

Profili critici della nuova disciplina della base imponibile IRAP degli intermediari finanziari e delle imprese di assicurazione (*)

Critical issues in the new IRAP taxable base regime for financial intermediaries and insurance companies

di Filippo Alessandro Cimino - 19 maggio 2026

Abstract

Il saggio analizza i profili critici della nuova disciplina della base imponibile IRAP per intermediari finanziari e imprese di assicurazione introdotta dalla Legge di bilancio 2026, in attuazione della sentenza della Corte di Giustizia UE del 1° agosto 2025 (cause riunite C-92/24-C-94/24, *Banca Mediolanum*). La riforma ha previsto l'esclusione del 95% dei dividendi infragruppo provenienti da controllate UE dalla base imponibile IRAP, superando il precedente regime che ne assoggettava a tassazione il 50%, ritenuto incompatibile con la Direttiva "madre-figlia". Dopo aver ricostruito i principi affermati dalla Corte, l'Autore evidenzia le criticità applicative della novella, in particolare con riguardo ai limiti e alle modalità di rimborso dell'IRAP versata negli anni precedenti, nonché al rischio di persistente doppia imposizione in combinazione con l'IRES. Particolare attenzione è dedicata alla "discriminazione alla rovescia" derivante dal diverso trattamento tra dividendi di fonte unionale (imponibili al 5%) e dividendi interni (imponibili al 50%), con possibili profili di illegittimità costituzionale ex artt. 3, 53 e 117 Cost. Il contributo conclude prospettando i rimedi esperibili, sia dinanzi alla Corte costituzionale sia, in prospettiva, alla Corte EDU.

Parole chiave: base imponibile IRAP banche e assicurazione, direttiva madre figlia, discriminazione alla rovescia, rimborso IRAP pagata

Abstract

*The essay examines the critical aspects of the new rules governing the IRAP taxable base for financial intermediaries and insurance companies introduced by the 2026 Budget Law, enacted in response to the judgment of the Court of Justice of the European Union of 1 August 2025 (joined cases C-92/24 to C-94/24, *Banca Mediolanum*). The reform provides for the exclusion of 95% of intra-group dividends received from EU subsidiaries from the IRAP taxable base, thereby replacing the previous regime under which 50% of such dividends was subject to taxation, a system deemed incompatible with the Parent-Subsidiary Directive. After reconstructing the principles laid down by the Court, the Author highlights the main practical and interpretative issues arising from the reform, particularly with regard to the limitations and procedures governing claims for refunds of IRAP paid in previous tax years, as well as the risk of ongoing economic double taxation in conjunction with corporate income tax (IRES). Special attention is devoted to the issue of "reverse discrimination" resulting from the different tax treatment of EU-source dividends*

(taxable at 5%) and purely domestic dividends (taxable at 50%), raising potential concerns of constitutional incompatibility under Articles 3, 53 and 117 of the Italian Constitution. The paper concludes by outlining the available remedies, both before the Italian Constitutional Court and, prospectively, before the European Court of Human Rights.

Keywords: *IRAP taxable base for financial intermediaries and insurance companies, Parent-Subsidiary Directive, reverse discrimination, refund of IRAP tax paid*

SOMMARIO: **1.** La nuova disciplina IRAP delineata dalla Legge di bilancio 2026 per la determinazione della base imponibile IRAP degli intermediari finanziari e delle imprese di assicurazione. - **2.** La fonte di innesco della novella legislativa: la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 1° agosto 2025 nelle cause riunite da C-92/24 a C-94/24. - **3.** Profili critici della novella legislativa relativamente al rimborso dell'IRAP sui dividendi distribuiti da società ed enti non residenti. - **4.** La discriminazione alla rovescia con riguardo ai dividendi distribuiti da società figlie residenti in Italia. - **5.** Considerazioni conclusive con riguardo ai possibili rimedi per la tutela della discriminazione alla rovescia.

1. L'art. 1, commi 46 - 50, Legge di bilancio 2026 (L. n. 199/2025) ha modificato le regole di determinazione della base imponibile IRAP degli intermediari finanziari e delle imprese di assicurazione delineate dagli artt. 6 e 7 D.Lgs. n. 446/1997.

In particolare, per gli intermediari finanziari l'art. 6, comma 1, D.Lgs. n. 446/1997 stabilisce che concorre alla formazione della base imponibile IRAP il margine d'intermediazione, dal quale si sottrae il 50% dei dividendi percepiti; pertanto, la metà del valore di dividendi distribuiti da società figlie viene incluso nel valore della produzione e assoggettato ad imposizione¹.

Per le imprese di assicurazione, l'art. 7, comma 1, del medesimo D.Lgs. stabilisce che i dividendi concorrono alla formazione della base imponibile IRAP nella misura del 50%².

Con la recente modifica legislativa sono stati inseriti nell'art. 6 il comma 6-*bis*, e nell'art. 7 il comma 1-*bis*, con in quali si dispone che l'importo del 95% dei dividendi provenienti da controllate soggette alla Direttiva 2011/96/UE ("madre-figlia") è escluso dalla base imponibile per la determinazione del valore della produzione netta della società o ente ricevente³.

L'esclusione dei dividendi nella misura del 95% si applica soltanto al verificarsi della condizione stabilita dall'art. 44, comma 2, lett. a), secondo periodo, D.P.R. n. 917/1986, ovvero soltanto ai dividendi percepiti da società ed enti non residenti con riguardo a titoli e a strumenti finanziari per i quali nello Stato estero di residenza del soggetto emittente è previsto che la relativa remunerazione sia totalmente indeducibile nella determinazione del reddito.

