

**I tributi confiscatori tra CEDU e Corte costituzionale (\*)**

***Confiscatory taxes between the ECHR and the Constitutional Court***

di Dario Stevanato - 27 giugno 2026

**Abstract**

Il saggio si sofferma sul concetto di imposta “confiscatoria”, che si collega al difficile rinvenimento di un limite massimo all’imposizione fiscale, mettendo a confronto gli arresti della Corte EDU e della Corte costituzionale: mentre per la prima la tutela del diritto di proprietà riconosciuta dall’art. 1 Prot. add.le può fungere in casi estremi da “controlimite” nei confronti di imposizioni fiscali eccessive, per la seconda l’art. 42 Cost. non avrebbe invece alcun ruolo e la legittimità dell’imposizione andrebbe esclusivamente vagliata alla luce del principio di capacità contributiva e di uguaglianza tributaria.

**Parole chiave:** imposta confiscatoria, limiti massimi all’imposizione, tutela della proprietà privata

**Abstract**

*The essay focuses on the concept of a ‘confiscatory’ tax, which is linked to the uneasy task of establishing an upper limit to taxing power, by comparing the rulings of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court: whilst, for the former, the protection of the right to property recognised by Article 1 of the Additional Protocol may, in extreme cases, act as a ‘counter-limit’ against excessive taxation, for the latter Article 42 of the Constitution would play no such role, and the legitimacy of taxation should be assessed exclusively in the light of the principles of ability to pay and tax equality.*

**Keywords:** *confiscatory tax, upper limit to taxing power, protection of private property*

**SOMMARIO:** **1.** L’imposta confiscatoria: notazioni preliminari e aspetti definitivi. - **2.** La problematica tassonomia delle imposte confiscatorie o ad effetti confiscatori. - **3.** Il bilanciamento tra il potere di imposizione fiscale e i diritti economici dei privati nella giurisprudenza della Corte EDU. - **4.** Il diverso approccio della Corte costituzionale all’imposta confiscatoria: l’estraneità dell’art. 42 Cost. alle valutazioni sulla legittimità dell’imposta. - **5.** Un tentativo di riconciliazione: l’interpretazione del diritto interno alla luce del sistema CEDU.

**1.** Accostare la figura del tributo a quella della confisca o dell’espropriazione (ovviamente, senza indennizzo) è esercizio assai controverso, per una serie di ragioni.

Anzitutto, vi è chi ritiene che non sia corretto sollevare la questione confiscatorietà dei tributi, onde asserirne l'illegittimità, per l'irconciliabile diversità del prelievo fiscale rispetto all'espropriazione<sup>1</sup>. È sostanzialmente questa, come vedremo, anche la posizione della Corte costituzionale, nella misura in cui ritiene inoperante, nei riguardi del prelievo fiscale, la tutela della proprietà privata (*infra*, paragrafo 4).

A una tale posizione si potrebbe per la verità obiettare il fatto che non pochi ordinamenti prevedono, con norme di rango costituzionale o disposizioni di legge ordinaria, un espresso divieto di confiscatorietà dei tributi o un limite massimo all'imposizione<sup>2</sup>, mentre in altri è stato elaborato un divieto implicito, variamente collegato al principio di capacità contributiva e/o alla tutela del diritto di proprietà<sup>3</sup>. Non sono inoltre mancate pronunce, da parte di alcuni tribunali costituzionali europei, che hanno dichiarato l'illegittimità di tributi proprio in quanto idonei a incidere eccessivamente il reddito o il patrimonio dei privati, come le pronunce emesse dal *Bundesverfassungsgericht* del 22 giugno 1995, n. 37/91, e del 18 gennaio 2006, n. 2194/99<sup>4</sup>, e quella del *Conseil Constitutionnel* francese del 29 dicembre 2012, n. 662, che in relazione in relazione all'aliquota marginale risultante da un cumulo di prelievi sulla stessa base imponibile ha enucleato il concetto di "imposta eccessiva"<sup>5</sup>.

Un secondo aspetto problematico da affrontare in via preliminare riguarda poi l'aspetto definitorio, necessario per condurre un'analisi dei singoli tributi alla luce di un principio di non-confiscatorietà (se ed in quanto ritenuto esistente). In particolare, quando un tributo può dirsi confiscatorio? La risposta al quesito non è semplice, poiché diversi sono i modi in cui è possibile relazionare la disciplina di un prelievo alla ricchezza incisa dallo stesso. Partendo dai casi più semplici, si potrebbe convenire sul fatto che un tributo in grado di avocare nella sua interezza il presupposto d'imposta, in quanto avente un'aliquota pari al 100% (o addirittura superiore), produce effetti confiscatori. Di più difficile inquadramento sono invece i tributi "quasi-confiscatori", che provocano un'incisione estrema (nell'ordine, ad esempio, del 90 o 95%) ma non totale del presupposto. In questi casi si pone evidentemente la spinosa questione di quale sia – in assenza di puntuali indicazioni legislative – il "limite massimo" oltre il quale parlare sensatamente di effetti confiscatori.

L'effetto espropriativo potrebbe inoltre risultare controverso per altre ragioni: nei tributi ad aliquote progressive, ad esempio, esso potrebbe prodursi soltanto in relazione alla parte della base imponibile incisa da un'aliquota elevatissima. Si pensi, in particolare, ad un'imposta sul reddito a scaglioni in cui l'effetto confiscatorio si produce soltanto sulla parte di reddito rientrante nello scaglione più elevato: in questi casi, ovviamente, la prospettiva è molto diversa se si considera l'aliquota media del prelievo o se invece si segmenta il presupposto e si valutano gli effetti dell'imposta isolando la quota di reddito che ricade nello scaglione marginale.

