

La tassazione dei profitti straordinari delle imprese energetiche¹

di Marzia Gandiglio

Di fronte all'aumento dei prezzi dell'energia dovuto alla ripresa post pandemica del 2021 e all'aggressione russa dell'Ucraina del 2022 le istituzioni europee e i governi nazionali hanno adottato, tra le altre iniziative, contributi obbligatori di solidarietà a carico delle imprese appartenenti a diversi settori energetici che da tali aumenti avevano ottenuto vantaggi.

Il gettito sarebbe stato destinato al finanziamento di misure volte ad attenuare l'impatto dei rincari dell'energia e a tutelare i consumatori.

In Italia, il Governo Draghi e successivamente il Governo Meloni hanno introdotto contributi straordinari che, sebbene lontani dalla cifra che entrambi i governi avevano stimato di ottenere e variamente criticati per la struttura con cui sono stati costruiti, hanno reso disponibili per la spesa pubblica risorse oggi stimabili in circa 3 miliardi di euro.

1. Il contesto

Il 28 maggio 2020 il prezzo all'ingrosso del gas registrato sul mercato di Amsterdam è stato di 30 €/MWh. Il 7 marzo 2022 il prezzo registrato è stato di 227 €/MWh (a cui è seguito il 26 agosto un nuovo prezzo record di 339 €/MWh).² Sebbene i dati giornalieri non possano sostituirsi ad una lettura mensile dell'andamento dei prezzi, più corretta e meno influenzata da eventi contingenti, essi sono comunque in grado di fornire una rappresentazione di come due eventi dirompenti, come pandemia da Covid-19 e aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, abbiano determinato conseguenze altrettanto dirompenti sul fronte del prezzo dell'energia.

Al blocco delle attività produttive allo scoppio della pandemia, con il conseguente crollo della domanda di energia registrato nel 2020, sono seguite una repentina ripresa

¹ È un capitolo del libro di Astrid, *L'energia nella transizione. Le infrastrutture*, a cura di Pippo Ranci, Claudio De Vincenti e Alfredo Macchiati, in corso di pubblicazione per le edizioni del Mulino, 2023. Il libro contiene la parte relativa alle infrastrutture energetiche di una più ampia ricerca di Astrid *Una politica industriale per le infrastrutture sostenibili*.

² Per visualizzare i dati giornalieri dell'indice TFF del periodo considerato cfr. <https://finance.yahoo.com/quote/TTF%3DF/history?period1=1578614400&period2=1683676800&interval=1d&filter=history&frequency=1d&includeAdjustedClose=true&guccounter=1>

dell'attività economica a seguito del progressivo allentamento delle restrizioni dovute all'emergenza sanitaria e, quindi, una ripresa della domanda di energia, che hanno determinato il costante aumento del prezzo dell'energia registrato lungo tutto il 2021. L'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina del febbraio 2022 ha fatto crescere ulteriormente il prezzo del gas, sia per le incertezze sugli scenari politici ed economici e sul fronte della sicurezza energetica causate dalla guerra, sia per l'uso strumentale che la Russia ha fatto delle esportazioni di gas verso l'Europa.

Profilandosi il rischio a livello europeo che l'aumento generalizzato del prezzo del gas, e di conseguenza del prezzo dell'energia elettrica, determinasse una spirale di crescita ulteriore dell'inflazione, di riduzione dei consumi, di difficoltà per i cittadini e per le imprese, i governi dei Paesi europei hanno pertanto valutato e poi disposto una serie di misure volte ad attenuare l'impatto dei rincari dell'energia e a tutelare i consumatori. Per il reperimento delle risorse hanno ritenuto che alcune delle misure di sostegno non dovessero incidere solo sulla spesa pubblica, ma dovessero essere sostenute finanziariamente dalle imprese che fino a quel momento avevano ottenuto vantaggi dovuti all'aumento dei costi dell'energia e non, invece, a scelte di politica industriale o investimenti. Tali imprese appartengono a diversi settori energetici: le imprese produttrici di energia elettrica soggette a costi medi e marginali inferiori, come le fonti rinnovabili, o il nucleare; le imprese estrattrici di petrolio, gas e carbone, le imprese della raffinazione; le imprese intermediarie di idrocarburi che hanno tratto vantaggio dal divario tra il costo di acquisto e il prezzo di vendita. Esse sono state destinatarie di provvedimenti diversi che hanno agito sia sul fronte della domanda, con misure tese a ridurre in vario modo il consumo complessivo di energia, sia sul fronte dei ricavi con un tetto al prezzo dell'energia elettrica prodotta da tecnologie inframarginali (cioè diverse dal gas), sia sul fronte dei profitti (*windfall* o *excess profits*)³ con contributi obbligatori di solidarietà.

