazionale e mondiale di cui agli artt. 117 e ss. del DPR 917/1986.

³⁵ Secondo la Consulta, «forme di deducibilità parziale o forfetaria si devono giustificare in termini di proporzionalità e ragionevolezza, come ad esempio al fine di: a) evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza; b) evitare ingenti costi di accertamento; c) prevenire fenomeni di evasione o elusione. Si tratta di deroghe che rispondono a esigenze di tutela dell'interesse fiscale [...] Fuori da queste ipotesi le deroghe stentano a trovare adeguata ragione giustificatrice: alla mera esigenza di gettito, in particolare, il legislatore è tenuto a rispondere in modo trasparente, aumentando l'aliquota dell'imposta principale, non attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori, sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti»: Corte cost., [sent. 4 dicembre 2020, n. 262](#), punto 3,3 cons. in diritto.

Con tale decisione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1, del D. lgs. 14 marzo 2011, n. 23, rubricato "*Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*", nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, co. 715, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella parte in cui dispone che, anche per gli immobili strumentali, l'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte sui redditi d'impresa.



procedere al prelievo forzoso, il vincolo coercitivo è stato definitivamente apposto a partire dal 2028, nel caso in cui vengano distribuite le suddette riserve di capitale. Ciò nondimeno, nessuna tassa sugli extra-profitti sembra concretizzarsi, giacché la contribuzione delle banche è estremamente esigua, se si considera l'aumento del volume d'affari, conseguente all'incremento dei tassi di interesse e dei margini netti, pari a € 43 miliardi di utili nel 2023, € 46 miliardi nel 2024 e circa € 30 miliardi di utili nel 2025. Sul profilo metodologico, si potrebbe adottare il criterio di valutazione delle variazioni degli utili registrati nell'arco di quattro anni, secondo il "*trend-adjusted average earnings*", tenendo conto delle molteplici variabili che influenzano la base imponibile, e mantenendo l'aliquota al 40 per cento. Tuttavia, siffatto criterio è stato disatteso dal legislatore, che invece ha preferito il confronto del margine netto di interesse, riducendo considerevolmente l'aliquota, così da concretizzare un migliore trattamento fiscale per le suddette imprese.

Peraltro, sorgono perplessità sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 133, della Legge 199/2025, nella parte in cui prevede la deducibilità degli interessi passivi di cui all'articolo 96 del TUIR, da parte degli intermediari finanziari, ad eccezione di quelli indicati dall'art. 96, co. 13³⁶. In particolare, gli interessi passivi sono un costo funzionale alla produzione del reddito delle imprese bancarie, finanziarie e creditizie (*rectius*, un costo fiscale inerente all'esercizio dell'impresa); pertanto, alcuni dubbi circa l'effettività della capacità contributiva rimangono fondati³⁷. Oltre alla concreta indicazione di ricchezza economica, dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., si scorge una discriminazione delle suddette imprese rispetto a quelle industriali e commerciali, che continuano ad essere assoggettate a un trattamento migliore. Similmente, l'aumento dell'IRAP produce una discriminazione verticale nel mercato di intermediazione creditizia, in quanto non si tiene conto della capacità contributiva delle piccole e medie banche, maggiormente penalizzate rispetto a quelle di grande dimensione, che hanno fatturato un notevole incremento dei profitti.

Cambiando termine di raffronto, occorre procedere alla valutazione complessiva delle novità introdotte dalla Legge di bilancio 2026, nel solco della discrezionalità legislativa che incontra un limite nella proporzionalità degli strumenti fiscali, i quali incidono temporaneamente sulle basi imponibili di alcuni tributi, per cui risulta cruciale il ragionevole bilanciamento della libertà di iniziativa economica con il dovere fiscale. Nonostante gli

³⁶ Si tratta di limiti alla deducibilità degli interessi passivi pari al 96% per il periodo di imposta successivo a quello in corso al 2025, e al 97%, 98% e 99%, rispettivamente, per i periodi di imposta successivi a quello in corso al 2026, 2027 e 2028. Come è noto, l'articolo 96, co. 1, del TUIR stabilisce che gli interessi passivi e gli oneri finanziari assimilati sono deducibili in ciascun periodo d'imposta fino a concorrenza dell'ammontare complessivo degli interessi attivi e proventi finanziari assimilati di competenza del periodo d'imposta; degli interessi attivi e proventi finanziari assimilati riportati da periodi d'imposta precedenti. Con la novella legislativa, però, per gli intermediari finanziari di cui all'articolo 6 del D. lgs. 446/1997, gli interessi passivi concorrono alla formazione del valore della produzione netta, con conseguente aumento della base imponibile dell'IRES (art. 1, co. 135).