Allargando ancora l'angolo visuale, si potrebbe poi riferire l'incidenza del prelievo alla capacità contributiva complessiva del soggetto passivo, secondo l'approccio seguito in alcune occasioni dalla Corte costituzionale, ad esempio nella sentenza sull'ICI (*infra*, paragrafo 4): è chiaro che aderendo a questo modo di argomentare anche un prelievo suscettibile di avocare allo Stato, nella sua interezza, il presupposto

d'imposta, potrebbe non essere reputato in grado di produrre effetti espropriativi della ricchezza del contribuente, residuando o potendo residuare altre parti del suo patrimonio non incise dal prelievo. Il concetto della "capacità contributiva complessiva" sembra tuttavia un espediente per legittimare prelievi aventi effetti di totale avocazione (o anche oltre) della particolare ricchezza presa di mira dal prelievo medesimo: la capacità contributiva globale è un concetto ineffabile, difficile da individuare e misurare anche a causa dell'eterogeneità e non comparabilità degli indici di cui essa si compone<sup>6</sup>. È dunque più corretto valutare l'effetto confiscatorio di un singolo tributo (o di più tributi aventi ad oggetto la stessa base imponibile) con riguardo al presupposto da esso (o da essi) colpito, senza tener conto di altre ricchezze ascrivibili al contribuente, che potrebbero peraltro non esistere.

2. Un diverso aspetto definitorio, o se si preferisce classificatorio, ha a che vedere col fatto che sono individuabili diverse situazioni in cui le imposte producono effetti confiscatori.

Con riguardo agli intenti perseguiti dal legislatore, talvolta l'imposta assume carattere deliberatamente "confiscatorio" per ragioni morali e di giustizia sociale; in tal caso essa si avvicina a una misura regolatoria o para-sanzionatoria<sup>7</sup>. Era questo, ad esempio, il caso dell'imposta ungherese sulle indennità di uscita dei dipendenti pubblici, oggetto delle pronunce della Corte EDU del 2013 (*infra*, paragrafo 3). Oppure, si pensi alle imposte sugli extraprofiti o *windfall gains*, spesso dovuti a eventi (bellici, ma non solo) da cui alcuni soggetti traggono vantaggio: anche in tali evenienze vi è un chiaro intento del legislatore di avocare a sé una ricchezza ritenuta immeritata e perciò particolarmente idonea ad essere prelevata anche nella sua interezza<sup>8</sup>.

Casi del genere, che sono solitamente riconoscibili esaminando le aliquote applicabili, determinano in particolare anche un'incertezza definitoria. Ci si è chiesti in particolare se prelievi di questo tipo, appunto deliberatamente espropriativi nei confronti di comportamenti ritenuti riprovevoli e di ricchezze guadagnate immeritatamente, possano ancora classificarsi tra quelli aventi natura tributaria<sup>9</sup>, sia perché gli stessi parrebbero ascrivibili all'area degli strumenti sanzionatori o di natura regolatoria, sia perché, data appunto una riconoscibile finalità "restitutoria" e redistributiva<sup>10</sup>, l'ineffabile fine di sovvenire le spese pubbliche – che caratterizza i tributi – risulta perseguito solo incidentalmente.

In realtà, in casi del genere, al di là dei motivi posti a base delle scelte legislative che inducono a introdurre prestazioni patrimoniali del genere, non sembra comunque assente, come finalità concomitante, quella di ricavare risorse per il finanziamento della spesa pubblica, che sono molto chiare quando tali tributi vengono costruiti come *earmarked taxes*, cioè tributi con vincolo di destinazione del gettito<sup>11</sup>. D'altra parte, sono comunemente considerati istituti di natura tributaria anche i prelievi c.d. extrafiscali o di scopo, aventi finalità diverse o comunque ulteriori rispetto a quelle del reperimento di un gettito.

In secondo luogo, esistono tributi ad effetti involontariamente confiscatori, che potrebbero essere dovuti a una pluralità di fattori: tra i più ricorrenti, la sovrapposizione di prelievi diversi, anche da parte di enti operanti a diversi livelli di governo, oppure di diversi Stati. Si pensi ai casi di doppia imposizione internazionale, che peraltro non necessariamente è vietata o coperta dal diritto europeo<sup>12</sup>. Si pensi inoltre alle imposte ibride di incerta collocazione – come quelle sul fatturato, sui ricavi lordi, e così via – e che comunque si collocano al di fuori dello “scopo” dei Trattati contro le doppie imposizioni: in questi casi l’effetto confiscatorio, riferito al reddito netto o al patrimonio del contribuente, può dipendere proprio dalla scelta della base imponibile, che nella sua grossolanità produce effetti erratici sulle grandezze appena citate. In questi casi il giudizio di confiscatorietà può risultare controverso, dipendendo dalla scelta dell’indice di “ricchezza” al quale riferirlo: un’imposta sui ricavi lordi o sul fatturato, ad esempio, potrebbe non apparire confiscatoria se strettamente riferita al presupposto od oggetto del tributo, ma invece esserlo se tralasciata nell’ottica del reddito netto o del patrimonio del soggetto passivo<sup>13</sup>.