³ Per una definizione condivisa e consolidata di “windfall profits”: “windfall profits derive from an unanticipated event that resulted not from direct actions at the initial investment decision of the companies but rather because of external changes in market circumstances”. Si vedano, ad esempio

2. Il contributo introdotto dal Governo Draghi

È in questo contesto, e con queste motivazioni, che il Governo italiano ha introdotto con il decreto-legge 21/2022 e modificato con due successivi diversi decreti-legge⁴ un contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario per l'anno 2022, tipologia di contributo peraltro già ritenuta ammissibile dalla Commissione europea nella Comunicazione REPowerEU di inizio marzo 2022.⁵

La normativa ha individuato quali destinatari del contributo i soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, i soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, i soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e i soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi e i soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano, prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Con una base imponibile costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 31 marzo 2021, è stato previsto che il contributo si applicasse nella misura del 25 per cento⁶ nei casi in cui il suddetto incremento fosse superiore a 5.000.000 di euro e non fosse dovuto in caso di

S. Hebous, et al., *Excess Profit Taxes: Historical Perspective and Contemporary Relevance*, IMF WP/22/187; oppure European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, *The effectiveness and distributional consequences of excess profit taxes or windfall taxes in light of the Commission's recommendation to Member States Policy*, March 2022.

⁴ Art. 55 del decreto-legge 50/2022 e art. 42 del decreto-legge 115/2022

⁵ “Per finanziare tali misure di emergenza gli Stati membri possono prendere in considerazione misure temporanee di carattere fiscale sui proventi straordinari”. Cfr. COM(2022) 108 final “REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili” https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9f0a-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

⁶ Originariamente fissata al 10% dall'art. 37 del dl 21/2022 e portata al 25% con l'art. 55 del dl 50/2022.

incremento inferiore al 10 per cento. Per il calcolo del saldo la normativa ha stabilito il totale delle operazioni attive, al netto dell’IVA, e il totale delle operazioni passive, al netto dell’IVA, indicato nelle comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche IVA, prevedendo che venisse liquidato e versato per un importo pari al 40 per cento, a titolo di acconto, entro il 30 giugno 2022 e per la restante parte, a saldo, entro il 30 novembre 2022.

2.1 Le stime

Nella Relazione tecnica al decreto-legge 21/2022 è stato stimato che si potessero ricavare circa 3.980 milioni di euro, saliti ad un totale di 10.488 milioni a seguito dell’aumento dell’aliquota al 25% previsto dal dl 50/2022. Non ha, invece, escluso, ma non quantificato, potenziali effetti positivi il dl 115/2022 che ha raddoppiato, rispetto alla normativa vigente, le sanzioni previste per il mancato versamento degli importi. I chiarimenti contenuti nelle Circolari dell’Agenzia delle entrate nn. 22 e 25 di giugno e luglio 2022 hanno successivamente contribuito a ridurre in maniera significativa la base imponibile da considerare per il calcolo del contributo dovuto e quindi la previsione del gettito da considerare per l’aggiornamento del Def 2022, portandola a 3.147 milioni di euro.