³⁷ Cfr. G. MOLINARO, *Settore bancario, finanziario e assicurativo: prelievi selettivi e limitazioni alla deducibilità di oneri*, in *il Fisco*, n. 46/2025, 4055 ss.

elevati profitti bancari registrati dal 2023 in Italia, non si può dire che tali imprese siano assoggettate ad un'elevata tassazione, anche alla stregua dell'aumento anomalo dei margini di interesse netti dovuto ai rialzi dei tassi di riferimento, stimati come rendite eccezionali paragonabili al 42% dei profitti totali osservati in altri settori durante lo *shock* pandemico. L'aliquota effettiva sui profitti bancari spesso risulta inferiore rispetto a quella nominale, a causa di deduzioni e crediti d'imposta specifici del settore³⁸. Inoltre, le *c.d.* Dta e le svalutazioni dei crediti incidono considerevolmente sul capitale regolamentare, con annessi effetti sul gettito fiscale. Sono stati, dunque, introdotti espedienti normativi che posticipano gli effetti nei successivi esercizi, rilevando la volontà legislativa di non tassare gli extra-profitti, pur in presenza di opportune esigenze di bilancio pubblico. E ciò malgrado una corretta quantificazione della base imponibile permetterebbe di rinvenire la *ratio* extra-fiscale del contributo straordinario, gravante su tali imprese, nel fornire sostegno alle imprese e alle famiglie, secondo lo spirito solidaristico. Parimenti, la *ratio* fiscale risiede nel principio di capacità contributiva di tali imprese, che richiederebbe una maggiore tassazione dei redditi di capitale, a fronte dell'entità della tassazione che invece è attualmente vigente sui redditi da lavoro (dipendente).

Per altri versi, non sembra configurabile alcun controllo politico sulle banche, le quali hanno maggiorato gli utili in virtù della variazione dei tassi di interessi, anche se ciò, per taluni, non corrisponderebbe a una rendita economica³⁹. Nondimeno, giova rilevare gli interventi pubblici di sostegno del settore bancario, che sono risultati essenziali per la stabilità economica nazionale, come la ricapitalizzazione delle banche, mediante l'acquisto di azioni o strumenti finanziari; l'emissione di forme di garanzie pubbliche sui debiti bancari e sui depositi, nonché le nazionalizzazioni di banche. In Italia, il D.L. 155/2008, *c.d.* "salva risparmio", ha previsto alcune garanzie pubbliche sulle obbligazioni bancarie; mentre il Ministero dell'Economia e delle Finanze è intervenuto nella ricapitalizzazione delle banche con fondi pubblici, ad esempio, nel caso di Monte dei Paschi di Siena. Senza dimenticare le garanzie sui depositi bancari e altre forme di sostegno alla liquidità tramite la Banca centrale europea, con operazioni di rifinanziamento, il maggiore accesso alla liquidità e la riduzione dei tassi di interessi tra il 2008 e il 2019, oltre al *c.d.* *Quantitative easing*.

In altri termini, ancora una volta, l'attuale tassazione dei profitti bancari è lontana dal garantire esigenze di giustizia fiscale, sebbene le esperienze europea e italiana abbiano

³⁸ Malgrado le riforme recenti abbiano tentato di ridurre il divario, la tassazione dei profitti delle banche italiane, prima della grave recessione economica, è stata più elevata rispetto a quella di altri paesi dell'Eurozona, incidendo negativamente sulla capitalizzazione: v. U. ALBERTAZZI, A. NOTARPIETRO, S. SIVIERO, *An inquiry into the determinants of the profitability of Italian banks*, in [Bank of Italy Occasional Paper, 364/2016](#), 16.

³⁹ Coglie nel segno la proposta di modifica della normativa di settore, che valorizzi l'ibrida connotazione tecnico-politica delle banche, quindi persegue «un innovativo 'collegamento etico' tra politica monetaria ed economica»: così M. SEPE, *Impresa e finanza tra Etica e profitto*, in F. Capriglione, A. Antonucci (a cura di), *Finanza Impresa e nuovo Umanesimo*, Cacucci, Bari, 2007, 49; richiamato da T. FAVARO, *Verso la regolazione economica degli extraprofitti bancari. Apparenze e realtà*, cit., 36 ss.



dimostrato come il contributo straordinario sugli extra-profitti, attuato invece nel settore energetico, sia stato decisivo per la stabilità finanziaria.

4. La libertà di iniziativa economica nella Costituzione repubblicana

Giova, quindi, scongiurare qualsiasi pregiudizio alla libertà di iniziativa economica e alla proprietà privata derivante dall'introduzione ipotetica di un contributo sugli extra-profitti bancari, alla luce di un'interpretazione sistemica degli artt. 41 e 53 della Costituzione.

Il mercato come valore⁴⁰, seppur dotato di logica politica, richiede di bilanciare l'iniziativa economica privata nello Stato sociale, che sembra essere in crisi dopo la caduta del muro di Berlino. Malgrado le numerose privatizzazioni, l'Italia continua ad ispirarsi al modello di economia mista, nel quale lo Stato opera nei mercati; invece, i limiti all'iniziativa economica privata dovrebbero valorizzare l'aspetto solidaristico, perseguendo un obiettivo di utilità sociale, mentre l'equità fiscale punta a realizzare una situazione di giustizia sociale, secondo principi di proporzionalità e non arbitrarietà⁴¹. Per certi versi, l'art. 41 racchiude l'emblema della Costituzione italiana, quale sintesi delle tre culture politiche dominanti (liberale, cattolica e socialista), che nel combinato disposto con l'art. 3, raffigura l'ambizioso processo di trasformazione sociale⁴², sovente disatteso a causa dell'inoperosità del legislatore e della subalternità della politica all'economia⁴³.

Tale dualismo si manifesta nella coesistenza di principi di libertà economica e di interventi statali funzionali a correggere le deviazioni dei mercati. In questo solco, troviamo, per l'appunto, anche la funzione sociale della proprietà privata e l'utilità sociale come limite all'iniziativa economica privata. Tuttavia, l'ambivalente relazione della proprietà e dell'iniziativa economica privata induce a tenerli distinti con riferimento alla tassazione degli extra-profitti derivanti dall'impiego di capitale nelle imprese. In particolare, viene in considerazione la libertà di iniziativa economica, per sua natura dinamica, che contempla un obbligo di fare⁴⁴ con fine remunerativo, consistente nell'inserimento del bene nel processo

⁴⁰ Cfr. G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 1992, 7 ss.