L'art. 1, comma 47, L. n. 199/2025 dispone che le nuove norme si applicano dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2025.

Per i periodi d'imposta anteriori a quello in corso al 31 dicembre 2025, la quota parte dell'IRAP versata, riferita ai dividendi che hanno concorso alla determinazione del valore della produzione netta in misura eccedente rispetto a quanto disposto dalle nuove norme, potrà essere richiesta a rimborso esclusivamente ai sensi dell'art. 38 D.P.R. n. 602/1973. Pertanto, il diritto al rimborso dell'IRAP versata su tali dividendi potrà essere esercitato esclusivamente entro il termine di decadenza di quarantotto mesi dalla data del relativo versamento, come stabilito dal citato art. 38.

Il comma 48 dell'art. 1 della L. n. 199/2025 precisa che, fatte salve le istanze di rimborso già presentate al 1° gennaio 2026, il diritto al rimborso compete previa presentazione della relativa istanza all'Agenzia delle Entrate, secondo modalità da determinarsi con provvedimento della medesima Agenzia.

La novella legislativa dispone altresì che le somme richieste a rimborso potranno essere compensate tramite modello F24 con l'imposta straordinaria sugli extra-profitti delle banche di cui all'art. 1, commi 68 ss., della medesima L. n. 199/2025⁴ e che tale opzione potrà essere esercitata anche dai soggetti che, al 1° gennaio 2026, abbiano già presentato le istanze di rimborso.

Con riferimento all'opzione per la compensazione⁵, la novella legislativa dispone che non si applicano: il divieto di compensazione in presenza di ruoli scaduti di cui all'art. 31, comma 1, D.L. n. 78/2010; il divieto di compensazione in presenza di iscrizioni a ruolo per imposte erariali e relativi accessori, nonché iscrizioni a ruolo o carichi affidati agli Agenti della Riscossione relativi ad atti comunque emessi dall'Agenzia delle Entrate, per importi complessivamente superiori a 50.000 euro, per i quali i termini di pagamento siano scaduti e non siano in essere provvedimenti di sospensione, di cui all'art. 37, comma 49-*quinquies*, D.L. n. 223/2006; il limite annuo di compensazione di 2 milioni di euro di cui all'art. 34, comma 1, L. n. 388/2000.

Con il presente saggio, dopo avere brevemente commentato la sentenza della Corte di Giustizia europea del 1° agosto 2025 nelle cause riunite da C-92/24 a C-94/24, fonte d'innescò della novella legislativa, si intendono evidenziare i profili critici della riforma sia con riguardo ai dividendi distribuiti da società ed enti non residenti, sia con riguardo ai dividendi c.d. interni.

2. La novella normativa sopra delineata è frutto dell'adeguamento normativo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

In particolare, la sentenza 1° agosto 2025, cause riunite da C-92/24 a C-94/24, della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (*Banca Mediolanum*) costituisce la fonte di innescò delle nuove disposizioni normative⁶.

La sentenza citata ha stabilito che l'art. 6, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 446/1997, nella parte in cui prevede l'imponibilità del margine d'intermediazione ridotto del 50% dei dividendi, risulta incompatibile con l'art. 4 Direttiva 2011/96/UE ("madre-figlia"), poiché dalla norma nazionale deriva, per gli intermediari finanziari, l'assoggettamento dei dividendi provenienti da controllate residenti in altri Stati membri dell'Unione ad un prelievo IRAP superiore al limite del 5% previsto dalla normativa europea.

Tale principio vale anche se tale imposizione venga realizzata mediante un'imposta diversa dall'imposta sulle società che, come l'IRAP, includa nella propria base imponibile tali dividendi o una loro parte.

La controversia esaminata dal Giudice europeo ha avuto origine dal diniego tacito dell'Agenzia delle Entrate rispetto a una richiesta di rimborso presentata da un istituto bancario relativa all'IRAP versata sui dividendi percepiti da società controllate residenti nell'Unione Europea, calcolata considerando il 50% dei dividendi nel margine di intermediazione.

L'istanza di rimborso si fondava sulla considerazione che l'art. 4 Direttiva “madre-figlia” vieta allo Stato della società madre di assoggettare a imposta i dividendi percepiti, salvo una quota forfetaria del 5%⁷.

Tale divieto, secondo l'interpretazione dell'istituto bancario, si applica a qualsiasi forma di imposizione, compresa l'IRAP dovuta dagli intermediari finanziari; e ciò nonostante l'Allegato I, Parte B, della Direttiva 2011/96/UE, per quanto riguarda l'Italia, menzioni unicamente l'IRES tra le imposte rilevanti ai fini dell'applicazione della disciplina sui dividendi.

La Corte di Giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, chiamata a pronunciarsi sulla fattispecie, ha emesso le ordinanze n. 1465/22/23, 1466/22/23 e 1467/22/23 in data 6 ottobre 2023, con le quali ha sottoposto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea una questione di interpretazione pregiudiziale relativa all'art. 4 Direttiva, al fine di chiarire l'applicazione della normativa comunitaria nel contesto oggetto di giudizio.

Con la sentenza del 1° agosto 2025, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che l'esenzione del 95% prevista dalla Direttiva “madre-figlia”, volta a prevenire la doppia imposizione economica dei dividendi nell'Unione Europea, deve essere applicata a qualsiasi imposta che, nello Stato membro di residenza della società madre, includa nella propria base imponibile, anche solo parzialmente, i dividendi provenienti da controllate residenti in altri Stati membri. Tale principio si estende indipendentemente dalla natura dell'imposta, includendo anche l'IRAP, nonostante quest'ultima non sia qualificata come imposta sui redditi.