L’imposta può insomma produrre effetti confiscatori non solo come conseguenza di aliquote elevate, ma altresì a causa di plurime imposizioni sullo stesso presupposto economico, oppure di basi imponibili non rappresentative della ricchezza prodotta dal contribuente. A tale ultimo riguardo, il problema si sta presentando soprattutto in relazione ai “nuovi” tributi dal presupposto ibrido, come le *digital services taxes*, le imposte sul fatturato o sul prodotto lordo, le imposte sugli extraprofitti o i guadagni di congiuntura calcolate secondo metodologie non in grado di intercettare la (maggiore) ricchezza prodotta dal contribuente: un caso emblematico è l’imposta sui differenziali tra saldi di operazioni IVA denominata “contributo straordinario contro il caro bollette”, approvata dall’art. 37 D.L. n. 21/2022, su cui si è pronunciata la Corte costituzionale, come vedremo al paragrafo 4, proprio in relazione agli effetti confiscatori cui l’imposta stessa aveva dato luogo.

**3.** Nella sua giurisprudenza, la Corte EDU ha in talune occasioni ritenuto come un’imposizione “eccessiva” si ponga in contrasto con la tutela del diritto di proprietà riconosciuto a cittadini e imprese. Il riferimento, in particolare, è ad alcune sentenze del 2013, aventi ad oggetto un taglio all’indennità di buonuscita che era riconosciuta dalla legge ungherese ad alcuni dipendenti pubblici<sup>14</sup>, ed alla possibilità di assumere l’art. 1 Prot. add.le CEDU come base giuridica per la limitazione del potere impositivo e la ricerca di un equo bilanciamento tra l’interesse pubblico erariale e la tutela del nucleo essenziale della proprietà privata. Infatti, pur riconoscendo che un tale apprezzamento spetta anzitutto ai legislatori nazionali, lo stesso non è insindacabile, assumendo rilevanza le specifiche ragioni dell’imposizione (oltre, ovviamente, a quella al gettito fiscale).

A tal riguardo è evidente che, di per sé, ogni tributo è in grado di incidere sui diritti proprietari<sup>15</sup>, ed in assenza di espressi limiti massimi all’imposizione non è agevole (o, secondo una visione più radicale, nemmeno possibile) stabilire quali siano i parametri costituzionali da invocare alla stregua di “controlimiti” al potere medesimo e la soglia

oltre la quale il tributo si trasforma in una misura dagli effetti confiscatori contraria ai predetti parametri e ai principi dell'ordinamento.

Anche l'art. 1 Prot. add.le CEDU, d'altra parte, se afferma in linea di principio il diritto a non essere spogliati dai propri diritti proprietari se non nel perseguimento di un pubblico interesse e sulla base di misure legislativamente conformi ai principi generali del diritto internazionale, precisa che tale diritto non limita il potere dello Stato di prelevare imposte o altre contribuzioni. Il nodo da sciogliere, tuttavia, è – ancora una volta – se tale potere sia o meno illimitato, ed a tal proposito la Corte di Strasburgo, così come con riguardo ad altre situazioni ed altri diritti riconosciuti dalla CEDU<sup>16</sup>, ha elaborato un concetto di “legalità” (in questo caso, dell'imposizione) che non coincide con l'esistenza di una norma positiva (*legal basis*) ma si estende alla verifica della “legittimità” (*lawfulness*), la quale richiede che la legge abbia determinate qualità, sia cioè compatibile con la *rule of law*, ovvero non rivesta carattere arbitrario, sia precisa e prevedibile nelle sue applicazioni.

Orbene, nelle sentenze ungheresi la Corte di Strasburgo non ha affermato la contrarietà di un'imposizione avente effetti sostanzialmente confiscatori (dovuti all'applicazione di un'aliquota del 98% sullo scaglione più elevato delle indennità di buonuscita spettanti ad una platea di dipendenti pubblici), soltanto per la misura estrema ed “eccessiva” del prelievo, bensì anche sulla scorta di altre circostanze concomitanti, quali l'elevatezza relativa dell'aliquota rispetto a quella applicabile alla generalità degli altri contribuenti, la retroattività del prelievo, il suo intervenire su soggetti “deboli” come i dipendenti pubblici in congedo, una sua pretesa contrarietà alla morale pubblica che però non era stata dimostrata, la imprevedibilità e selettività della misura, l'utilizzo del prelievo in chiave regolatoria<sup>17</sup>.

Quest'ultimo aspetto appare particolarmente degno di nota, anche alla luce delle recenti tendenze, riscontrabili nel panorama internazionale, ad utilizzare aliquote fiscali elevate o basi imponibili grossolane e sovra-rappresentative della ricchezza effettivamente prodotta dai contribuenti per perseguire finalità (extrafiscali) di riduzione e correzione delle disuguaglianze distributive. Per i giudici di Strasburgo, in effetti, tali finalità andrebbero meglio perseguite utilizzando altri strumenti, in grado di operare *ex ante* (come delle politiche di riduzione dei livelli retributivi o pensionistici), e non attraverso lo strumento fiscale, che intervenendo *ex post* produce l'effetto di frustrare le legittime aspettative dei contribuenti nei cui confronti si interviene.

Rilevante diventa altresì, in questo giudizio sulla “proporzionalità” e “adeguatezza” delle misure contestate, il loro carattere selettivo, il quale determina un *vulnus* al principio di uguaglianza tributaria<sup>18</sup>.

**4.** Nella giurisprudenza costituzionale italiana l'interrelazione tra il potere di imposizione e il diritto di proprietà, nella prospettiva di una tutela di quest'ultimo nei confronti di tributi confiscatori, tende invece a non trovare accoglimento.