2.2 Le critiche

Il contributo è stato sin da subito oggetto di numerose critiche, non per le finalità né per le intenzioni, bensì per le modalità di individuazione degli “extra-profitti” e di calcolo del saldo.⁷

Riguardo alle prime, infatti, si sono considerati di difficile comparabilità i periodi di riferimento dei due saldi utilizzati (2020-21 e 2021-22) per via di un contesto che lungo i due periodi dell’intervallo considerato si era venuto profondamente modificando:

⁷ Si vedano, ad esempio, le memorie depositate nel corso delle audizioni svolte nell’ambito dell’esame parlamentare del disegno di legge di conversione del dl 21/22 (https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/54856_documenti.htm)

piena pandemia, il primo; rimbalzo post-pandemico, il secondo. La questione della corretta misurazione dell'incremento di base imponibile prodotta dalla variazione congiunturale dei prezzi e quindi dell'individuazione del periodo da prendere come riferimento per misurare tale variazione è stata sollevata dall'Ufficio parlamentare di bilancio, che ha considerato l'intervallo ottobre 2020-aprile 2021 ancora troppo condizionato dall'emergenza sanitaria, con dati di fatturazione del settore eccessivamente bassi rispetto all'anno precedente, e ha avvertito del rischio di una sopravvalutazione dell'effetto straordinario.⁸

Per quanto riguarda le modalità di calcolo del saldo, invece, è stato fatto notare come la differenza tra operazioni attive e passive ai fini dell'IVA non sia necessariamente riconducibile ad un vantaggio speculativo.⁹ Anche la questione dell'adeguatezza della scelta del saldo tra le operazioni attive e passive al netto dell'IVA rispetto all'obiettivo di colpire i guadagni derivanti dagli aumenti dei prezzi dell'energia è stata sollevata dall'Ufficio parlamentare di bilancio, che ha sottolineato come in tale saldo rientri, oltre ai profitti, anche la remunerazione degli altri fattori della produzione.

2.3 I ricorsi

Tali considerazioni hanno anche costituito, in parte, la base dei ricorsi presentati alla giustizia amministrativa da parte di alcune aziende soggette al pagamento del contributo.¹⁰ Senza scendere nel dettaglio dei ricorsi presentati, e delle questioni di legittimità costituzionale in essi contenute relative all'art. 37 del dl 21/2022, in particolare è stata sollevata l'obiezione circa la mancata circoscrizione del perimetro della base imponibile alle sole operazioni da cui deriverebbero gli extraprofiti, i proventi derivanti dalla sola vendita dei prodotti energetici. La norma, infatti,

⁸ Cfr. Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 3614, di conversione in legge del DL n. 50 del 2022 - Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e programmazione) e VI (Finanze) della Camera dei deputati, 30 maggio 2022

⁹ Cfr. T. Di Tanno, *Tassa sugli extra-profitto: giusta, ma con un difetto*, in «LaVoce.info», 27 aprile 2022.

¹⁰ Tra le aziende ricorrenti, alcune delle quali hanno però provveduto al pagamento dell'acconto, figurano Q8, Ip, Esso, Engycalor e Acea Energia Spa, ma non aziende di Stato quali Eni ed Enel.

riferendosi a tutte le operazioni IVA, non riuscirebbe ad individuare quella ricchezza aggiuntiva che il tributo vorrebbe colpire, dando così luogo ad effetti irrazionali e gravemente discriminatori. Secondo i ricorrenti le aziende interessate subirebbero inoltre un'imposizione fiscale tale da recare un pesante pregiudizio alla loro attività d'impresa, fino ad azzerarne l'effettivo utile. Al tempo stesso, così come costruita, la normativa provocherebbe una distorsione del mercato, risparmiando operatori che hanno comunque realizzato extraprofiti, sebbene per importi inferiori a 5 milioni di euro o in una percentuale inferiore al 10 per cento.