⁴¹ L'equilibrio tra lo Stato (imprenditore) e le imprese private si è evoluto nel tempo, il che, considerando anche la riduzione della spesa pubblica e l'aumento della povertà, ha registrato un incremento della domanda di *Welfare State* per correggere i fallimenti di alcuni mercati, nonché per garantire una distribuzione più equa della ricchezza, in linea con i principi di solidarietà e uguaglianza sostanziale.

⁴² Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, 131.

⁴³ La nostra Costituzione economica prevede che il Parlamento possa determinare programmi e controlli dell'iniziativa economica opportuni ai fini sociali, oltre alle situazioni di monopolio. Secondo N. IRTI, «la decisione di sistema è, insieme, dualistica e totalitaria», in *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari, 2003, 16 ss.

⁴⁴ In particolare, lo Stato può disporre atti conformativi (legislativi e amministrativi), controlli e programmazione: cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, 177.

produttivo⁴⁵, e si differenzia nel diritto di entrare e competere nel mercato, secondo i principi di concorrenza leale, nonché nelle libertà di scelta degli strumenti imprenditoriali e produttivi⁴⁶, di svolgimento dell'impresa e di ottenimento di risultato. Operata l'identificazione con la libertà di impresa⁴⁷, ma anche con l'autonomia privata, o meglio contrattuale⁴⁸, occorre considerare i limiti, attivi o passivi, concretizzati da interessi pubblici preminenti, rappresentati dall'utilità sociale⁴⁹, dalla sicurezza, dalla libertà, dalla salute, dalla dignità umana e dall'ambiente⁵⁰.

Fermi restando i diversi orientamenti dottrinali⁵¹, l'iniziativa economica privata, quale diritto costituzionalmente garantito⁵², trova un limite flessibile nell'utilità sociale, garantito dall'interpretazione costituzionalmente conforme⁵³, anche nel rispetto della razionalità del mercato⁵⁴. È proprio l'utilità sociale un «concetto di valore», che racchiude esigenze di

⁴⁵ L'iniziativa economica privata è l'«atto di destinazione di capitali al processo produttivo», che però non si identificherebbe con l'impresa e il diritto al lavoro ex artt. 4 e 35 ss. Cost.: così A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 594.

⁴⁶ Corte cost., [sent. 23 novembre 2021, n. 218](#), punto 8,4 cons. in diritto.

⁴⁷ Cfr. V.S. VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1957, 7; S. QUADRI, *Diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1980, 84; F. GALGANO, *Art. 41*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, Roma, 1982, 3.

In tal senso anche la Corte cost., sentt. [19 dicembre 1990, n. 548](#), [9 maggio 2022, n. 113](#), richiamate dalla [sent. 22 luglio 2024, n. 140](#), punto 8,1 cons. in diritto.

⁴⁸ Nell'[ordinanza n. 162 del 2009](#), la Corte ha precisato che l'autonomia contrattuale, quale strumento della libertà di iniziativa economica, può essere limitata per ragioni di utilità economico-sociale aventi rilievo costituzionale, richiamando le precedenti pronunce [7 luglio 2005, n. 264](#), e [7 luglio 2006, n. 279](#).

⁴⁹ L'interpretazione unitaria dei tre commi dell'art. 41 consente di escludere alcuni tipi di impresa e, per converso, di racchiudere le attività produttive, ad eccezione delle prestazioni di lavoro autonomo e dipendente. In particolare, sarebbero escluse anche le attività professionali e le imprese agricole, giornalistiche, di istruzione, oltre alle industrie farmaceutiche: v. V.S. VIGORITA, *op. cit.*, 43 ss.

Sui limiti a siffatta libertà: cfr. E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubb.*, 1/1960, 260 ss.

⁵⁰ «L'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana costituiscono, nei modi stabiliti dall'art. 41 comma 2, il parametro di legittimità sia della disciplina giuridica relativa ai soggetti [...] od ai rapporti intersoggettivi [...] sia del regime giuridico dei beni economici, sia dei singoli atti o delle singole attività attraverso cui viene organizzata in concreto la produzione stessa, ovvero anche delle disposizioni e delle misure attinenti ai contratti ed alla contrattazione per il cui tramite essa si esplica»: così A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, cit., 595.

⁵¹ Cfr. M. GIAMPIERETTI, *Art. 41*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 404 ss.

⁵² Cfr. G. BIANCO, *Costituzione ed economia*, Giappichelli, Torino, 1999, 66 ss.; in senso contrario v. P. GROSSI, *Introduzione allo studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972; C. M. MAZZONI, *Iniziativa economica privata*, in *Nss. D.I.*, Appendice, IV, Torino, 1983, 270 ss.

⁵³ L'utilità sociale, al pari di altri concetti presenti nella Costituzione, concretizzano quei valori che, «pur nella loro evoluzione, costituiscono il nucleo centrale della Costituzione e sono, pertanto, positivamente determinabili all'interno del sistema costituzionale dello Stato»: così T. MARTINES, *Concetti indeterminati e attività interpretativa della Corte costituzionale*, in *AA.Vv.*, *Studi sull'art. 41 della Costituzione*, Bologna, 1969, 171 ss.