Si può al riguardo menzionare la sentenza sull'ICI n. 111/1997, in cui era stato lamentata la violazione degli artt. 42 e 53 Cost. per l'effetto espropriativo e lesivo

della capacità contributiva, derivante dalla elevata entità dell'aliquota ICI, sommata all'indeducibilità del tributo dall'imponibile IRPEF, nonché all'esistenza di ulteriori forme di imposizione che avrebbero colpito pesantemente il reddito ed il patrimonio immobiliare. La Corte ha tuttavia in quell'occasione richiamato il principio (risalente: sentenza n. 9/1959) secondo cui dalla legge tributaria nasce soltanto una obbligazione pecuniaria verso lo Stato ovvero gli altri enti pubblici, cui il soggetto passivo sarebbe tenuto con tutto il suo patrimonio, e non soltanto col bene colpito. Per la Corte sarebbe *«riduttivo identificare la capacità contributiva, che è alla base di tale vincolo, con la proprietà di uno specifico bene patrimoniale ovvero con quella di un reddito, esprimendo, invece, essa l'idoneità generale del singolo a concorrere alle spese pubbliche, in relazione alla molteplicità degli obiettivi di politica fiscale che il legislatore può perseguire, con l'imposizione tributaria, e che, talora, vanno anche al di là della mera esigenza dell'acquisizione di entrate al bilancio dello Stato»*.

Viene così evocata un'ineffabile capacità contributiva complessiva, onde legittimare imposizioni su cespiti reddituali o patrimoniali non in grado di assorbirle, con elementi di indebita sovrapposizione tra il profilo civilistico relativo alla responsabilità patrimoniale del debitore e all'esecuzione forzata (art. 2740 c.c.) e la verifica di legittimità di un'imposta che, nel colpire un determinato bene o reddito, dovrebbe non eccedere il valore del cespite colpito. Se si astraie dalla capacità contributiva palesata dall'indice o presupposto d'imposta, si rischia in effetti di porre il soggetto passivo in una situazione di impossibilità di adempiere per mancanza dei mezzi necessari al pagamento.

Nella citata sentenza sull'ICI la Corte ha in ogni caso affermato l'estraneità della materia espropriativa all'ambito dell'art. 53 Cost. (richiamando le precedenti sentenze nn. 283/1993, 22/1965 e 9/1959), e ribadito come sia soltanto l'art. 53 il parametro cui ricondurre il giudizio sull'uso che il legislatore abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione.

Si legge peraltro nella citata sentenza che ciò non esclude che, in occasione di tale giudizio, possa emergere anche la coesistente lesione di altri interessi costituzionalmente protetti, tra i quali la tutela del diritto di proprietà. Insomma, l'imposta espropriativa non potrebbe essere giudicata illegittima in quanto tale, allo scopo di configurare una diretta lesione dell'art. 42: secondo una tale visione l'effetto confiscatorio potrebbe essere valorizzato quale elemento di giudizio da cui eventualmente desumere la violazione dell'art. 53 sotto il profilo della ragionevolezza nonché, unitamente ad esso, del diritto di proprietà.

La Corte, espressasi recentemente sul contributo straordinario di solidarietà contro il caro bollette<sup>19</sup> in continuità con la propria precedente giurisprudenza, sembra tuttavia aver assunto una postura ancor più rigida, senza assegnare un qualsivoglia rilievo all'ipotizzata violazione dell'art. 42 Cost.

In una prima occasione (sentenza n. 111/2024), la Corte ha ritenuto non fondata la questione, avente ad oggetto l'art. 37 D.L. n. 21/2022, censurato in riferimento agli

artt. 42 e 53 Cost., nonché all'art. 117 Cost. e, in via mediata, all'art. 1 Prot. add.le CEDU, rifacendosi alla propria precedente giurisprudenza secondo cui una «*legge tributaria, anche retroattiva, non dà luogo a un'espropriazione di proprietà privata, ma solo ad una obbligazione pecuniaria verso lo Stato o altro ente pubblico*» (sentenze n. 9/1959, n. 22/1965), e alla già citata sentenza sull'ICI, ribadendo l'estraneità della materia espropriativa all'ambito dell'art. 53 Cost., norma alla quale andrebbe ricondotto il giudizio sull'uso ragionevole dei poteri discrezionali del legislatore in materia tributaria, onde verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione. Secondo la Corte, nel nostro ordinamento costituzionale la previsione nell'art. 53 Cost. di un esplicito principio di capacità contributiva al quale rapportare la legittimità degli interventi impositivi (a differenza di altri ordinamenti come quello tedesco dove il *Grundgesetz* non contempla espressamente tale principio) precluderebbe la possibilità di evocare, in qualche modo forzandone, dal punto di vista concettuale, l'area di applicazione, la garanzia costituzionale del diritto di proprietà.

Si può tuttavia osservare che nell'ordinamento tedesco il principio di capacità contributiva, ancorché non espressamente previsto dalla Costituzione, è ricavato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dal principio di uguaglianza; inoltre, non è chiaro perché mai il giudizio di costituzionalità delle leggi tributarie sostanziali dovrebbe esaurirsi nel solo parametro della capacità contributiva: una legge d'imposta potrebbe infatti rispettare tale principio, nel senso di essere collegata ad un effettivo indice di capacità contributiva e non presentare profili di incoerenza, ma essere al tempo stesso lesiva del diritto di proprietà, laddove connotata da effetti confiscatori, a meno di non ritenere che le imposte possano avocare interamente le ricchezze del contribuente o addirittura andare oltre, incidendo anche quelle non possedute, cioè una ricchezza inesistente laddove misurata in termini di reddito o patrimonio netto.