La decisione di molte imprese di attendere l'esito del giudizio prima di versare il contributo si basava sulla speranza che contestare i profili di costituzionalità della norma avrebbe portato ad un esito non dissimile da quello toccato alla maggiorazione dell'aliquota dell'IRES introdotta nel 2008 a carico delle imprese operanti nei settori energetici che avevano conseguito fatturati e redditi superiori a determinate soglie fissate per legge (c.d. *Robin Hood Tax*): la norma era stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale nel 2015 per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, “per incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito [.....] mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente al permanere di una data congiuntura”.¹¹

Presentati al Tar del Lazio, che in primo grado li ha ritenuti inammissibili (8 novembre 2022), e rinviati al Tar dal Consiglio di Stato, che ha annullato le sentenze di primo grado (29 marzo 2023), quindi tutt'ora in corso, i ricorsi hanno avuto per il momento l'unico effetto accertato di rallentare il versamento degli acconti, tanto da far aprire alla Procura di Roma un'indagine per evasione fiscale e frode fiscale da parte delle aziende, a seguito dell'esposto presentato ad agosto 2022 da Verdi e Sinistra Italiana.

¹¹ Corte cost., Sent. n. 10, 11 febbraio 2015.

3. I provvedimenti dell'Unione europea

Già a ottobre 2021 la Commissione europea aveva presentato una serie di misure per rimediare alle difficoltà causate a famiglie e imprese dall'impennata dei prezzi dell'energia, dovuti in particolare all'aumento della domanda mondiale di gas a seguito dell'uscita dalla crisi pandemica.¹² Si prevedeva, in realtà, che l'approvvigionamento energetico non corresse rischi e che i prezzi all'ingrosso del gas si sarebbero stabilizzati su livelli più contenuti entro aprile 2022. Di conseguenza le misure considerate prioritarie avevano l'obiettivo, a breve termine, di limitare gli effetti dell'aumento dei costi dell'energia su cittadini e imprese (forme di compensazione o sostegno diretto, riduzione delle aliquote fiscali, regimi di sostegno alle energie rinnovabili); e, a lungo termine, di preparare l'Unione europea ad affrontare eventuali shock futuri senza mettere in pericolo gli obiettivi fissati per la transizione energetica dal pacchetto "Fit for 55"¹³.

L'aggressione russa all'Ucraina nel febbraio 2022 ha aggravato l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia e reso evidente quanto la dipendenza europea dalle importazioni di gas russo rendesse i paesi europei impreparati di fronte alle incertezze generate dal conflitto. Con la Comunicazione REPowerEU di marzo 2022¹⁴ la Commissione europea, a fianco di nuove azioni per l'aumento dell'energia verde, la graduale indipendenza dal gas russo e la diversificazione degli approvvigionamenti, ha confermato l'esigenza di forme di sostegno per cittadini e imprese, per il cui

¹² COM(2021) 660 final, 13 ottobre 2021, *Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0660>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550>

¹⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9f0a-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

finanziamento ha ritenuto ammissibili misure temporanee di carattere fiscale sui proventi straordinari delle aziende energetiche.¹⁵

Di fronte alla portata eccezionale degli eventi (rincari dell'energia e guerra in Ucraina), la Commissione europea ha successivamente ritenuto necessario presentare il 14 settembre 2022 una proposta di Regolamento relativo a un intervento di emergenza per far fronte al rincaro dei prezzi dell'energia, adottato poi dal Consiglio il 6 ottobre 2022¹⁶.

Nelle intenzioni della Commissione la risposta europea doveva essere animata da uno spirito di solidarietà, sia nel coordinamento delle risposte dei singoli Paesi, sia nella *ratio* delle misure contenute nel provvedimento. Pertanto, preso atto dell'adozione da parte di alcuni dei Paesi membri di misure volte ad attenuare l'impatto dei rincari dell'energia e a tutelare i consumatori, la Commissione ha avvertito che tali misure autonome rischiavano di creare condizioni disomogenee per le imprese che operano nel mercato dell'energia dell'UE e ha quindi proposto un pacchetto integrato di misure rivolte all'intero settore dell'energia, tramite un Regolamento di portata generale, applicabile direttamente e immediatamente, che avrebbe perciò avuto un valore aggiunto rispetto alle singole misure prese a livello nazionale. Accanto a misure per il mercato dell'energia elettrica (Sezione 1 - Riduzione della domanda; Sezione 2 - Tetto sui ricavi di mercato e distribuzione dei ricavi eccedenti e dei ricavi eccedenti derivanti dalle rendite di congestione ai clienti finali di energia elettrica; Sezione 3 - Misure relative alla vendita al dettaglio, con la possibilità temporanea di fissare prezzi dell'energia elettrica inferiori ai costi), nel Regolamento figura anche un contributo temporaneo di solidarietà applicato agli utili delle imprese attive nei settori del petrolio,