Per una diversa analisi della relazione tra siffatta libertà e l'utilità sociale, v. M. RAMAJOLI, *Le clausole generali nel diritto pubblico dell'economia*, in *Rivista della regolazione dei Mercati*, 2/2023, 274 ss.

⁵⁴ Corte cost., [sentt. 6 aprile 1995, n. 110](#), [27 luglio 2000, n. 379](#).



giustizia sociale, valorizzando il principio di eguaglianza sostanziale⁵⁵. Parimenti, la riserva di legge dell'art. 41 dovrebbe indirizzare la discrezionalità del legislatore nel bilanciamento di questa libertà economica – anche definita «libertà fra libertà»⁵⁶ – con il dovere contributivo, che è strumentale al godimento dei diritti e delle libertà altrui. In questa prospettiva, l'eventuale tributo sugli extra-profitti bancari sarebbe coerente con la Costituzione economica, purché si evitino misure arbitrarie che possano minare la fiducia degli investitori e la stabilità economica. Il che richiede la necessità di preservare l'assetto concorrenziale del mercato ex art. 117, co. 2, lett. e), della Costituzione, considerato come uno strumento di garanzia degli *standard* dei diritti, seppur distinto dalla libertà di concorrenza, che è una manifestazione della libertà di iniziativa economica privata⁵⁷.

In breve, nessun pregiudizio si avrebbe alla concorrenza del mercato bancario con l'applicazione di un'ipotetica tassazione degli extra-profitti, che salvaguarderebbe l'iniziativa economica e i diritti del consumatore⁵⁸. Valorizzate le finalità di utilità sociale⁵⁹, tale tributo, fondato e garantito dai presupposti della capacità contributiva e della progressività ex art. 53 della Carta, cristallizzerebbe il sinallagma tra la solidarietà e la liberalità, che rinveniamo anche nell'art. 41. È, dunque, ipotizzabile la consonanza con la libertà di concorrenza, in modo da combinare l'interesse del singolo e quello pubblico, utilizzando al meglio questa «leva di politica economica»⁶⁰ e di finanziamento del *Welfare State*, mediante la produzione diretta o mediata di beni e servizi.

Per altri versi, la scarsa competitività di questo mercato ha inciso sul mantenimento di un basso tasso di interesse sui depositi. Come è noto, il mercato bancario è stato liberalizzato con la Legge Amato n. 218 del 1990, nello sfondo della competizione europea, pur registrandosi una forte concentrazione bancaria nell'ultimo periodo. Lungi dal soffermarsi sulla “banca pubblica” di investimento, come espediente volto a risolvere le fallimentari

⁵⁵ Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 117 ss.

⁵⁶ Cfr. A. PACE, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, Giuffrè, Milano, 1980, 16.

⁵⁷ Corte cost., [sent. 22 maggio 2013, n. 94](#), punto 7,2 cons. in diritto.

⁵⁸ Corte cost., sentt. [16 dicembre 1982, n. 223](#), [15 maggio 1990, n. 241](#), [22 luglio 2010, n. 270](#).

⁵⁹ «Le finalità di utilità sociale perseguite dalla norma 'non devono necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore' (sentenza n. 46 del 1963), essendo sufficiente 'la rilevabilità di un intento legislativo di perseguire quel fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo' (sentenze n. 63 del 1991, n. 388 del 1992 e n. 446 del 1988), ferma l'esigenza che l'individuazione delle medesime [finalità] 'non appaia arbitraria' e che le stesse non siano perseguite dal legislatore mediante misure palesemente incongrue (tra le molte, sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 428 del 2008)" (sentenza n. 94 del 2013). Inoltre, 'il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma, Cost.)' (sentenza n. 113 del 2022, citata). Si tratta di una 'complessa operazione di bilanciamento' per la quale vengono in evidenza 'il contesto sociale ed economico di riferimento', 'le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa', nonché 'le legittime aspettative degli operatori' (sentenza n. 218 del 2021)»: Corte cost., [sent. 22 luglio 2024, n. 140](#), punto 8,1 cons. in diritto.

⁶⁰ Corte cost., sentt. [27 luglio 2004, n. 272](#), [4 maggio 2005, n. 175](#), [24 giugno 2005, n. 242](#), [3 marzo 2006, n. 80](#).

scelte legislative domestiche, che presupporrebbe uno Stato «non solo come regolatore ma anche come attore»⁶¹, si può comunque rilevare che prevedere un contributo fiscale anche da parte delle imprese bancarie, nonostante possa apparire un limite alla libertà di iniziativa economica privata, in realtà parrebbe non determinare alcun effetto confiscatorio o espropriativo delle ricchezze patrimoniali e reddituali. Difatti, la produzione di utili mediante l'impiego del capitale degli istituti di intermediazione creditizia, pur letta alla luce dell'art. 42 Cost., sarebbe comunque limitabile in virtù della funzione sociale della proprietà⁶². Questo approccio si allinea alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha più volte ribadito la legittimità di interventi normativi volti a limitare la proprietà privata in funzione dell'interesse pubblico, purché siano rispettati i principi di proporzionalità e non discriminazione. Si può ricordare come, nella specifica materia bancaria, eventuali sacrifici imposti sui diritti di azionisti e creditori non costituiscono un'interferenza sproporzionata se mirano alla stabilità finanziaria⁶³.