Si rileva, al riguardo, che la Corte di Giustizia europea non ha accolto la proposta dell'Avvocata Generale Juliane Kokott di demandare al Giudice nazionale la qualificazione dell'IRAP tra le imposte a cui si applica o meno la Direttiva, considerandola irrilevante rispetto allo scopo della Direttiva “madre-figlia” di eliminare la doppia imposizione economica sui dividendi⁸.

La sentenza del Giudice unionale ruota su tre ordini di considerazioni.

Secondo il primo argomento, di natura letterale, l'art. 4 Direttiva “madre-figlia” stabilisce chiaramente che uno Stato membro che abbia adottato il sistema dell'esenzione – come l'Italia – deve astenersi dall'imporre a tassazione gli utili che una società madre residente percepisca dalle proprie controllate situate in altri Stati membri. Questo obbligo ha portata generale e non si limita a una specifica imposta: il principio si applica a qualsiasi tributo che includa nella base imponibile i dividendi ricevuti da società figlie residenti in altri Stati membri.

In secondo luogo, sul piano sistematico, sebbene l'art. 2 Direttiva “madre-figlia” delimiti l'ambito soggettivo di applicazione, esso non definisce anche quello oggettivo. Di conseguenza, la mancata inclusione dell'IRAP tra le imposte nell'Allegato I, parte B, non implica la sua esclusione dall'ambito materiale della Direttiva. L'interpretazione del diritto dell'Unione, infatti, deve considerare non soltanto il dato letterale, ma anche il contesto normativo e le finalità perseguite dal Legislatore europeo.

Infine, dal punto di vista teleologico, la Corte evidenzia che la Direttiva 2011/96/UE mira a prevenire la doppia imposizione degli utili distribuiti da una società figlia a una società madre. In particolare, occorre evitare che tali utili, già tassati in capo alla società figlia, siano nuovamente assoggettati a imposta presso la società madre, indipendentemente dalla natura o dalla denominazione del tributo, anche se solo parzialmente inclusi nella base imponibile della società madre⁹.

Sebbene la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si sia pronunciata specificamente sugli intermediari finanziari, il medesimo principio deve essere applicato anche con riferimento alle imprese di assicurazione; infatti, ai sensi dell'art. 7, comma 1, D.Lgs. n. 446/1997, per queste ultime i dividendi concorrono alla formazione della base imponibile IRAP nella misura del 50%.

Da ultimo si ricorda che la Corte di Cassazione, sez. V, con la sentenza n. 21047/2023, ha riconosciuto l'equivalenza pattizia dell'IRAP alle imposte sui redditi al fine di estendere a tale tributo l'operatività dell'istituto del credito per imposte estere previsto dai Trattati bilaterali contro le doppie imposizioni conclusi dall'Italia, in deroga al diritto interno che non prevede l'applicabilità di tale istituto all'imposta regionale¹⁰.

La sentenza da ultimo citata trae origine da un ricorso per cassazione proposto da una società italiana avverso il silenzio-rifiuto formatosi su un'istanza di rimborso di parte dell'IRAP versata per il periodo d'imposta 2011, rigettato in entrambi i precedenti gradi di giudizio. La Suprema Corte ha riconosciuto l'applicabilità all'IRAP dei benefici convenzionali, ivi incluso il diritto al credito per le imposte pagate all'estero, nel caso di specie in Francia.

3. L'analisi del novellato testo normativo consente di individuare rilevanti criticità relative al diritto di rimborso dell'IRAP versata sui dividendi provenienti da società ed enti non residenti, con riguardo alle modalità operative, ai limiti temporali della richiesta, e al rischio di doppia imposizione

Innanzitutto, la formulazione letterale della norma esclude la possibilità di presentare una dichiarazione integrativa a favore, ai sensi dell'art. 2, comma 8-bis, D.P.R. n. 322/1998 per recuperare la maggiore imposta versata¹¹.

Il Legislatore della novella, infatti, ha unicamente previsto il diritto al rimborso ai sensi dell'art. 38 D.P.R. n. 602/1973 o, in alternativa, la speciale compensazione con l'imposta straordinaria sugli extra-profitti delle banche. In tal modo ha predeterminato in maniera tassativa gli strumenti a disposizione del contribuente per recuperare gli importi indebitamente versati, escludendo implicitamente la possibilità per il contribuente di recuperarli mediante dichiarazione integrativa.

Si evidenzia, al riguardo, che mentre il diritto al rimborso è soggetto al termine di decadenza di quarantotto mesi dal versamento, la dichiarazione integrativa soggiace al ben più lungo termine previsto per l'accertamento delle imposte da parte dell'Amministrazione finanziaria (in particolare, 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione è stata presentata).

Sotto separato, ma connesso, profilo è opportuno rilevare che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza 16 giugno 2014, n. 13676, hanno chiarito che, nell'ipotesi in cui la Corte di Giustizia UE abbia giudicato una disposizione interna contraria al diritto comunitario, ed ove ne consegua il diritto al rimborso dell'imposta versata – come nella fattispecie – la domanda di restituzione può essere presentata soltanto ove siano ancora pendenti i termini previsti dalla legge del tributo nazionale per il diritto al rimborso¹².

Non sembra invece possibile invocare l'art. 21 D.Lgs. n. 546/1992, il quale dispone che il diritto al rimborso possa essere proposto entro due anni dal giorno in cui si è verificato il presupposto per la restituzione.