¹⁵ Valutazioni confermate dall'Agenzia internazionale per l'energia che, in un documento di inizio marzo 2022, ha previsto come "current wholesale markets create the potential for profits for many electricity generators and their parent companies that are well in excess of the costs related to operations or capital recovery. Current market conditions could lead to excess profits of up to EUR 200 billion in the EU for gas, coal, nuclear, hydropower and other renewables in 2022"

<https://iea.blob.core.windows.net/assets/1af70a5f-9059-47b4-a2dd-1b479918f3cb/A10-PointPlanToReduceTheEuropeanUnionsRelianceonRussianNaturalGas.pdf>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1854>

del gas, del carbone e della raffinazione, che hanno registrato una forte crescita rispetto agli anni precedenti, finalizzato alla redistribuzione degli utili eccedenti “per sostenere finanziariamente famiglie e imprese attenuando gli effetti dei continui rincari dell’energia, per ridurre il consumo di energia, sostenere le industrie ad alta intensità energetica che puntano sulle energie rinnovabili o sull’efficienza energetica e sviluppare l’autonomia energetica dell’Unione, a vantaggio di tutti gli Stati membri.”

In quanto ispirata al principio di sussidiarietà la misura risultava più efficacemente applicabile a livello europeo, operando al tempo stesso come meccanismo di cooperazione rapido e uniforme a livello dell’Unione. In quanto ispirata al principio di proporzionalità essa si limitava a quanto necessario per conseguire gli obiettivi, con una base di calcolo e un’aliquota che avrebbero garantito che solo una parte degli utili fosse soggetta a tale contributo, senza precludere alle società energetiche interessate di utilizzare tali utili in eccesso per investimenti futuri o a fini di sostenibilità economica.

Secondo quanto stabilito dall’art. 15 del Regolamento la base di calcolo del contributo di solidarietà temporaneo “è calcolata sugli utili imponibili — determinati in base alla normativa fiscale nazionale, nell’esercizio fiscale 2022 e/o nell’esercizio fiscale 2023 e per tutta la rispettiva durata — che eccedono un aumento del 20% degli utili imponibili medi, determinati secondo la normativa tributaria nazionale, nei quattro esercizi fiscali che iniziano il 1° gennaio 2018 o successivamente. Qualora la media degli utili imponibili di tali quattro esercizi fiscali sia negativa, ai fini del calcolo del contributo di solidarietà temporaneo l’utile imponibile medio è pari a zero.”. L’art. 16 stabilisce che il tasso applicabile per il calcolo del contributo sia pari ad almeno il 33% della base stabilita nell’articolo precedente. Prevedendo esclusivamente un tasso minimo la Commissione ha, quindi, inteso consentire agli Stati membri sia di adottarne uno superiore, sia, laddove questi avessero già istituito un contributo simile con un tasso superiore, di continuare ad applicare tale tasso superiore.

L’art. 18 stabilisce, infine, la natura temporanea del provvedimento: i soli utili eccedenti realizzati negli esercizi fiscali 2022 e/o 2023.

4. Il contributo introdotto dal Governo Meloni

Il nuovo Governo italiano insediatosi ad ottobre 2022 con la Legge di Bilancio 2023 ha ritenuto di affiancare al contributo straordinario introdotto dal precedente Governo un contributo maggiormente aderente a quanto previsto dal Regolamento (UE) 2022/18548 del 6 ottobre 2022 e diverso sia per la determinazione della base imponibile, sia per l'ambito soggettivo di applicazione¹⁷.