L'interdipendenza sistemica ordinamentale induce a tener conto dei principi costituzionali di eguaglianza e solidarietà unitamente al divieto di discriminazione, alle libertà di circolazione dei capitali, di merci e di stabilimento, oltre che della disciplina europea sulla concorrenza, che prevede il divieto di aiuti di Stato. Un ordinamento europeo che si ispira al modello di economia sociale di mercato ex art. 3, par. 3 TUE e alla libera concorrenza, induce a scorgere la relatività del ragionamento e le difficoltà di prevedere l'aumento della pressione fiscale sugli enti di intermediazione creditizia. Nondimeno, nessuna "confisca" o "espropriazione" della proprietà privata si verificherebbe nell'ipotesi qui sostenuta, purché sia garantita la coerenza interna del tributo⁶⁴.

In conclusione, l'effettività e la conoscenza della Costituzione richiedono l'attività maieutica della Consulta, custode del ragionevole bilanciamento delle libertà economiche e dell'interesse pubblico. L'ipotetico argomento contrario alla tassazione degli extra-profitti in questione, incardinato nell'art. 41, può essere risolto dalla ragionevolezza legislativa della congruità tra mezzi e fini, che consideri meritevole la destinazione al bilancio pubblico delle risorse derivanti dalla maggiorazione del prelievo fiscale nell'ambito bancario. Il limite dell'utilità sociale posto alla libertà di impresa, secondo la Consulta, consentirebbe di

⁶¹ È stato proposto un intervento dello Stato «direttamente nel mercato bancario attraverso le banche pubbliche, aumentando il tasso sui depositi, ripristinando tassi di interesse competitivi e riducendo i superprofitti e le disuguaglianze»: così R. ZOLEA, *'Extraprofitti' bancari? Una proposta per la banca pubblica*, in *Moneta e Credito*, vol. 77, 306/2024, 138 ss.

⁶² Invero, esisterebbero «limitazioni teoricamente più pervasive» rispetto ai limiti di cui all'art. 41: così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, II, Cedam, Padova, 1992, 491 ss.

⁶³ Corte cost., [sent. 15 maggio 2018, n. 99](#), punto 5,4 cons. in diritto. In tale pronuncia, la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, rubricato «*Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*», convertito, con modificazioni, nella Legge 24 marzo 2015, n. 33.

⁶⁴ La Corte costituzionale, [sent. 27 giugno 2024, n. 111](#), punto 11 cons. in diritto, richiama le decisioni [9 marzo 1959, n. 9](#), [9 aprile 1965, n. 22](#), [16 giugno 1993, n. 283](#).



introdurre un contributo di solidarietà⁶⁵, al pari di quello previsto nella tassazione degli extra-profitti energetici, nel solco della neutralità fiscale, che richiede di minimizzare le distorsioni sulle decisioni economiche degli operatori, garantendo al contempo un'adeguata raccolta di risorse pubbliche.

5. Le discriminazioni qualitative fra i redditi e il dovere contributivo delle imprese di intermediazione creditizia

La ragionevolezza e la proporzionalità della tassazione degli extra-profitti bancari si fonda sull'indice di capacità contributiva ex art. 53 Cost., che assicura altresì la progressività del sistema tributario, interpretato in combinato disposto con il principio di uguaglianza sostanziale e di solidarietà, i quali richiedono al legislatore di perseguire l'effettivo godimento dei diritti.

L'art. 53, quale "Giano bifronte", bilancia adeguatamente l'interesse fiscale con l'interesse del contribuente alla soggezione ad un tributo ragionevole⁶⁶, promuovendo la realizzazione del progresso della società e della dignità umana⁶⁷. Inoltre, trova fondamento nel medesimo articolo la discriminazione qualitativa fra i redditi, che identifica la mitezza del trattamento impositivo più oneroso gravante sui redditi che riflettono una maggiore capacità contributiva, a differenza della discriminazione quantitativa, che prevede una diversificazione dell'imposizione in «funzione dell'entità dell'imponibile»⁶⁸. In questa prospettiva, rilevato il divieto di introdurre arbitrari trattamenti fiscali, nel solco della differenza fra tassazione dei redditi di capitale e di lavoro, non può considerarsi preminente l'interesse fiscale in virtù della sua pubblicità⁶⁹, giacché il dovere contributivo è un dovere di solidarietà, non già un dovere di "soggezione"⁷⁰, che si fonda sul principio personalista⁷¹. Nonostante le potenziali

⁶⁵ Corte cost., [sent. 22 luglio 2024, n. 140](#), punto 8,1 cons. in diritto.

⁶⁶ Secondo la Consulta, l'imposizione tributaria non deve essere «irrelata alla [...] capacità contributiva»: Corte cost., [sent. 23 luglio 1987, n. 283](#).

⁶⁷ Cfr. P. BORIA, *Art. 53*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1062-1070.

⁶⁸ Sui fondamenti teorici della discriminazione qualitativa dei redditi: v. M. MICCINESI, *Redditi (imposta locale sui)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIX, Milano, 1988, 168 ss.

⁶⁹ Cfr. L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1996, 244 ss.

⁷⁰ In conformità della [sent. 23 dicembre 2019, n. 288](#) e dell'[ord. 22 luglio 2021, n. 165](#), 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: Corte cost., [7 giugno 2022, n. 140](#), punto 4,2 cons. in diritto.

