



**News n. 37 del 7 maggio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea del contributo di solidarietà temporaneo introdotto dal legislatore nazionale a carico degli operatori del settore energetico per il contrasto dell'inflazione, nella parte in cui è stata estesa la platea dei soggetti passivi.

Corte costituzionale, ordinanza 20 febbraio 2025, n. 21 – Pres. Amoroso, Red. Antonini e Pitruzzella

Tributi in genere – Contributo di solidarietà – Imprese che esercitano la produzione, importazione o distribuzione di prodotti petroliferi – Misura nazionale equivalente – Soggetti passivi – Estensione – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Va rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea il seguente quesito:

«se gli artt. 1, 2 e 14 del regolamento (UE) 1854/2022 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, letti anche alla luce dei pertinenti considerando (in particolare, numeri da 6 a 12, 14, 15, 40, 41, 45, 46, 50, 51 e 63), ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente al contributo di solidarietà, quale quella prevista dall'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023), nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori di energia elettrica, nonché ai distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, ai rivenditori di gas metano e gas naturale e a coloro che importano energia elettrica, gas naturale, gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea, ove costoro abbiano percepito extraprofiti congiunturali nell'anno 2022». (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, la Corte costituzionale ha rimesso alla Corte di giustizia UE un quesito interpretativo diretto a verificare la compatibilità, con le previsioni di diritto europeo di settore, della norma nazionale contenuta nell'articolo 1, comma 115, 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).

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dal T.a.r. per il Lazio, sez. II-ter, con ordinanze del 16 gennaio 2024, n. 762, n. 763, n. 764, n. 766, n. 767, n. 772, n. 773 (quest'ultima oggetto della News UM n. 17 del 12 febbraio 2024 alla quale si rinvia per gli

approfondimenti sulla natura tributaria dei prelievi straordinari e sulla indeducibilità di tributi connessi a costi di produzione del reddito di impresa) che, dopo aver affermato la natura tributaria del contributo di solidarietà e la giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie che hanno ad oggetto l'impugnazione di circolari e atti applicativi dell'agenzia delle entrate che istituiscano tale contributo, ha espresso dubbi di legittimità costituzionale e di compatibilità con il diritto dell'Unione europea circa l'ampliamento del novero dei soggetti passivi, quindi sulla possibilità di assoggettare al contributo di solidarietà temporaneo anche soggetti ulteriori rispetto a quelli presi in considerazione dal regolamento (UE) n. 1854/2022 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, che riguarda solo i soggetti *upstream* della catena energetica, operanti nei settori *oil & gas* della estrazione e della raffinazione e che hanno registrato extraprofiti congiunturali occasionati dalla crisi energetica.

II. – Questo il percorso motivazionale della ordinanza:

- a) la circostanza che il regolamento (UE) n. 1854/2022 sia dotato di efficacia diretta non preclude l'esame della questione di legittimità costituzionale da parte del giudice delle leggi;
- b) il giudice che ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta ha sempre - accanto alla possibilità di disapplicare, nel caso concreto, la legge nazionale, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE in caso di dubbio sull'interpretazione o sulla validità della norma rilevante dell'Unione (Corte di giustizia UE, sez. grande, 22 febbraio 2022, C-430/21, RS) - l'ulteriore possibilità di sollecitare l'intervento della Corte costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione, affinché rimuova la legge nazionale ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione (Corte cost. 4 febbraio 2025, n. 7 in NJus 4 febbraio 2025, con nota di DE GIOIA; 3 gennaio 2025, n. 1, in NJus, 3 gennaio 2025 con nota di SPIRITO; 19 dicembre 2024, n. 210, oggetto della News UM n. 15 del 21 febbraio 2025; 19 novembre 2024, n. 181, in NJus 19 novembre 2024, con nota di DE GIOIA);
- c) in tale ipotesi, ove il giudice decida di sollevare una questione di legittimità costituzionale, la Corte costituzionale non potrà esimersi dal rispondere alle censure che investono la violazione di una norma europea che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il "tono costituzionale" della questione sollevata e, nel caso specifico, vengono in rilievo questioni coinvolgenti i principi costituzionali di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva;
- d) la Corte che rimetta la questione pregiudiziale diviene giudice del rinvio, dovendo rispondere sia alla luce delle norme del diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione al fine di fornire una pronuncia dotata di *effetti erga omnes*;
- e) tanto premesso, va riservata alla pronuncia definitiva la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione;
- f) viceversa, con riferimento alla censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Costituzione, occorre rimettere alla Corte di giustizia UE la valutazione su alcuni profili interpretativi del regolamento (UE) n. 1854/2022;