Le caratteristiche salienti della nuova configurazione del contributo di solidarietà temporaneo sono previste dai co. 115 e 116 dell'art. 1 della legge 197/2022

Il co. 115 stabilisce che è istituito per l'anno 2023 un contributo a carico dei soggetti i cui ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 derivino per almeno il 75% dall'attività di produzione di energia elettrica, dall'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dalla rivendita di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e dall'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi, oltre che dall'importazione a titolo definitivo di energia elettrica, gas naturale o gas metano o prodotti petroliferi o dall'importazione nel territorio dello Stato di detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Il co. 116 stabilisce che il contributo di solidarietà è determinato applicando un'aliquota pari al 50% sull'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10% la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022; nel caso in cui la media dei redditi complessivi sia negativa si assume un valore pari a zero. Lo stesso comma stabilisce inoltre che l'ammontare del contributo straordinario non possa, in ogni caso, essere superiore a una quota pari al 25% del valore del patrimonio netto alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio

¹⁷ Art. 1, co. 115-121 Legge di Bilancio 2023 n. 197/2022.

2022. Le scadenze per il versamento del contributo sono il sesto mese successivo a quello di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, il mese successivo a quello dell'approvazione del bilancio per le imprese che approvano il bilancio oltre il termine di quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, entro il 30 giugno 2023 per quelle con esercizio non coincidente con l'anno solare.

Sul contributo il Governo è poi successivamente intervenuto con il decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, al cui art. 5 ha previsto una rideterminazione della base imponibile ai fini del calcolo, escludendo ai fini della determinazione del reddito relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, gli utilizzi di riserve del patrimonio netto accantonate in sospensione d'imposta o destinate alla copertura di vincoli fiscali e, dal calcolo della media dei redditi complessivi conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022, gli utilizzi di riserve

del patrimonio netto che hanno concorso al reddito nei suddetti quattro periodi di imposta.

4.1 Le stime

Le stime del Governo, in base alla relazione tecnica alla Legge di Bilancio 2023 originariamente attestatesi su 2.565 milioni di euro, alla luce della successiva rideterminazione della base imponibile, risultano ridotte di circa 404 milioni di euro, attestandosi su 2.161 milioni di euro.

4.2 Le critiche

Le maggiori perplessità su tale contributo di solidarietà temporaneo derivano dalla sua parziale sovrapposibilità al contributo del precedente Governo, dall'incertezza delle stime del gettito atteso e dalla potenziale compresenza in capo alle aziende del settore di tre forme di prelievo straordinario con tempi, basi imponibili e aliquote effettive diversi (il contributo sul valore aggiunto del Governo Draghi, quello sugli extraprofitto

e quello sui ricavi¹⁸ previsti dalla Legge di Bilancio 2023). Nel nuovo contributo si mettono a confronto il profitto dell'intero 2022 con la media dei quattro anni precedenti; in quello precedente l'imponibile era la differenza tra due saldi: quello tra il totale delle operazioni attive e passive, al netto dell'IVA, nel periodo ottobre 2021 - aprile 2022 e l'analogo saldo tra ottobre 2020 e aprile 2021. In tal modo una parte del valore aggiunto potrebbe diventare profitto tassabile per entrambi i prelievi, assoggettato a una aliquota complessiva del 75% (25 per il vecchio e 50 per il nuovo)¹⁹.