In particolare, come chiarito dalla Suprema Corte, con ordinanza 16 luglio 2015, n. 14890, nel caso in cui un'imposta venga dichiarata incompatibile con il diritto comunitario da una sentenza della Corte di Giustizia, il termine di decadenza previsto dalla normativa tributaria per l'esercizio del diritto al rimborso, attraverso la presentazione di apposita istanza, decorre dalla data del versamento dell'imposta e non da quella, successiva, in cui è intervenuta la pronuncia che ha sancito la contrarietà della stessa all'ordinamento comunitario.

Essendosi, infatti, consolidato il principio di equiparazione ai fini del diritto al rimborso della sentenza di incostituzionalità della norma tributaria nazionale e della sentenza di incompatibilità con il diritto comunitario, in entrambe le ipotesi, la retroattività della sentenza incontra il limite dei *“rapporti giuridici esauriti”*. Solo il Legislatore può, con valutazione discrezionale e nel rispetto della Costituzione, disporre *“in ordine all'eventuale introduzione di norme che prevedano termini e modalità di riapertura di rapporti esauriti”*.

Infine, si rileva che il Legislatore della novella non ha preso in alcuna considerazione la problematica del concorso dell'IRES e dell'IRAP sulla medesima base imponibile e il connesso divieto di doppia imposizione dei dividendi in termini economici.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in merito al concorso di più imposte sui medesimi utili, ha ritenuto che dalla Direttiva *“madre-figlia”* derivi la preclusione per gli Stati membri di sottoporre i dividendi ricompresi nel perimetro di applicazione della medesima Direttiva a qualsiasi forma di imposizione suscettibile di dar luogo ad una doppia tassazione dell'utile societario distribuito dalle società figlie alle società madri.

Pertanto, la Direttiva non limita la propria applicazione ad una determinata imposta, dovendosi ritenere vietate tutte quelle misure fiscali che comportino una doppia imposizione degli utili in capo alle società madri: cfr. cause C-365/98 e C-68/15¹³.

In particolare, la sentenza 17 maggio 2017 resa nella causa C-365/16 riguarda una norma di diritto francese che prevedeva un contributo aggiuntivo del 3% dovuto dalle

società madri di gruppi societari sui dividendi da esse distribuiti, senza estromettere dalla base imponibile la parte rappresentata da dividendi provenienti dalle società figlie non residenti. Per la Corte europea questo contributo, a prescindere dalla formale qualificazione come imposta sulla società, comporta un aumento della tassazione dei dividendi percepiti rispetto ai limiti consentiti dalla Direttiva “madre-figlia”, con la conseguenza della doppia imposizione.

La sentenza resa nella causa C-68/15 riguarda una questione di diritto belga in merito ad una particolare tipologia di imposta locale, distinta da quella sulle società, definita *fairness tax*, applicabile nel caso di distribuzione di dividendi che, per effetto della fruizione di determinate agevolazioni fiscali previste dall’ordinamento nazionale, non siano ricompresi nel risultato d’esercizio imponibile. Anche in questo caso, la Corte di Giustizia ha rilevato che l’obiettivo della Direttiva “madre-figlia” è l’eliminazione delle doppie imposizioni sui dividendi e gli altri utili distribuiti dalle società figlie alla società madre, e che, pertanto, una disposizione che preveda una doppia tassazione è certamente discriminatoria.

Richiamando i principi statuiti da tali sentenze, ne deriva che l’assoggettamento ad IRES dei dividendi esaurirebbe il loro limite di imponibilità fissato nella misura del 5% dalla medesima Direttiva.

Se così è, ed accertata pertanto l’incompatibilità di un prelievo IRAP aggiuntivo a quello IRES sul 5% dei dividendi, potrebbero essere presentate istanze di rimborso dell’IRAP versata per la quota parte dei dividendi che resta soggetta a doppia imposizione sia ai fini IRES che IRAP.

Pertanto, le istanze di rimborso potrebbero riguardare l’IRAP versata sull’intero importo dei dividendi e non essere, dunque, limitate soltanto al 95% di tale importo.

4. La recente novella legislativa non ha risolto una ulteriore problematica di particolare rilievo sistematico: la possibile discriminazione nei confronti delle società madri italiane che percepiscano dividendi da società figlie anch’esse residenti in Italia. La L. n. 199/2025 è, infatti, intervenuta unicamente sul trattamento dei dividendi erogati da società o enti residenti o localizzati in altri Stati membri dell’Unione europea, lasciando invariata la disciplina dei dividendi c.d. interni erogati da società o enti residenti in Italia.

Per l’effetto i dividendi erogati da società residenti in uno Stato membro dell’Unione europea beneficiano di un trattamento fiscale più favorevole (imponibilità al 5%) rispetto a quello applicato ai dividendi distribuiti da società italiane che restano soggetti a una tassazione più elevata (imponibilità al 50%), generando in tal modo una c.d. discriminazione alla rovescia.

Tale tipologia di discriminazione è stata definita come «*the exceptional case that special favours are granted to aliens*»¹⁴; si determina, pertanto, la concessione di un trattamento meno favorevole per gli appartenenti alla comunità nazionale rispetto a quello applicato ai soggetti ad essa esterni¹⁵.

La discriminazione alla rovescia deriva dall’evoluzione del processo di integrazione economica europea e dal primato del diritto dell’Unione su quello nazionale.

In particolare, la realizzazione del mercato interno ha comportato, per alcune fattispecie, l'introduzione negli ordinamenti degli Stati membri di regimi più favorevoli rispetto a quelli interni, con effetti penalizzanti per le situazioni puramente domestiche, escluse dall'applicazione del diritto unionale¹⁶.