- g) la Corte costituzionale ha ricostruito la genesi del regolamento con cui l'Unione europea ha inteso affrontare l'eccezionale crisi del settore energetico registratasi alla fine del 2021 e durante il 2022, che ha determinato un drastico incremento del prezzo dell'energia elettrica dovuto a diversi fattori (aumento dei consumi derivante dalla fine della pandemia, temperature eccezionalmente elevate registrate nell'estate 2022 con crescita della domanda di energia per il raffrescamento, riduzione della fornitura di gas da parte della Russia in seguito all'invasione dell'Ucraina, circostanza che ha inciso su tutti i prodotti del settore energetico, compresi i combustibili fossili e sul prezzo finale dell'energia elettrica prodotta dalle centrali a gas);
- h) per fronteggiare tale situazione emergenziale che ha riguardato l'intero mercato europeo, alcuni paesi hanno adottato misure anticrisi, ivi compresa l'Italia che ha introdotto il contributo contro il cosiddetto "caro bollette" con l'art. 37 del decreto - legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51;
- i) al contempo, per affrontare l'emergenza energetica e i rischi di ricaduta sulla inflazione e sulla crescita economica della eurozona, l'Unione europea ha adottato il regolamento (UE) n. 1854/2022 avvalendosi della previsione contenuta nell'art. 122, paragrafo 1, TFUE che, a sua volta, consente al Consiglio di adottare, in casi eccezionali, a maggioranza assoluta e senza la consultazione del Parlamento, qualsiasi misura normativa e amministrativa adeguata alla situazione emergenziale, con specifico riferimento a "gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia";
- j) tra le finalità perseguite dal regolamento (UE) n. 1854/2022 vi sono quelle di mitigare gli effetti dell'aumento insostenibile dei prezzi dell'energia sui consumatori e sulle imprese, sostenere le finanze pubbliche degli Stati membri ed evitare rischi di rallentamento della crescita economica dell'Unione a causa della inflazione, colpendo i soggetti che hanno ritratto sovraprofiti inaspettati dalla crisi energetica;
- k) tra gli strumenti previsti dal regolamento UE si segnalano: le misure volte alla riduzione della domanda di gas (articoli da 3 a 5), il tetto sui ricavi di mercato (articoli da 6 a 11) e il contributo di solidarietà temporaneo (articoli da 14 a 18);
- l) il tetto sui ricavi grava sui cosiddetti operatori energetici inframarginali che operano nel settore dell'energia elettrica generata da fonti rinnovabili;
- m) quanto al contributo di solidarietà, previsto per gli esercizi fiscali 2022 e/o 2023, il regolamento UE prevede che esso si applichi alle imprese e stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione e che «generano almeno il 75% del loro fatturato da attività economiche nel settore dell'estrazione, della raffinazione del petrolio o della fabbricazione di prodotti di cokeria»;
- n) al contempo, il regolamento (art. 14) ha lasciato gli Stati membri liberi di adottare, in alternativa al contributo, misure nazionali equivalenti che, cioè, condividano obiettivi simili a quelli del contributo di solidarietà temporaneo, siano soggette a norme analoghe e generino proventi comparabili o superiori ai proventi stimati del contributo di solidarietà;