In relazione alle stime, invece, emerge come il cambiamento della base imponibile previsto dalla legge di Bilancio 2023, quindi a fine anno, possa indurre sia pratiche elusive non quantificabili, sia difficoltà interpretative della terminologia utilizzata per la determinazione della stima (base imponibile e/o reddito sono grandezze che non generano risultati identici in termini di gettito). Per quanto riguarda la compresenza di tre diversi contributi straordinari, infine, è stato sottolineato come lo schema di tassazione così risultante in capo alle imprese del settore dell'energia possa risultare al

¹⁸ Un prelievo sui ricavi che eccedono il tetto di 180 euro per MWh previsto, per il periodo che va dal 1° dicembre 2022 al 30 giugno 2023, dai co. 30-38 della stessa Legge di Bilancio 2023 in riferimento all'energia elettrica immessa in rete da impianti a fonti rinnovabili non rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 15-*bis* del decreto Sostegni *ter* 4/2022 e da impianti alimentati da fonti non rinnovabili quali nucleare (assente in Italia), alimentati da rifiuti, prodotti petroliferi, lignite e torba, biomasse escluso il biometano. Il meccanismo applicato è di compensazione a una via: il GSE calcola la differenza tra il prezzo massimo di riferimento (180 €/MWh) e il prezzo di mercato (media mensile del prezzo zonale orario). In caso di prezzo di mercato superiore a quello di riferimento, il GSE conguaglia o chiede al produttore di restituire la suddetta differenza. Dal meccanismo sono esclusi: gli impianti fino a 20 kW di potenza; l'energia elettrica che rientra nell'articolo 15-bis del decreto 4/2022 (extraprofitto); l'energia oggetto di contratti di fornitura conclusi prima del 1° dicembre 2022, purché non collegati all'andamento dei prezzi spot e stipulati a un prezzo medio non superiore al tetto; l'energia elettrica oggetto di contratti di ritiro conclusi dal GSE ai sensi dell'articolo 16-bis del decreto 17/2022 e, comunque, non a un prezzo medio superiore al tetto; gli impianti a fonti rinnovabili con contratti di incentivazione con meccanismo a due vie (come il FER 1) o a tariffa fissa omnicomprensiva con il GSE; l'energia elettrica condivisa nell'ambito delle comunità energetiche e delle configurazioni di autoconsumo collettivo.

¹⁹ Cfr. Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 - Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio), 5 dicembre 2022.

tempo stesso complesso e non coordinato nella composizione e per gli anni 2022-23, di conseguenza, decisamente oneroso.

5. Le entrate dei contributi

Difficile è, infine, determinare le entrate effettive derivanti dai contributi. Per entrambi, infatti, al momento sono disponibili i soli dati forniti dal Ministro dell'Economia Giancarlo Giorgetti in risposta ad un'interrogazione svolta il 27 aprile 2023²⁰.

Sul versamento e quindi sulla riscossione del contributo previsto per il 2022 hanno di certo pesato i ricorsi presentati da alcune delle aziende interessate che, in attesa della pronuncia definitiva del Consiglio di Stato, hanno sospeso in tutto o in parte il versamento degli acconti. Per il 2022 risulta che le entrate del contributo siano state di 2.760 milioni di euro, con una differenza di 387 milioni di euro rispetto alle stime del Governo (che ricordiamo essere, a seguito delle varie rideterminazioni della base imponibile, di 3.147 milioni di euro).

Per quanto riguarda il contributo per il 2023 è, ovviamente, ancora prematuro stabilire l'effettivo gettito, dal momento che il termine ultimo per il pagamento per alcune aziende è fissato a fine giugno 2023. Al momento, secondo i dati aggiornati ad aprile 2023, non risultano versamenti che per 82,1 milioni di euro (a fronte di una stima del Governo di 2.161 milioni di euro).

6. Conclusioni

Sebbene sia tuttora difficile fare un bilancio definitivo sui contributi straordinari introdotti dal Governo Draghi e dal Governo Meloni, sono comunque possibili alcune valutazioni sulle motivazioni alla base dei contributi e sulle entrate da essi generati.

²⁰ Cfr. Risposta del Ministro Giancarlo Giorgetti all'interrogazione n. 3-00350 – Camera dei deputati, Aula, resoconto della seduta del 27 aprile 2023.