La Corte, nella sentenza n. 111/2024, ha poi escluso il contrasto con l'art. 1 Prot. add.le CEDU e la sua autonoma nozione di bene, richiamando l'ampio margine di apprezzamento riconosciuto in tale ambito agli Stati, e il fatto che nelle sentenze ungheresi la Corte EDU ha comunque sancito che il semplice fatto che l'aliquota fiscale sia molto elevata non dà luogo di per sé a una violazione di tale disposizione. Nella successiva sentenza sul contributo straordinario contro il caro bollette (sentenza n. 180/2025), la Corte costituzionale ha riaffermato il proprio pensiero in una situazione ancor più estrema, dato che il contributo straordinario aveva determinato l'erosione dell'intero patrimonio netto sociale, di tutto il risultato operativo e l'utile ante imposte 2021, nonché di tutto l'utile 2022 del contribuente.

Secondo la Corte, tuttavia, «*nemmeno questa specifica prospettiva, che evoca la possibilità di effetti abnormi in termini di incisione sul patrimonio e sul reddito di un'impresa, cambia, tuttavia, i termini della questione, perché il sindacato di questa Corte, in riferimento ai parametri nazionali, si esaurisce comunque all'interno della verifica, ai sensi degli artt. 3 e 53 Cost., della non arbitrarietà dell'indice di capacità contributiva individuato dal legislatore, nonché della ragionevolezza e*

*proporzionalità dell'imposizione, senza che venga in rilievo la tutela della proprietà di cui all'art. 42 Cost.».*

Per giustificare la propria posizione la Corte ha poi rilevato che patrimonio e reddito, cioè le entità di cui si era denunciato l'effetto confiscatorio, sono estranei al presupposto del contributo di solidarietà straordinario, che attiene a una diversa grandezza economica, corrispondente alla variazione in aumento del saldo tra le operazioni IVA attive e passive di due diversi periodi di riferimento. Si noti tuttavia che questo argomento porterebbe a considerare i tributi non basati sul reddito o sul patrimonio sempre al riparo da censure di costituzionalità per eccessività del prelievo: insomma, progettando un tributo avente quale base imponibile un qualche grossolano risultato intermedio o margine lordo non rappresentativo della effettiva ricchezza prodotta dall'impresa, il legislatore si porrebbe al riparo da qualsivoglia censura di costituzionalità basata sugli effetti confiscatori dell'imposta, posto che questi ultimi per definizione andrebbero riferiti al reddito o al patrimonio netto, e verrebbero quindi giudicati estranei al presupposto dell'imposta in contestazione. Ne deriva, seguendo il ragionamento della Corte, un vuoto di tutela proprio nelle situazioni più delicate, in cui maggiore è il rischio di una confiscatorietà occulta o strisciante del tributo.

Non sappiamo peraltro quale sarebbe la conclusione della Corte nel caso di prelievi aventi quale presupposto il reddito e/o il patrimonio, dagli effetti confiscatori o para-confiscatori provocati da aliquote elevatissime, valutabili come tali *ex ante*, sulla sola scorta del dato legislativo e non di un'analisi delle fattispecie condotta caso per caso: forse la Corte considererebbe un tale prelievo in contrasto con l'art. 53. Ciò che tuttavia è esplicito nel ragionamento dei giudici è che la scelta di un presupposto atipico e dal carattere ibrido ha l'effetto paradossale di porre la legge fiscale al riparo da censure, se non quelle della coerenza interna della disciplina, su cui il giudizio della Corte tende peraltro ad essere molto lasco. Vi è poi da aggiungere che un'ulteriore difficoltà nell'ipotizzare l'illegittimità di tributi espropriativi deriva dal fatto che nei casi dei prelievi su grandezze lorde quali il fatturato e simili, l'effetto confiscatorio è erratico, può cioè prodursi o meno a seconda delle circostanze, e non è dunque una conseguenza automaticamente derivante dalla conformazione dell'imposta, come si verificherebbe per un'imposta con aliquote confiscatorie. Nondimeno, non sembra che ciò sia sufficiente per escludere il contrasto con i diritti fondamentali dei contribuenti: il fatto stesso che presupposto e/o base imponibile siano congegnati in modo da poter provocare, anche se non sempre ma comunque in una serie indeterminata di casi, degli effetti confiscatori o addirittura più che confiscatori, non dovrebbe costituire un ostacolo a una declaratoria incostituzionalità della legge<sup>20</sup>.

In ogni caso, il rischio che il contributo straordinario, anziché incidere gli asseriti sovrapprofitti, si trasformi in un'imposta patrimoniale, e quindi sulla proprietà, dall'entità imprevedibile e dagli effetti confiscatori, si era concretizzato nella fattispecie oggetto della sentenza n. 180/2025, e si era dunque in presenza di una situazione estrema, come riconosciuto dalla stessa Corte, non scongiurata nemmeno dalla previsione di un tetto massimo all'imposizione. Eppure, la Corte ha preferito valorizzare le «*circostanze straordinarie che qualificano in termini del tutto sui*

*generis l'intervento normativo (sentenza n. 111 del 2024), a fronte delle quali si sono manifestate particolarissime esigenze di gettito e di solidarietà», ribadendo che alla luce delle stesse poteva eccezionalmente ritenersi non irragionevole lo strumento utilizzato dal legislatore.*

Al ragionamento della Corte si può tuttavia opporre la seguente obiezione: anche ammesso che gli unici parametri da verificare siano quelli, rilevanti ai sensi degli artt. 3 e 53 Cost., della non arbitrarietà, ragionevolezza e proporzionalità dell'imposizione, non sembra esservi alcuna ragionevolezza e proporzionalità in una disciplina del prelievo suscettibile non solo di determinare l'erosione dell'intero patrimonio e dell'intero utile d'esercizio di un'impresa, ma di andare addirittura oltre, costringendo l'impresa stessa a indebitarsi o a richiedere degli apporti ai soci per poter pagare l'imposta, a pena di chiusura dell'attività.