Tali discriminazioni sono determinate dalla sovrapposizione dell'ordinamento interno e di quello unionale: la qualificazione "*alla rovescia*" è stata conferita non soltanto poiché tali discriminazioni comportano una situazione sfavorevole per gli operatori che presentano situazioni meramente interne, ma anche, e soprattutto, perché costituiscono il risvolto non voluto – in senso letterale, "*il rovescio*" – dell'applicazione del diritto unionale¹⁷.

La giurisprudenza di merito ha cercato di reagire, proprio nella fattispecie oggi in esame, a tale evidente discriminazione.

In particolare, la Corte di Giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, con sentenza 29 settembre 2025, n. 681/3/25, ha rilevato che l'art. 6, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 446/1997, dovrebbe essere disapplicato anche con riguardo ai dividendi erogati da società figlie residenti in Italia in favore di società madri perimenti ivi residenti per contrasto con gli artt. 49, 54 e 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea¹⁸.

Secondo i Giudici di secondo grado, «*l'applicazione dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 446/97 ai dividendi interni determinerebbe, comunque, una situazione di conflitto con il diritto comunitario, determinando un evidente limite alla circolazione delle imprese e dei capitali*». Parimenti, «*l'applicabilità differenziata dell'art. 6 D.Lgs. 446/97 si porrebbe in contrasto con l'articolo 63 TFUE a mente del quale "sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitale tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi" [...] una simile situazione [...] determinerebbe una restrizione del movimento di capitali verso l'Italia, ostacolando gli investimenti transfrontalieri [...]*».

Tale orientamento, tuttavia, non appare condivisibile ove intenda disapplicare l'IRAP sui dividendi c.d. interni invocando la libertà di stabilimento e di movimento dei capitali.

Infatti, è orientamento consolidato della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che i principi generali del diritto unionale, compresa la libertà fondamentali dell'Unione Europea, possano essere invocati soltanto nelle relazioni fra residenti in Stati membri diversi ovvero in Stati membri ed in Stati terzi, e non anche nelle relazioni fra residenti di uno stesso Stato membro (sull'irrelevanza delle fattispecie in cui il soggetto estero beneficia di un trattamento fiscale più favorevole rispetto al soggetto interno, cfr. CGUE, 28 marzo 1979, C-175/78, *Saunders*; 5 giugno 1997, C-64/96 e C-65/96, *Uecker e Jacquet*; 26 gennaio 1999, C-18/95, *Terhoeve*; 1° aprile 2008, C-212/06, *Governo della Comunità francese e Governo vallone*; 19 giugno 2008, C-104/08, *Kurt*; 1° luglio 2010, C-393/08, *Sbarigia*; 22 dicembre 2010, C-245/09, *Omalet*).

L'orientamento che esclude le situazioni interne dall'ambito di applicazione della normativa unionale non rileva affatto un approccio agnostico, né pilatesco, della Corte di Giustizia Europea¹⁹: invero la Corte è chiamata ad applicare esclusivamente le norme unionali, indicando al Giudice nazionale la corretta interpretazione e

determinando, se necessario, la disapplicazione delle norme interne che pregiudichino l'efficacia del diritto comunitario.

Le decisioni della Corte esplicano i propri effetti esclusivamente nei settori in cui il Legislatore nazionale è privo di competenza, è tenuto a dare attuazione al diritto dell'Unione o rischia, con il proprio intervento, di comprometterne la piena efficacia e applicazione. Non rientra invece nelle attribuzioni della Corte imporre agli Stati membri principi generali idonei a vincolare, al di fuori di tali ambiti, l'attività del Legislatore, dei giudici e delle Amministrazioni nazionali²⁰.

Nella stessa sentenza del 1° agosto 2025 i Giudici unionali, con specifico riguardo alla discriminazione alla rovescia in danno di una società madre residente in Italia che percepisce dividendi dalle sue società controllate italiane, hanno rilevato che essa debba essere esaminata esclusivamente dal Giudice nazionale, trattandosi della violazione del principio di parità di trattamento (artt. 3 e 53 Cost.). Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte UE, *«il principio della parità di trattamento sancito dal diritto dell'Unione non può essere fatto valere in una situazione puramente interna. In una situazione del genere, spetta ai giudici nazionali valutare se vi sia una discriminazione vietata dal diritto interno e, se del caso, stabilire come essa debba essere eliminata»*.

5. La tutela dei contribuenti rispetto ai fenomeni di discriminazione alla rovescia è riconducibile al sindacato di costituzionalità in sede interna.

L'estensione del regime impositivo previsto per i dividendi di fonte unionale alle fattispecie meramente interne può essere realizzata facendo leva sul principio di uguaglianza sancito a livello costituzionale²¹.

In questa prospettiva, il rimedio più appropriato è il sindacato di costituzionalità ai sensi dell'art. 3 Cost., che presuppone la rimessione della questione di legittimità costituzionale alla Consulta da parte del giudice ordinario.

In linea di principio ogni disparità di trattamento derivante da ipotesi di discriminazione alla rovescia risulta incompatibile con il canone costituzionale di uguaglianza. A tal fine, rileva il richiamo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, mediato dai principi di uguaglianza e capacità contributiva di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

Pertanto, in un eventuale giudizio avente ad oggetto il rimborso dell'IRAP assolta sui dividendi c.d. interni, si dovrebbe sollevare una questione incidentale di legittimità costituzionale fondata sulla violazione degli artt. 3 e 53 Cost., in quanto a fronte di un medesimo indice di capacità contributiva si verifica un trattamento differente in capo al percettore degli utili.