Innanzitutto, stando al fatturato delle principali società italiane del 2021 ai primi posti figurano imprese del settore energetico²¹: tre gruppi energetico-petroliiferi pubblici (Enel, Eni e GSE) guidano la classifica dei fatturati; tra le prime venti aziende della classifica generale nove appartengono al settore energetico; i maggiori prezzi delle materie prime risultano tra i fattori che hanno determinato lo sviluppo del loro fatturato²². È quindi ragionevole che si sia ritenuto che le misure per mitigare l’impatto su cittadini e imprese degli eventi eccezionali che hanno colpito i paesi europei fossero in parte sostenute finanziariamente dalle imprese che da quegli eventi avevano tratto vantaggio. In via generale, infatti, il carattere selettivo e settoriale e la base giustificativa delle cd. *excess profits taxes* ne fanno misure che mirano, in presenza di eventi eccezionali che sul fronte dei guadagni hanno determinato disuguaglianze all’interno della popolazione, sia a ripristinare una qualche forma di equità, sia ad attuare una qualche forma di redistribuzione rendendo disponibili risorse per la spesa pubblica.

Proprio in virtù di queste caratteristiche la struttura dell’imposizione, ovvero come essa viene costruita, risulta fondamentale, se non si vuole correre il rischio che l’imposta “degradi in arbitraria discriminazione”²³. All’architettura dell’imposta fa riferimento anche un’altra considerazione, di natura certamente realistica, che si basa sul presupposto che tali forme di tassazione funzionino fintanto che non arrechino un pregiudizio agli investimenti delle aziende cui sono indirizzate. La realtà delle passate esperienze ha, invece, mostrato come esse spesso non si siano rivelate “neutrali” per gli investimenti²⁴. In particolar modo se anticipate da una lunga discussione politica, esse potrebbero in alcuni casi aver agito come freno agli investimenti.

²¹ Cfr. Area Studi Mediobanca, *Le principali società italiane (2022)*, novembre 2022. “La classifica dei fatturati 2021 dell’industria e dei servizi è dominata da tre gruppi energetico-petroliiferi pubblici (gli unici con vendite superiori a 50 miliardi): Enel (€84,1mld), Eni (€76,6mld) e GSE (€54,4mld).

²² https://www.areastudimediobanca.com/sites/default/files/2022-11/Comunicato%20Stampa_4.pdf

²³ Si veda la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 10/2015.

²⁴ S. Hebous, et al., cit.

Quanto ai contributi straordinari introdotti in Italia è tuttora però prematuro dire se abbiano avuto carattere discriminatorio, dal momento che gli organi deputati a stabilirlo non hanno ancora emesso le loro sentenze, e se e come abbiano arrecato un danno agli investimenti delle imprese cui sono diretti o ne abbiano frenato le capacità di espansione.

Quello che invece è, infine, possibile valutare è l'entità delle entrate da essi generati. Al di là dei ricorsi alla giustizia amministrativa ancora pendenti, per il contributo introdotto dal Governo Draghi, e delle scadenze dei pagamenti a giugno 2023, per il contributo introdotto dal Governo Meloni, che a vario modo rendono incompleta la riscossione, essi al momento hanno comunque generato entrate per 2.760 milioni di euro, il primo, e 82,1 milioni di euro, il secondo, contribuendo, pur se non per l'entità inizialmente ipotizzata, al finanziamento dei provvedimenti per i quali erano stati pensati e alleggerendo il carico in capo alla spesa pubblica. Per confronto, si noti che, tra la fine del 2021 e l'inizio del 2023 (in sostanza, dal d.l. 130/2021 del Governo Draghi alla Legge di Stabilità 2023 del Governo Meloni) l'Italia ha stanziato complessivamente circa 92 miliardi di euro per misure di sostegno per famiglie e imprese.²⁵ Di questi 92 miliardi circa 3 miliardi sono venuti finora da due strumenti che si sono succeduti uno all'altro: le due *excess profits taxes*.

²⁵ Per una ricostruzione sintetica dei provvedimenti si veda il Dataset di Bruegel, *National fiscal policy responses to the energy crisis*, aggiornato al 24 marzo 2023
<https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>