A venire in gioco in tal caso è non solo la tutela della proprietà privata, ma altresì quella della iniziativa economica privata ai sensi dell'art. 41 Cost. Se si può certamente convenire sull'estrema difficoltà di individuare un limite massimo all'imposizione tributaria, quel che si può altrettanto certamente dire è che un'imposta distruttrice e addirittura "più che confiscatoria", in quanto eccedente i mezzi economico-patrimoniali dell'impresa, travalica il limite della capacità contributiva (art. 53 Cost.) e si appalesa come irragionevole e sproporzionato, anche alla luce degli artt. 41 e 42 Cost.<sup>21</sup>.

D'altra parte, il fatto che gli effetti espropriativi del prelievo dipendano dalla scelta della base imponibile, non espressiva della ricchezza prodotta dall'impresa, e non invece dall'elevatezza delle aliquote, non sembra un elemento idoneo a escludere l'illegittimità costituzionale di un'imposizione che di fatto assume carattere confiscatorio. Anzi, se vogliamo, la situazione potrebbe nel primo caso generare situazioni ancor più estreme: mentre infatti aliquote elevate possono approssimare o uguagliare il 100% della ricchezza presa di mira dal legislatore, un'imposta applicata a una base imponibile coincidente con una grandezza lorda come la differenza tra saldi di operazioni IVA riferiti a due diversi periodi temporali, produce effetti del tutto imprevedibili se rapportata al reddito o al patrimonio del soggetto passivo, potendo in concreto provocare non solo la totale ablazione di ogni suo bene, ma andare anche oltre, determinando la nascita di un'obbligazione di pagamento eccedente gli averi posseduti. Ne deriva che prelievi sul prodotto o il margine lordo, sui ricavi o il fatturato andrebbero evitati, o quantomeno – se introdotti – accompagnati da un tetto massimo all'imposizione parametrato al reddito o al patrimonio del soggetto<sup>22</sup>.

5. Come si è visto, dunque, mentre la Corte EDU riconosce che, sia pure in situazioni estreme, il diritto di proprietà tutelato dall'art. 1 Prot. add.le CEDU possa costituire un controlimite rispetto al potere di imposizione degli Stati, la Corte costituzionale ritiene che non possa mai configurarsi una diretta lesione dell'art. 42 Cost., nemmeno al cospetto di imposte aventi effetti di totale ablazione del patrimonio e del reddito del soggetto passivo, e che gli unici parametri da verificare siano quelli, rilevanti ex artt. 3 e 53 Cost., della non arbitrarietà, ragionevolezza e proporzionalità dell'imposizione. Il

rischio è dunque di un minor grado di tutela riconosciuto ai contribuenti italiani nei confronti di imposte con carattere espropriativo, anche perché i giudizi sulla ragionevolezza e proporzionalità dell'imposizione vengono sovente influenzati da considerazioni che, facendo di volta in volta perno sulla temporaneità dell'imposizione, la straordinarietà dell'intervento legislativo, l'eccezionalità della situazione e altro ancora, finiscono per tradursi in mancate occasioni per una declaratoria di incostituzionalità di imposte ad effetti confiscatori.

Resta allora da chiedersi se non siano maturi i tempi per una rilettura del diritto interno in senso conforme alla CEDU, per come la stessa viene interpretata dalla Corte di Strasburgo, e un ripensamento dell'assetto scaturito dalle note "sentenze gemelle" della Corte costituzionale del 2007<sup>23</sup>. Fino ad oggi la posizione della Corte, anche a seguito delle modifiche intervenute con il Trattato di Lisbona, è stata di chiusura, negando che il giudice di merito possa direttamente disapplicare la norma interna in contrasto con il sistema CEDU<sup>24</sup>; tuttavia, va considerato che l'art. 6 TUE e l'art. 52 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE "incorporano" nel diritto europeo – il quale come è noto esplica effetti diretti negli ordinamenti nazionali – i diritti fondamentali riconosciuti dal sistema CEDU, e tra questi la tutela del diritto di proprietà<sup>25</sup>, anche come baluardo nei confronti di imposizioni fiscali confiscatorie<sup>26</sup>. Quindi, anche se si vuole (continuare ad) attribuire alle disposizioni contenute nella CEDU il ruolo di norme interposte rispetto all'art. 117, comma 1, Cost., e non anche di regole espressive di diritti fondamentali introiettati nel diritto unionale e per tale motivo di diretta e immediata applicazione nell'ordinamento interno (quantomeno nei casi in cui si verta su questioni disciplinate dal diritto europeo), le stesse dovrebbero ciononostante orientare il giudizio sulla costituzionalità delle leggi: per quanto qui interessa, l'art. 1 Prot. add.le CEDU delinea, nel delicato equilibrio e bilanciamento tra interesse pubblico e diritti dei privati, una funzione oppositiva del diritto di proprietà nei confronti di imposizioni aventi carattere espropriativo, arricchendo così il catalogo delle tutele altrimenti affidate al solo giudizio di ragionevolezza e non arbitrarietà (fondato sugli artt. 3 e 53 Cost.), il quale si è purtroppo dimostrato – per l'applicazione fino ad oggi fattane dai giudici costituzionali – non in grado di fungere da efficace deterrente per il legislatore e contromisura nei riguardi di imposte produttive di effetti confiscatori.