In tale contesto assumono particolare rilievo alcune pronunce della Corte costituzionale in materia di discriminazioni alla rovescia a danno di soggetti italiani rispetto a operatori di altri Stati membri dell'Unione Europea, nell'ambito delle libertà fondamentali di circolazione garantite dal Trattato UE, tra cui, in particolare, la sentenza n. 249/1995 sul regime del lavoro a termine dei lettori universitari italiani²², e la sentenza n. 443/1997, sui produttori italiani di pasta²³.

Peraltro, la Corte costituzionale è già stata investita della questione di legittimità dell'art. 6, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 446/1997, sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia con ordinanza 18 dicembre 2020, n. 374 in riferimento all'art. 3 Cost. e, in particolare, al principio di proporzionalità²⁴.

I giudici rimettenti dubitavano della compatibilità costituzionale della disposizione nella parte in cui assoggetta ad IRAP una quota forfettaria dei dividendi, inclusi i dividendi interni derivanti da attività finanziarie non detenute per la negoziazione. Nel medesimo giudizio, essi ritenevano che la Direttiva “madre-figlia” fosse applicabile esclusivamente all'imposta sul reddito delle società, e non anche all'IRAP.

Con la sentenza 20 gennaio 2022, n. 12, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione, ma ha affrontato la problematica dell'applicabilità delle norme europee a tributi nazionali diversi dalle imposte sul reddito, a prescindere dalla loro qualificazione formale.

In particolare, la Consulta ha affermato, seppure *incidenter tantum*, che la Direttiva “madre-figlia” è applicabile anche all'IRAP, in quanto non limitata ai soli tributi che il diritto interno qualifica come imposte sul reddito delle società²⁵.

Da tale ricostruzione discende che l'art. 6, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 446/1997 risulta incompatibile con la Direttiva europea, e che deve essere disapplicato non soltanto con riferimento ai dividendi di fonte unionale, ma anche ai dividendi interni distribuiti da società residenti in Italia, in ossequio al divieto di discriminazione alla rovescia.

Inoltre, se è certo che il divieto di discriminazione alla rovescia ha un fondamento costituzionale interno, una recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo delinea ulteriori prospettive di tutela.

In particolare, la Corte EDU, con la sentenza 22 maggio 2025, nel caso *Galbert Defforey* e altri, ha pronunciato in una fattispecie molto simile, ovvero quella della discriminazione alla rovescia causata dall'applicazione della Direttiva 2009/133/CE, c.d. Direttiva Fusioni, alle fattispecie transfrontaliere²⁶.

Il fondamento normativo promana dalla Convenzione EDU, e in particolare dal combinato disposto dell'art. 14 Convenzione e dell'art. 1 Primo Protocollo addizionale.

Il profilo di maggiore interesse della sentenza citata riguarda il criterio di distinzione invocato con riguardo alla asserita discriminazione: esso non è un criterio soggettivo come la nazionalità o la residenza dei contribuenti, ma consiste in specifiche caratteristiche oggettive delle operazioni tassate, come l'aver, o meno, effettuato una operazione di scambio titoli rientrante nell'ambito applicativo della Direttiva Fusioni. La Corte EDU valuta anche eventuali cause giustificative, a condizione che le stesse rispettino il principio di proporzionalità rispetto allo scopo perseguito.

In questo senso, in applicazione dei principi enunciati dalla sentenza citata, le misure fiscali strutturali, e non congiunturali, che comportano discriminazioni alla rovescia potranno legittimamente essere portate all'attenzione della Corte EDU invocando l'art. 14 Convenzione EDU, in combinato disposto con l'art. 1 Protocollo n. 1.

Naturalmente, il ricorso alla Corte EDU non appare la via più immediata per censurare una asimmetria domestica indotta dall'operare del diritto UE: la soglia fissata dalla

Corte EDU in tema di eguaglianza fiscale è molto alta, perché filtrata dal margine di apprezzamento e dal requisito di una base legittima non arbitraria della differenziazione²⁷.

Tuttavia, sembra innegabile che le discriminazioni alla rovescia potranno essere tutelate davanti alla Corte costituzionale non soltanto con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., ma anche con specifico riferimento all'art. 117: lo Stato deve esercitare la potestà legislativa nel «rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», e tra tali vincoli rientra indiscutibilmente anche l'art. 14 Convenzione EDU²⁸.

() Il saggio è inserito nell'opera collettanea: *I diritti e le garanzie del contribuente: principi europei, interventi nazionali, nuove tecnologie*, di Guidara A. (a cura di), Esi, 2026. Il saggio è stato sottoposto a *double blind peer review* con valutazione positiva. Esso confluirà nel fascicolo n. 1/2026 (semestrale) della *Rivista telematica di diritto tributario*.

¹ In argomento: SCHIAVOLIN R., *Sul concorso dei dividendi all'imponibile IRAP delle banche*, in *Riv. dir. trib.*, 2021, , 219 ss.; FUNARI A., *Sull'assoggettamento a IRAP dei dividendi bancari, a margine di una contrastante giurisprudenza di merito*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2023, 1, 461 ss.; COMMITTERI G.M. - DI VITTORIO D., *(Ir) rilevanza IRAP dei dividendi da partecipazioni valutate con l'equity method per gli intermediari finanziari*, in *il fisco*, 2021, 42, 4031 ss. In generale, sulla determinazione della base imponibile dell'IRAP, GALLO F., *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale*, in *il fisco*, All. speciale al n. 21, maggio 1996; ID., *Ratio e struttura dell'IRAP*, in *Rass. trib.*, 1998, 3, 627.

² Sulle specifiche problematiche riguardanti le imprese assicurative, SETTEMBRE D., *Irap sui dividendi, la partita è aperta anche per le assicurazioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 settembre 2025.