Sul principio di solidarietà in rapporto al dovere contributivo si rinvia alla Corte costituzionale *ex plurimis*, sentt. [9 aprile 1963, n. 45](#), [31 marzo 1965, n. 16](#), [10 luglio 1975, n. 201](#), [28 luglio 1976, n. 200](#), [23 maggio 1985, n. 159](#), [25 febbraio 1988, n. 219](#), [31 marzo 1988, n. 373](#), [15 aprile 1992, n. 177](#), [24 giugno 1994, n. 263](#), [24 luglio 2000, n. 341](#), [21 maggio 2001, n. 155](#).

⁷¹ Cfr. M. LOSANA, *Diseguaglianze e obblighi contributivi*, *Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Campobasso*, 19-20 giugno 2015, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 8 ss.

criticità legate agli indici di patrimonializzazione e liquidità bancaria, la Corte costituzionale ha riconosciuto che l'appartenenza a un mercato finanziario con caratteristiche oligopolistiche può costituire un indice di capacità contributiva, giustificando una specifica imposizione, considerato il significativo potere di mercato di questi operatori⁷². Tale interpretazione della capacità contributiva, in armonia con il dovere di solidarietà, rende ragionevole una maggiorazione della tassazione dei profitti non correlati all'efficienza operativa delle imprese creditizie.

Il combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost. pone l'eguaglianza tributaria come principio guida da attuare⁷³, ma soprattutto chiarisce che la capacità contributiva giustifica interventi fiscali mirati alla tassazione degli extra-profitti, purché si evitino discriminazioni. Le discriminazioni qualitative dei redditi e l'ottimizzazione solidaristica del dovere contributivo specificano la capacità contributiva⁷⁴, quale fine e limite all'arbitrarietà del potere impositivo, garantendo la ragionevolezza della tassazione⁷⁵. Difatti, l'inderogabile dovere contributivo preclude discriminazioni irragionevoli mediante la tassazione dei diversi redditi, in quanto la capacità contributiva è adattabile alle «nuove e multiformi creazioni di valore»⁷⁶. Da un lato, il bilanciamento traslato nella struttura del tributo, richiede di considerare la sua natura transitoria, la maggiore redditività delle imprese operanti in regime di oligopolio come risulta dall'«anelasticità della domanda», il divieto di traslazione dell'imposta ad altri soggetti e la previsione di aliquote differenziate⁷⁷. Dall'altro lato, la discrezionalità legislativa di individuare nuovi indici rivelatori di ricchezza non è arbitraria, purché l'interpretazione

⁷² Corte cost., [ord. 22 luglio 2021, n. 165](#), rinvia alla [sent. 23 dicembre 2019, n. 288](#), punto 7 cons. in diritto.

⁷³ Evitando, l'«ingiustificata discriminazione intra-settoriale tra diversi soggetti»: Corte cost., [11 febbraio 2015, n. 10](#), punto 6,5.3 cons. in diritto.

⁷⁴ Corte cost., *ex plurimis*, [sent. 18 febbraio 1992, n. 49](#).

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 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. 28 luglio 1976, n. 200](#), punto 2 cons. in diritto.

Sulla capacità contributiva, v. E. GIARDINA, *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Giuffrè, Milano, 1961; I. MANZONI, *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 1965; V. CRISAFULLI, *In tema di capacità contributiva*, in *Giur. Cost.*, 1965, 861; F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva*, Cedam, Padova, 1973; ID., *Capacità contributiva*, in *Enc. Giur.*, V, Milano, 1988.

Sul dovere contributivo si rinvia a C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011, 11 ss.; L. ANTONINI, *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, in [federalismi.it](#), 30/2022; S. SILEONI, *Il dovere di solidarietà costituzionale in astratto, l'obbligazione tributaria nel concreto: spunti per una ricostruzione del rapporto tributario dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in [federalismi.it](#), n. 19/2024, 243 ss.

⁷⁵ Corte cost., [sent. 11 febbraio 2015, n. 10](#), punto 6,2 cons. in diritto.

⁷⁶ 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. 23 dicembre 2019, n. 288](#), punti 6,3 e 6,5.2 cons. in diritto.

⁷⁷ Corte cost., [sent. 23 dicembre 2019, n. 288](#), punti 6,5.1; 6,5.2; 6,5.3 e 6,5.7 cons. in diritto.



sistematica della capacità contributiva secondo i criteri di giustizia fiscale ed extra-fiscale, nel bilanciamento degli artt. 2, 3 e 53 della Carta, garantisca i diritti civili e sociali⁷⁸.

In questa direzione, la sentenza n. 108 del 2023 ha 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 pensione⁷⁹. Trattandosi di differenti disposizioni normative disciplinanti situazioni non assimilabili⁸⁰, dunque, in termini di eguaglianza, la razionalità della legge significa «creare disparità tra i soggetti dell'ordinamento»⁸¹, come garantito dal sindacato sull'«eccesso di potere» della Corte costituzionale chiamata a vagliare il fine oggettivo perseguito dal legislatore⁸². Il nesso tra la capacità contributiva, nel suo concreto atteggiarsi nel *post* pandemia, e l'eguaglianza, intesa come «proporzionalità dei sacrifici rispetto alle situazioni economiche obiettivamente esistenti»⁸³, si traspone nella progressività dell'imposizione tributaria funzionalizzata alla promozione dei diritti civili, sociali e politici. Detto altrimenti, il tributo è un mezzo di giustizia distributiva attraverso il quale lo Stato sociale potrebbe «bilanciare i diritti proprietari con quelli sociali» e correggere le «imperfezioni del mercato»⁸⁴, ma difficilmente riesce a risolvere le diseguaglianze sociali nella società globalizzata.