- o) il regolamento, anche se immediatamente precettivo e vincolante, ha riconosciuto agli Stati membri ampi margini di autonomia nella sua attuazione in ordine al contributo di solidarietà, in riferimento, tra l'altro alla misura del tasso applicabile (purché non inferiore alla soglia minima del 33%), alla modalità di determinazione degli utili imponibili in base alla normativa tributaria nazionale, alla facoltà di introdurre misure nazionali equivalenti e alla utilizzabilità dei proventi del contributo e delle misure equivalenti, rispettivamente, per una qualsiasi delle finalità indicate dall'art. 17 del regolamento (ad esempio, misure di sostegno finanziario ai clienti finali di energia, ad imprese dei settori ad alta intensità energetica, per lo sviluppo dell'autonomia energetica) o per finalità simili;
- p) in Italia, con l'art. 1, comma 30, della legge n. 197 del 2022, il legislatore nazionale ha introdotto il tetto sui ricavi, uniformandosi al regolamento UE anche in riferimento alla platea soggettiva e alla durata temporale (a decorrere dal 1° dicembre 2022 e fino al 30 giugno 2023);
- q) viceversa, quanto al contributo di solidarietà, con l'art. 1, commi da 115 a 119, il legislatore nazionale si è avvalso dell'autonomia riconosciuta dall'Unione europea ed ha introdotto, per il solo 2023, una misura fiscale equivalente disciplinando la base imponibile da utilizzare per determinare gli extraprofiti (utili imponibili nell'esercizio fiscale 2022 che eccedono il 10% quelli conseguiti in media nel precedente quadriennio), l'aliquota applicata (50% della quota del reddito determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso nel 2023), l'utilizzo dei proventi (per il quale non si prevede una destinazione specifica);
- r) l'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022 ha imposto tale misura equivalente non solo ai soggetti che esercitano attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, ossia i cosiddetti "operatori *upstream*" della filiera di fabbricazione e distribuzione dei prodotti derivati dagli idrocarburi, ma anche ai cosiddetti "operatori *downstream*", ossia i soggetti che si collocano nella fase terminale della medesima filiera, operando nella commercializzazione e distribuzione dei prodotti finiti e dell'energia elettrica con essi generata;
- s) in particolare, è oggetto di contestazione l'inclusione nella platea dei soggetti gravati dal contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022: i) da un lato, dei produttori (anche inframarginali) e rivenditori di energia elettrica, oltre che degli importatori e di coloro che introducono nel territorio dello Stato la medesima energia proveniente da altri stati dell'Unione europea; ii) dall'altro, dei distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, rivenditori di gas metano e gas naturale, oltre che degli importatori e di coloro che introducono nel territorio dello Stato i medesimi beni provenienti da altri stati dell'Unione europea;
- t) nel caso di operatori inframarginali, cioè che producono energia con costi marginali inferiori, come nel caso delle energie rinnovabili (considerando n. 11 del regolamento UE n. 1854/2022), si verifica la contemporanea sottoposizione al tetto sui ricavi e al contributo di solidarietà, sebbene per il solo mese di dicembre 2022;

- u) testualmente il regolamento UE prevede che le due misure riguardano due categorie diverse, rispettivamente: i) contributo di solidarietà per le imprese e stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione; ii) tetto sui ricavi per gli operatori energetici inframarginali;
- v) sembrerebbe dunque che il regolamento non lasci spazi di manovra agli Stati membri nell'estensione della platea soggettiva delle misure equivalenti al contributo di solidarietà, o quanto meno non consenta la sua estensione ai soggetti da esso presi in considerazione ai fini dell'imposizione del tetto sui ricavi;
- w) tale considerazione parrebbe corroborata dalla esigenza di uniformità tra i paesi dell'Unione europea, evidenziata nei considerando del regolamento UE, al fine di tutelare l'integrità e il funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni;
- x) tuttavia, in senso contrario, la Corte costituzionale valorizza indici che sembrerebbero deporre per la compatibilità delle disposizioni nazionali censurate con il quadro normativo unionale;
- y) in particolare, il regolamento UE trova la propria base giuridica nell'art. 122, paragrafo 1, TFUE che non consente di adottare misure di armonizzazione; quindi, l'intervento del legislatore nazionale non appare volto ad armonizzare le legislazioni nazionali incidenti sul corretto funzionamento del mercato interno (art. 115 TFUE) o ad adottare misure fiscali nell'esercizio della competenza dell'Unione in materia di energia (art. 194, paragrafo 3, TFUE), competenze che avrebbero peraltro richiesto l'unanimità e la previa consultazione del parlamento europeo;
- z) al contrario, si tratta di un intervento normativo finalizzato ad affrontare una situazione economica emergenziale che coinvolge l'intera eurozona e che sembra lasciare intatta la generale competenza degli Stati membri in materia fiscale la quale, a sua volta, deve essere esercitata in modo conforme al diritto dell'Unione e, in particolare, in modo tale da non ostacolare il raggiungimento del mercato unico (Corte di giustizia UE, sez. grande, 12 settembre 2006, C-196/04, Cadbury Schweppes plc e altri);
- aa) tale interpretazione troverebbe conferma nelle disposizioni del regolamento UE che, sia pure nella sezione seconda dedicata al tetto sui ricavi (art. 8 e considerando numeri 40 e 41) prevede la possibilità di mantenere o introdurre «misure nazionali di crisi» ulteriori nei confronti dei soggetti produttori marginali e dei soggetti della catena energetica diversi da quelli individuati dal regolamento medesimo;
- bb) peraltro, l'esigenza di garantire un eccezionale coordinamento impositivo sulla catena energetica per evitare distorsioni al mercato interno, per quanto rilevante, dovrebbe essere temperata con il principio di solidarietà e con gli altri interessi generali dell'Unione europea, quali la tutela dei consumatori, delle imprese e delle famiglie, la stabilità economica delle finanze pubbliche degli Stati membri e dell'intera eurozona;
- cc) ad avviso della Corte costituzionale occorre poi tenere conto delle peculiarità del contesto energetico nazionale, poiché l'aumento del prezzo del gas nel 2022 è