³ Con riguardo ai primi commenti sulla novella legislativa, cfr. MAROTTA F., *L'evoluzione della disciplina IRAP sui dividendi intra-UE: dalla sentenza della Corte UE alla riforma del 2026*, in *il fisco*, 2025, 45, 4001 ss.; CARDILLO M., *Revisione della disciplina IRAP dei dividendi infra-UE percepiti da banche e assicurazioni*, in *il fisco*, 2026, 6, 505 ss.

⁴ Per un primo commento, MOLINARO G., *Settore bancario, finanziario e assicurativo: prelievi selettivi e limitazioni alla deducibilità di oneri*, in *il fisco*, 2025, 46, 4055 ss.

⁵ In argomento, GIRELLI G., *La compensazione tributaria*, Milano, 2010; MAURO M., voce *Compensazione tributaria*, in *Dig. disc. priv., sez. comm., Agg.*, Torino, 2015, 99 ss.; MESSINA S.M., *La compensazione nel diritto tributario*, Milano, 2006.

⁶ Con riguardo ai commenti sulla citata sentenza, cfr. CORASANITI G., *Dividendi UE delle banche: la Corte di Giustizia boccia il prelievo IRAP*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 agosto 2025; CARDILLO M., *IRAP sui dividendi contraria al diritto UE: discriminazione al rovescio*, in *Corr. trib.*, 2025, 11, 966 ss.; MAROTTA F., *Tassazione dei dividendi ai fini IRAP nel diritto interno e sua compatibilità con il diritto dell'Unione Europea*, in *il fisco*, 2025, 39, 3439 ss.; ALLENA M., *La Corte di giustizia colma i vuoti Ue*, in *Norme & Tributi - Plus, Il Sole 24 Ore*, 7 agosto 2025; ROMANO C. - CONTI D., *Che cosa resta del regime IRAP dei dividendi dopo la bocciatura della Corte UE?*, in *GT - Riv. giur. trib.*, 2025, 11, 845 ss.

⁷ In argomento, CORASANITI G., *Il divieto di imposizione dei dividendi intracomunitari ai fini della Direttiva madre-figlia: i chiarimenti della Corte di Giustizia UE e le ricadute sulla legislazione interna*, in *Strumenti finanziari e fiscalità*, 2017, 31, 77 ss.

⁸ Con riguardo alla natura e alla legittimità costituzionale dell'IRAP: BAGGIO R., *Profili di irrazionalità e illegittimità costituzionale dell'imposta regionale sulle attività produttive*, in *Riv. dir. trib.*, 1997, I, 641; FALSITTA G., *Aspetti e problemi dell'IRAP*, in *Riv. dir. trib.*, 1997, I, 495; LUPI R., *L'IRAP tra giustificazioni costituzionali e problemi applicativi*, in *Rass. trib.*, 1997, 1407; FEDELE A., *Prime osservazioni in tema di IRAP*, in *Riv. dir. trib.*, 1998, 453; GAFFURI G., *La compatibilità dell'imposta regionale sulle attività produttive con i precetti fondamentali dell'ordinamento giuridico: stato della questione*, in *Riv. dir. trib.*, 1999, 843. Le problematiche in tema di legittimità costituzionale sono state successivamente risolte dalla Corte costituzionale con la sentenza 21 maggio 2001, n. 156: sul punto BASILAVECCHIA M., *Sulla costituzionalità dell'IRAP: un'occasione non del tutto perduta*, in *Rass. trib.*, 2002, 1, 292; CASTALDI L., *Considerazioni a margine della sentenza n. 156 del 2001 della Corte costituzionale in materia di Irap*, in *Rass. trib.*, 2002, 3, 856.

⁹ Sui criteri interpretativi inerenti la Direttiva "madre-figlia" e la relativa disciplina di attuazione, cfr. FEDELE A., *La direttiva "madre-figlia" e la disciplina attuativa come complesso normativo unitario e sistematico: i criteri interpretativi* in *Rass. trib.*, 2001, 5, 1256.

¹⁰ Con particolare riguardo alla riconduzione dell'IRAP nell'ambito oggettivo di applicazione della Direttiva "madre-figlia", cfr. ARGINELLI P., *IRAP, dividendi e diritto UE: conferme attese (dal Lussemburgo) e soluzioni parziali (da Roma)*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2025, 4, 1323. Con riguardo alla sentenza della Cass. n. 21047/2023, cfr. BARTOLOMEI I., *La cassazione ammette la detrazione delle imposte assolute all'estero anche per l'Irap, se contemplato dalle norme convenzionali*, in *Tax News* 2023, 2, 620 ss. e IACOBELLI G., *Credito per le imposte pagate all'estero utilizzabile in compensazione dell'IRAP*, in *il fisco*, 2023, 32-33, 3144. Sull'istituto del credito d'imposta, CONTRINO A., *Contributo allo studio del credito per le imposte estere*, Torino, 2012, 15; PISTONE P., *Il credito per le imposte estere ed il diritto comunitario: la Corte di giustizia non convince*, in *Riv. dir. trib.*, 2000, II, 69.

¹¹ Sulla dichiarazione integrativa, NUSSI M., *La dichiarazione tributaria*, Torino, 2008; LOGOZZO M., Le SS.UU. della Cassazione riconoscono la ritrattabilità della dichiarazione tributaria, in *Corr. trib.*, 2003, 1, 55 ss.; CARINCI A., *La nuova dichiarazione integrativa di favore*, in *il fisco*, 2017, 4, 313 ss.; FRANSONI G., *La rettifica della dichiarazione: dall'asistematicità giurisprudenziale al riordino legislativo*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2016, 2, 41 ss.; STEVANATO D., *Integrabilità della dichiarazione "in bonam partem" tra limiti immaginari e aperture apparenti*, in *Corr. trib.*, 2016, 32/33, 2481.