Lungi dal riprendere il dibattito sulle discriminazioni qualitative dei redditi da lavoro e di quelli finanziari, si evidenzia l'imprescindibile differente regime fiscale rispondente alla

⁷⁸ Corte cost., [sent. 23 dicembre 2019, n. 288](#), punto 6,2 cons. in diritto.

⁷⁹ In breve, risulta esclusa l'applicazione *ex art.* 87 del TUIR della *participation exemption* (Pex) per le plusvalenze conseguite dalla cessione di partecipazioni che rappresentano utili per la società partecipata. 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 società. Nella prospettiva della successiva distribuzione degli utili, pertanto, si intende evitare la doppia imposizione economica, purché ricorrano determinati presupposti, perseguendo la tassazione del reddito al momento della sua produzione non già quella della sua distribuzione. 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. Difatti, risulta non arbitraria 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 imposizione: Corte cost., [sent. 1 giugno 2023, n. 108](#), punto 3,5,4 cons. in diritto.

⁸⁰ Corte cost., [sent. 30 dicembre 2022, n. 270](#), richiamata dalla stessa Corte, [sent. 1 giugno 2023, n. 108](#), punto 3,5,6 cons. in diritto.

Sulle c.d. discriminazioni qualitative, v. anche sentt. [22 aprile 1997, n. 111](#), [11 febbraio 2015, n. 10](#), [26 marzo 2024, n. 49](#).

⁸¹ Cfr. A.S. AGRÒ, *Art. 3, 1° comma, Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna, 1975, 135.

⁸² Limitandosi ad accennare alla differenza tra il sindacato di ragionevolezza e quello di eguaglianza: cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti*, Giuffrè, Milano, 1992, 5.

⁸³ Cfr. G. LOMBARDI, *Problemi costituzionali in materia tributaria*, in *Temi tributari*, 1961, 19.

⁸⁴ Cfr. F. GALLO, *L'Uguaglianza tributaria*, Ed. Scientifica, Napoli, 2012, 24.

progressività dell'imposizione e alla giustizia distributiva⁸⁵. È in questo solco che si coglie la ragionevolezza della tassazione degli extra-profitti bancari, che eviterebbe le irragionevoli discriminazioni operate mediante una diversa tassazione orientata dalla natura dei redditi, altresì tenendo conto della struttura dell'imposta, giacché la democrazia necessita della coesistenza del dovere contributivo di solidarietà e dell'effettivo esercizio dei diritti sanciti dalla Costituzione economica. L'art. 3 della Costituzione assume rilevanza nell'ambito tributario solo nei limiti in cui questo non è vincolato dall'art. 53 Cost.⁸⁶. In modo che tale misura fiscale sarebbe espressione del dovere di solidarietà, piuttosto che della capacità contributiva intesa come «uniformità nella distribuzione degli oneri fiscali complessivi»⁸⁷, che deve però essere ponderata nel rispetto del minimo vitale.

Cambiando prospettiva, l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 53 legittima un tributo sugli extra-profitti bancari⁸⁸, giacché la configurazione solidaristica del dovere contributivo, propria della dottrina "progressista"⁸⁹ o "interventista"⁹⁰ dell'interesse fiscale, riflette la specificazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale⁹¹. Come è noto, l'art. 53 è la sintesi dell'interesse fiscale, quale diritto sociale incondizionato⁹², e della capacità contributiva come limite "assoluto" alla discrezionalità del legislatore, se interpretato nella prospettiva solidaristica, o "relativo", se inteso nella prospettiva dell'eguaglianza, tenendo conto dell'eguaglianza formale sulla quale si fonda il bilanciamento dei valori⁹³. Chiarita la differenza tra redditi normali e sovra-profitto, rilevati altresì il fattore di rischio, la stabilizzazione finanziaria e la concorrenza, sembra fuor dubbio che l'incremento dei profitti bancari necessiti di una ragionevole tassazione delle imprese di intermediazione creditizia. Se non altro perché l'ottimizzazione del principio di eguaglianza attraverso il dovere contributivo nell'ordinamento costituzionale rappresenta una

⁸⁵ Cfr. D. STEVANATO, *La giustificazione sociale dell'imposta. Tributi e determinabilità della ricchezza tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2014, 593; A. GIOVANNINI, *Equità impositiva e progressività*, *Dir. e Prat. Trib.*, 5/2015, 680.

⁸⁶ Cfr. S. LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Giuffrè, Milano, 1968, 20.

⁸⁷ 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": così S. LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, cit., 40 ss.

⁸⁸ Già dai lavori preparatori si evince una capacità contributiva che dovrebbe assurgere a collante dei diritti inviolabili della persona e dei doveri inderogabili nel solco dell'eguaglianza tributaria. 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.

⁸⁹ Cfr. P. BORIA, *L'interesse fiscale*, Giappichelli, Torino, 2002, 107 ss.

⁹⁰ Cfr. A. FEDELE, *La funzione fiscale e la capacità contributiva*, in L. Perrone e C. Berliri (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, ESI, Napoli, 2007, 10.