\*(\*) Testo rivisto, aggiornato e integrato con l'aggiunta delle note essenziali dell'intervento svolto dall'Autore. al Convegno "La giustizia tributaria nello Stato di diritto in un contesto europeo. Profili sostanziali, procedurali e processuali", tenutosi il 17 e 18 aprile 2026 presso l'Università degli Studi di Padova, in collaborazione con l'ANTI, Sezione Veneto. Esso confluirà nel fascicolo n. 1/2026 (semestrale) della *Rivista telematica di diritto tributario*.

<sup>1</sup> Cfr. ad esempio, FEDELE A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2005, 29, per il quale nel caso dell'espropriazione l'intervento sul patrimonio del privato ha per oggetto un bene infungibile individuato per la sua utilità specifica e destinato alla soddisfazione di un interesse generale, mentre nel prelievo fiscale la decurtazione patrimoniale è operata con riferimento al valore di scambio dell'oggetto del prelievo, cosicché la necessità dell'indennizzo non viene in rilievo: per il chiaro Autore, perciò, «risulterebbero insuscettibili di valutazione alla stregua del principio costituzionale che tutela la proprietà privata i tributi che, al limite, giungessero a livelli di incidenza tali da comportare la necessità di liquidare in tutto o in parte il patrimonio del contribuente».

<sup>2</sup> In particolare, sul divieto di confiscatorietà dei tributi sancito dalla Costituzione spagnola vedi ESCRIBANO LOPEZ F., *Il divieto di "alcance confiscatorio" del sistema tributario nella Costituzione spagnola*, in M. BEGHIN M. ET AL. (a cura di), *Atti della giornata di Studi in onore di Gaspare Falsitta*, Padova, 2012, 109 ss.; LOPEZ ESPADAFOR C.M., *Situación actual de la prohibición de confiscatoriedad en materia tributaria: la experiencia española en el contexto de la unión europea*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2012, 1, 137 ss.; SIMON ACOSTA E., *Principios de moderación y no confiscatoriedad. Una visión desde la perspectiva de los derechos humanos*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2017, 2, 483 ss.

<sup>3</sup> Per una rassegna di carattere comparatistico cfr. FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008, 260 ss.

<sup>4</sup> Su cui vedi BOZZA-BODDEN N., *L'imposta confiscatoria nella giurisprudenza e nella dottrina tedesca dopo la sentenza 18 gennaio 2006 della Corte costituzionale germanica*, in BEGHIN M. ET AL. (a cura di), *Atti della giornata di Studi in onore di Gaspare Falsitta*, cit., 99 ss. Sulle pronunce della Corte EDU v. *infra*, paragrafo 3.

<sup>5</sup> Sul punto v. COLLET M., *L'impot confiscatoire: question politique, reponses juridiques*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2013, 4, 797 ss.; PEZET F., *La jurisprudence constitutionnelle sur l'impot confiscatoire: une politique des petits pas*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2014, 3, 653 ss.; POGGIOLI M., *Ancora qualche annotazione sulla sentenza n. 662/2012 del Conseil Constitutionnel e sull'insostenibile graveur dell'imposta confiscatoria*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, 6, IV, 171 ss.

<sup>6</sup> In senso conforme CARPENTIERI L., *Prelievo eccessivo vs. equità: il difficile punto di equilibrio dei sistemi fiscali moderni*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2015, 1, 53.

<sup>7</sup> Sull'uso dell'imposta per fini sanzionatori si veda MARELLO E., *Pulsioni oscure: l'imposta come sanzione*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2021, 2, I, 205 ss.

<sup>8</sup> Si pensi, ad es., all'avocazione dei profitti di guerra disposta dal D.Lgs. 28 aprile 1947, n. 330.

<sup>9</sup> Sul carattere tributario dell'avocazione dei profitti di regime sancita dal D.Lgs. Lgt. 26 marzo 1946, n. 34, si veda GIANNINI A.D., *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Torino, 1956, 60-62, mentre in senso contrario FRANSONI G., *Stato di diritto, diritti sociali, libertà economica e principio di capacità contributiva*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, 11, I, 1069 s., sul rilievo che la stessa non sarebbe unicamente preordinata al finanziamento delle spese pubbliche. Sul tema, più di recente, STEVANATO D., *The Uneasy Case for Windfall and Excess Profits Taxation*, in *World Tax Journal*, 2026, nn. 1 e 2.

<sup>10</sup> Cfr. KADES E., *Windfalls*, in *Yale Law Journal*, 1999, 1489 ss.

<sup>11</sup> Il quale viene in genere destinato a favore di quelle categorie di persone o imprese che sono state danneggiate dagli eventi posti a presupposto delle imposte deliberate a carico dei soggetti che ne hanno invece tratto vantaggio.

<sup>12</sup> Cfr. Corte di Giustizia UE, 12 febbraio 2009, C-67/08, *Block*, in cui veniva in rilievo il concomitante prelievo, sia da parte dello Stato di residenza del *de cuius* che dello Stato di residenza dell'erede, dell'imposta di successione.

<sup>13</sup> Si veda, a tal riguardo, la distinzione effettuata da Corte costituzionale nelle sentenze sul contributo straordinario contro il caro bollette, su cui *infra*, paragrafo 4.