¹² In argomento, MARCHESELLI A., *Niente "overruling" per le sentenze della Corte di giustizia: la questione dei termini di rimborso*, in *Corr. trib.*, 2014, 30, 2343 ss.; BODRITO A., *Le SS.UU. della Suprema Corte si pronunciano sul termine di decadenza dei rimborsi per imposta dichiarata in contrasto con il diritto UE*, in *GT - Riv. giur. trib.*, 2015, 1, 23 ss.; RUSSO A., *I responsi della Corte di Giustizia non incidono il termine decadenziale per l'istanza di rimborso Irpef*, in *il fisco*, 2014, 27, 2717 ss.

¹³ Sul punto, BULGARELLI F., *Le recenti modifiche alla Direttiva “madre-figlia” e la riforma tributaria italiana*, in *Rass. trib.*, 2005, 1, 115 ss.; PINO C., *Questioni aperte in tema di imposizione IRAP sui dividendi bancari*, in *GT - Riv. giur. trib.*, 2024, 6, 528 ss.

¹⁴ In questi termini, SUNDBERG-WEITMAN B., *Discrimination on Grounds of Nationality - Free Movement of Workers and Freedom of Establishment under the EEC Treaty*, North-Holland Publishing, 1977, 113.

¹⁵ Cfr. PISTONE P., *Uguaglianza, discriminazione a rovescio e normativa antiabuso in ambito comunitario*, in *Dir. prat. trib.*, 1998, 4, 586.

¹⁶ In argomento, ARENA A., *Le “situazioni puramente interne” nel diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2019, 87.

¹⁷ In argomento, SPITALERI F., *Le discriminazioni alla rovescia nel diritto dell’Unione Europea*, Ariccia-Roma, 2010, 2.

¹⁸ Per un primo commento, si vedano le considerazioni critiche di BOURLOT P. - MOIA E., *Dividendi “domestici” degli intermediari finanziari e IRAP: i primi effetti della “Sentenza Mediolanum” sul diritto tributario interno*, in *GT - Riv. giur. trib.*, 1, 2026, 80 ss.

¹⁹ Cfr. PALLARO P., *La sentenza Guimont: un definitivo superamento processuale dell’irrelevanza comunitaria sostanziale delle cd. discriminazioni a rovescio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 1, 100.

²⁰ Sul punto cfr. GIANONCELLI S., *I principi UE nella giurisprudenza tributaria della Cassazione: primato del diritto europeo e discriminazioni a rovescio*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2014, 3, 617.

²¹ In argomento, UCKMAR V., *Il ruolo della Corte costituzionale italiana in materia tributaria nell’era della Corte di Giustizia Europea*, in PERRONE L. - BERLIRI C. (a cura di), *Diritto tributario e Corte Costituzionale. Cinquanta anni della Corte Costituzionale della Repubblica Italiana*, Napoli, 2006, 83.

²² Cfr. FORTE L., *Confermata la durata del contratto di lettorato a tempo indeterminato, anche da parte della corte costituzionale*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1995, 667.

²³ Cfr. TRIPODINA C., *Libera circolazione delle merci nel mercato comunitario e tutela delle tradizioni alimentari dei paesi membri: un caso di discriminazione a rovescio*, in *Giur. it.*, 1998, 2093.

²⁴ Sul punto, BARTOLI G. - LA REGINA A.M., *Il giudice di merito si adegua alla lettura estensiva della Direttiva Madre-Figlia anche all’IRAP proposta dalla Consulta*, in *GT - Riv. giur. trib.*, 2022, 8-9, 670; VILLA R. - FORESTIERI V., *Illegittimità della tassazione IRAP dei dividendi delle banche e delle holding finanziarie, Recenti orientamenti della giurisprudenza*, in www.dirittobancario.it, 26 maggio 2022.

²⁵ Così si esprime la Consulta: «Il rimettente di ciò però non tiene conto rimanendo fermo su una visione parcellizzata della norma censurata; addirittura, quanto all’ipotetico aspetto della violazione del divieto di doppia imposizione, del tutto assertivamente esclude che la direttiva 2011/96/UE del Consiglio, del 30 novembre 2011 (cosiddetta direttiva “Madre-Figlia”), “sia applicabile all’IRAP”, senza tuttavia minimamente confrontarsi con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea (in particolare, sentenza 17 maggio 2017, in causa C-365/16, AFEP e altri; sentenza 17 maggio 2017, in causa C-68/15, X), evocata nel giudizio principale dalla difesa della contribuente al fine – data l’esistenza di un’unica controllata italiana – di dedurre la cosiddetta discriminazione “alla rovescia”».

²⁶ In argomento, CIMINO F.A., *La Corte EDU si pronunzia per la prima volta su una problematica di discriminazione alla rovescia di rilevanza fiscale: profili sistematici e nuove prospettive di tutela innanzi alla Corte EDU ed innanzi alla Corte Costituzionale*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2025, 2, 887 ss.

²⁷ Sul punto, PIZZONI B. - FAVI L., *Dividendi di banche e assicurazioni, tra CGUE e bozza di legge di bilancio 2026. Sovraimposizione IRAP, rimborsi e tenuta costituzionale*, in www.dirittobancario.it, 24 ottobre 2025.

²⁸ Per profili di ordine generale, cfr. MARCHESELLI A., *La (in)dipendenza del giudice tributario italiano nella lente della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, 2, 397 ss.