⁹¹ Corte costituzionale *ex plurimis*, sentt. [13 dicembre 1963, n. 155](#), [26 marzo 1980, n. 42](#), [11 ottobre 2012, n. 223](#), [5 giugno 2013, n. 116](#), [11 febbraio 2015, n. 10](#), [13 dicembre 2017, n. 264](#).

⁹² Cfr. F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, 71.

⁹³ Cfr. P. BORIA, *Art. 53*, cit., 106 ss.



guarentigia per la democraticità dell'ordinamento. Tuttavia, la relatività del bilanciamento dei principi costituzionali tributari, congiuntamente alla complessità del tributo sugli extra-profitti bancari, richiederebbe maggiore consapevolezza della portata del dovere contributivo, fondato sulla eguaglianza, sulla solidarietà, sulla sovranità popolare e su quella statale⁹⁴.

6. Conclusioni

L'interdipendenza economica, finanziaria, politica e sociale, in un contesto in cui l'inflazione riduce il salario reale e si scorgono molteplici difficoltà di accesso ai prestiti delle fasce più deboli, manifesta la necessità di introdurre una forma di tassazione degli extra-profitti bancari, a fronte dell'elevata liquidità bancaria e del regime oligopolistico nel settore. La ragionevolezza di siffatto tributo si rinviene nei fini fiscali ed extra-fiscali, senza mai concretizzare intenti ablativi della proprietà o che puntino a limitare la libertà di iniziativa economica privata delle imprese bancarie e di intermediazione creditizia. Appare ragionevole far contribuire in modo diverso le imprese che operano nel mercato creditizio, che in un periodo storico di elevata inflazione⁹⁵, unitamente ad altri fattori congiunturali di carattere macroeconomico, hanno aumentato i profitti, senza alcuna correlazione con investimenti di capitale e strategie aziendali⁹⁶. Un tale contributo sarebbe necessario per contrastare le difficoltà derivanti dall'emergenza pandemica, dalla guerra in Ucraina, dalla politica dei dazi, dalla crisi energetica, in un contesto in cui molte imprese, famiglie e consumatori risultano particolarmente vulnerabili. È palese il rischio della traslazione dell'imposta che lederebbe i principi costituzionali tributari. L'articolo 53 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 extra-fiscale. Ciò malgrado, una capacità contributiva, come limite alla potestà impositiva e presupposto della pretesa tributaria, sembra lontana dall'essere attuale ed effettiva. Occorre, pertanto, rimarcare la differente tassazione dei redditi da lavoro rispetto a quelli da capitale, distinguendo tra titoli di risparmio e grandi concentrazioni patrimoniali in tali imprese. La discrezionalità legislativa dovrebbe mitigare la regressività di determinate politiche fiscali, promuovendo al contempo un'equa distribuzione degli oneri economici, in linea con i principi di giustizia distributiva sanciti dalla Costituzione.

⁹⁴ Cfr. A. AMATUCCI, *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enc. Giur.*, 1988, 4.

⁹⁵ Secondo i dati Istat, nel 2022 il tasso annuo di inflazione in Italia è stato del 8,7%, mentre nel 2023 è stato del 5,7%: cfr. R. AMATO, *Inflazione, italiani più poveri del 5%*, in *la Repubblica* del 29 gennaio 2026.

⁹⁶ «Vi sono dunque circostanze, le quali fanno sì che certi redditi assumano dimensioni straordinarie, superiori ai redditi normali. I redditi, i quali, indipendentemente dalla fatica del contribuente, assumono dimensioni tanto superiori alle normali, meritano di essere soprattassati»: così L. EINAUDI, *Principii di scienza della finanza*, La Riforma Sociale, Torino 1932, 185.

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale ha statuito la necessità di evitare disposizioni fiscali disarticolate che incidono sulla base imponibile; tuttavia, la recente legge di bilancio sembra disattendere tale indicazione. Sebbene la libertà di iniziativa economica non possa incontrare limiti discriminatori, nondimeno la democraticità dell'ordinamento repubblicano si connota per la solidarietà contributiva fiscale e il divieto di introdurre irragionevoli discriminazioni mediante la leva fiscale. In questa luce, una corretta individuazione del presupposto economico, indice di capacità contributiva, consentirebbe la configurazione di alcuni soggetti passivi IRES operanti nel mercato finanziario, creditizio e assicurativo, altresì attuando il principio di eguaglianza tributaria. Similmente, la discriminazione qualitativa dei redditi nelle *wind-fall taxes* non avverrebbe a parità di base imponibile, bensì confrontando il livello dei redditi prodotti in periodi precedenti; quindi determinando la base imponibile secondo una metodologia che consideri le caratteristiche dei sistemi finanziari, le strategie aziendali, oltre agli elementi patrimoniali e normativi. L'analisi di tale contribuzione fiscale, già introdotta nel settore energetico, dimostra che è costituzionalmente ragionevole tassare le maggiorazioni di redditi maturati in specifici mercati, se risponde a un interesse pubblico e rispetta il principio di proporzionalità.

In estrema sintesi, la tassazione degli extra-profitti bancari, lungi dall'essere un mero espediente di prelievo fiscale, è diventato un tabù politico e retorico, quando invece il tributo dovrebbe essere un meccanismo di riequilibrio delle disparità economiche e di promozione della coesione sociale. Malgrado il richiamo delle esigenze di bilancio necessiterebbe di una maggiore chiarezza normativa e certezza del diritto, al fine di rendere il sistema tributario più equo ed efficiente, evitando discriminazioni tra i contribuenti.