stato in Italia tra i più alti nell'eurozona a causa della forte dipendenza del nostro paese dal gas naturale e della insussistenza di significative attività estrattive di petrolio e carbone sul suolo nazionale per fare fronte alla situazione di emergenza energetica;

- dd) pertanto, la scelta di imporre la misura equivalente ad ulteriori soggetti che pure hanno goduto di extraprofitti congiunturali durante la crisi energetica è legata alle peculiarità del contesto energetico nazionale e risponde alla menzionata finalità ultima del regolamento di finanziare misure nazionali volte a contribuire all'accessibilità economica dell'energia; si tratterebbe dunque di una misura equivalente o, comunque, di una manifestazione della generale competenza degli Stati membri in materia di fiscalità diretta esercitata nel rispetto del principio di solidarietà e delle finalità del regolamento;
- ee) alla luce di tali considerazioni la Corte costituzionale, riservata al merito la valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate in relazione ai parametri interni di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione, ha sospeso il giudizio e ha sottoposto, ai sensi dell'art. 267 TFUE, alla Corte di giustizia UE, il quesito indicato in massima in ordine alla compatibilità con il diritto dell'Unione della estensione della platea dei soggetti passivi del contributo.

III. – Per ulteriori approfondimenti:

- ff) sulla doppia pregiudizialità costituzionale e comunitaria, cioè sulla possibilità che una medesima causa sollevi al tempo stesso questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 TFUE e questioni di legittimità costituzionale, si veda in dottrina:

ff1) SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. Unione europea*, 2019, 729, secondo cui può distinguersi tra: i) doppia pregiudizialità "propria" in cui sono diverse le situazioni nelle quali le questioni risultano sollevate, venendo in rilievo, da un lato, la contrarietà di una legge a una norma della Costituzione e, dall'altro, la compatibilità della medesima legge con una disposizione di diritto dell'Unione di diverso contenuto; ii) doppia pregiudizialità "in senso improprio", in cui l'unico dubbio che si pone è, nella sostanza, il rispetto del diritto dell'Unione, ipotesi che si verifica negli ordinamenti che, come quello italiano, contemplano norme costituzionali che impongono al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea;

ff2) AMOROSO, *La doppia pregiudizialità - costituzionale ed europea - nel quadro della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Foro it.*, 2020, I, 265 che ha evidenziato le diverse fasi della giurisprudenza costituzionale che: i) in un primo momento, ha aderito al canone della doppia pregiudizialità in termini di alternatività, per cui la questione di legittimità costituzionale in via incidentale non aveva ingresso fin quando non veniva risolta la questione interpretativa del diritto comunitario, essenzialmente affidata al giudice remittente che era tenuto a sollevare il rinvio pregiudiziale interpretativo prima di investire la Corte costituzionale (Corte cost., ordinanza 29 dicembre

1995, n. 536, in *Foro it.*, 1996, I, 783); ii) in seguito, dando ingresso alla deducibilità della normativa europea come parametro interposto e abbandonando ogni riserva, ha previsto che il rinvio pregiudiziale può essere proposto anche dalla Corte, investita della questione di legittimità costituzionale, allorché esistano dei dubbi sull'interpretazione del diritto dell'Unione (Corte cost., 15 aprile 2008, n. 103, in *Foro it.*, 2009, I, 2009);

gg) sul contributo di solidarietà contro il cosiddetto "caro bollette" previsto dall'art. 37 del decreto legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51 (come modificato dall'art. 55 del decreto – legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, e dell'art. 1, comma 120, della legge 29 dicembre 2022, n. 197) a carico dei soggetti che producono o acquistano per rivenderli, i prodotti energetici (energia elettrica, gas metano o naturale, prodotti petroliferi), si veda: Corte cost., 10 aprile 2024, n. 111 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui il legislatore ha incluso nella base imponibile del contributo straordinario le accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive.