<sup>14</sup> Corte EDU, 14 maggio 2013, *N.K.M. v. Hungary*, ric. n. 66529/11; 25 giugno 2013, *Gall v. Hungary*, ric. n. 49570/11; 4 novembre 2013, *R.Sz v. Hungary*, ric. n. 41838/11. In generale, sulla possibilità di inquadrare i tagli alle retribuzioni o ai trattamenti pensionistici di dipendenti pubblici quali misure fiscali, v. STEVANATO D., *Riduzione dei trattamenti economici dei pubblici dipendenti: "taglio" agli stipendi o discriminatorio prelievo fiscale?*, in *Dialoghi tributari*, 2012, 5, 513 ss.

<sup>15</sup> Al netto di quelle teorie che, nel considerare la proprietà privata un "mito", ritengono che i privati non abbiano un vero e proprio diritto di appropriarsi del loro reddito lordo, giacché lo stesso non esisterebbe senza le leggi e le infrastrutture pubbliche finanziate dai tributi: cfr. MURPHY L. - NAGEL T., *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*, New York, Oxford University Press, 2002.

<sup>16</sup> Si pensi alla recente sentenza *Italgomme S.r.l.* e alle altre successive pronunce che hanno avuto ad oggetto la normativa italiana sulle indagini fiscali e la loro contrarietà con l'art. 8 CEDU.

<sup>17</sup> Per un commento alle sentenze in questione si veda STEVANATO D., *Ancora su tagli retributivi nel settore pubblico, imposte confiscatorie e tutela dei diritti proprietari*, in *Dialoghi tributari*, 2014, 6, 601 ss., nonché, da ultimo, POGGIOLI M., *Note minime in tema di tutela della proprietà ed imposizione tributaria nei primi settant'anni della CEDU*, in *federalismi.it*, 2023, 20, 239 ss.

<sup>18</sup> L'idea che un'imposizione eccessiva violi il principio di uguaglianza dei cittadini davanti ai carichi pubblici è alla base anche della pronuncia di incostituzionalità emessa dal *Conseil Constitutionnel* francese, sentenza n. 662/2012, cit.

<sup>19</sup> Introdotto in via temporanea dall'art. 37 D.L. n. 21/2022.

<sup>20</sup> Secondo una certa opinione, invece, in tali circostanze la legittimità del prelievo non potrebbe mai essere messa in discussione, dovendo ogni valutazione al riguardo essere fatta in astratto: cfr. FRANSONI G., *Stato di diritto ...*, cit., 1069, secondo cui l'eventualità che l'obbligo tributario possa di fatto assorbire tutte le risorse economiche di un determinato contribuente non costituirebbe mai un parametro per valutare la legittimità del tributo, dovendo questa essere scrutinata soltanto in astratto e rispetto al sistema impositivo normativamente delineato, non rispetto alle eventuali ricadute pratiche. In senso critico POGGIOLI M., *L'imposizione confiscatoria, tra valutazione astratta e misurazione concreta: alcune riflessioni in prospettiva dialogica*, in *Riv. dir. trib.*, 2014, 2, I, 225 ss.

<sup>21</sup> Sull'esigenza che il prelievo fiscale non determini la spoliazione degli "averi" e sia ragionevole, anche nelle circostanze straordinarie come quelle che hanno fatto da sfondo al contributo di solidarietà, vedi anche GIOVANNINI A., *Guerra, solidarietà politica e capacità contributiva*, in *Giur. cost.*, 2024, 1062 s. Possibilista nei confronti di una considerazione degli artt. 41 e 42 Cost. quali limiti alla tassazione dei sovraprofiti, in un bilanciamento con l'interesse erariale e le esigenze di uguaglianza e solidarietà, è AMATUCCI A., *La compatibilità del sistema di tassazione degli extraprofiti delle imprese energetiche con i principi costituzionali e UE*, in *Riv. trim. dir. trib.* 2025, 2, 263.

<sup>22</sup> Come nel caso del contributo di solidarietà temporaneo previsto dall'art. 1, comma 115, L. 29 dicembre 2022, n. 197, per il quale è prevista una soglia massima pari al 25% del patrimonio netto dell'impresa.

<sup>23</sup> Corte cost., 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349.

<sup>24</sup> Cfr. Corte cost., 11 marzo 2011, n. 80, e 18 luglio 2013, n. 210. Anche per la Corte di Giustizia, 24 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*, l'art. 6, paragrafo 3, TUE, «non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale [...] il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla CEDU non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa».

<sup>25</sup> Sul punto cfr. anche PISTONE P., *Diritto tributario europeo*, Torino, 2022, 90 ss., per il quale, rilevato che l'art. 1 Prot. add.le trova applicazione nell'ordinamento giuridico europeo grazie alla corrispondenza tra esso e la disposizione che regola il diritto di proprietà all'interno della Carta di Nizza (art. 17 CDFUE), ritiene che l'art. 17 CDFUE possa essere considerato quale espressione dell'obbligo di stabilire un limite massimo all'imposizione fiscale nei casi (come quelli ungheresi) di imposizione confiscatoria imputabili all'esercizio della potestà impositiva di uno Stato, come pure in quelli risultanti dal parallelo esercizio del potere impositivo da parte di più Stati.

<sup>26</sup> Osserva CIPOLLINI C., *I limiti europei all'imposizione patrimoniale: analisi ricostruttiva e riflessioni de iure condendo*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2021, 4, 791 ss., che «non paiono esserci ostacoli rispetto ad un'interpretazione del diritto interno in senso conforme alla CEDU. Difatti, anche a voler riconoscere la necessità di subordinare il rispetto della CEDU ad una lettura costituzionalmente conforme, il giudice nazionale potrà ben valorizzare quei diritti economici, previsti dagli artt. 41, 42 e 47 Cost. che di fatto già consentono una piena affermazione dei medesimi valori e libertà di matrice europea qui discussi».