Addizionali provinciali alle accise sull'energia elettrica: la (ir)rilevanza delle Conclusioni dell'Avvocato Generale e della conseguente pronuncia conclusiva del procedimento di rinvio pregiudiziale dinanzi alla CGUE ai fini del riconoscimento del diritto al rimborso dei consumatori finali

Gianmarco Moro

Come noto, con ord. del 28 aprile 2022 il Tribunale di Como – nell'ambito dell'annoso dibattito sorto in merito al diritto dei consumatori finali di vedersi rimborsata l'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica pagata negli anni precedenti al 2012 ai fornitori di energia esercenti la rivalsa – ha sollevato un rinvio pregiudiziale, con il quale ha investito la CGUE della questione relativa alla possibilità per il giudice nazionale, in una controversia tra privati, di disapplicare la normativa interna in contrasto con una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non recepita o non correttamente recepita.

Tale remissione ha fatto seguito all'intenso contenzioso (su cui si rinvia ad un precedente contributo su questo sito) che vede tutt'oggi contrapposti:

1) i consumatori finali dell'energia elettrica, i quali – sulla scorta del consolidato orientamento della Corte di Cassazione secondo cui l'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica di cui al d.l. n. 511 del 1988 va disapplicata per contrasto con l'art. 1 par. 2 della direttiva 2008/118/CE, per come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'UE[1] – intentano nei confronti dei propri fornitori un'azione civilistica di ripetizione dell'indebito, sostenendo la non debenza del pagamento effettuato (a titolo di addizionale provinciale) per contrasto della norma italiana istitutiva dell'imposta in questione con la citata direttiva 2008/118/CE. Detta incompatibilità imporrebbe ai giudici nazionali di disapplicare la normativa nazionale e di disporre il rimborso dei pagamenti effettuati fino all'abrogazione dell'addizionale, intervenuta a decorrere dal 2012;

2) i fornitori di energia elettrica, i quali resistono alle predette domande di restituzione avanzate nei loro confronti sostenendo principalmente la compatibilità della normativa italiana *de qua* con quella dell'UE e, in ogni caso, l'impossibilità per il giudice nazionale di disapplicare, nell'ambito di una controversia promossa tra privati, la relativa disciplina, stante il ben noto principio di esclusione dei cc.dd. effetti (diretti) orizzontali delle direttive.

Nel solco di tale disputa giurisprudenziale, a fronte del contrasto sorto in seno alle Corti di merito – i cui giudizi si concludono a favore ora dei consumatori finali (sulla scorta del predetto unanime orientamento della Suprema Corte) ora dei fornitori di energia elettrica (in

ragione delle argomentazioni spese in merito al riconoscimento del predetto effetto diretto orizzontale delle direttive, negato dalla CGUE) –, necessitano di una (sia pur breve) riflessione le Conclusioni dell'Avvocato Generale Nicholas Emiliou del 16 novembre 2023, rese (nella causa C-316/22) in occasione del suddetto rinvio pregiudiziale alla CGUE disposto dal Tribunale di Como nell'ambito di una controversia incardinata da un consumatore nei confronti di un fornitore di energia elettrica per la ripetizione delle somme a quest'ultimo versate e da lui corrisposte (quale soggetto passivo d'imposta) all'Erario a titolo di addizionale provinciale alle accise.

Orbene, in tali Conclusioni l'Avvocato Generale – investito della questione relativa alla possibilità per il giudice nazionale, nell'ambito di una controversia instaurata tra soggetti privati, di disapplicare la normativa interna in contrasto con una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non recepita o non correttamente recepita – ha sostenuto, con ampi e puntuali richiami giurisprudenziali, il generale principio per cui disposizioni "*chiare, precise e incondizionate*" di direttive UE non recepite (o tardivamente recepite) possono essere invocate nei confronti non solo di organismi di diritto pubblico (efficacia verticale) ma anche di "*enti privati*" (c.d. efficacia orizzontale) qualora "*il diritto nazionale lo preveda*" o qualora tali enti (ancorché privati) "*siano soggetti all'autorità o al controllo di una pubblica autorità o, in alternativa,* […] *siano stati incaricati da una tale autorità di svolgere un compito di interesse pubblico e siano stati a tal fine dotati di poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli*".

Ciò posto, l'Avvocato Generale – pur indicando, in astratto, i criteri da prendere in considerazione per stabilire se un ente privato "*sia soggetto all'autorità o al controllo di una pubblica autorità*" oppure "*sia stato incaricato da un organo pubblico «di svolgere un compito di interesse pubblico» e sia stato dotato, a tal fine, di «poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli»*" (cfr. parr. 41 ss. delle Conclusioni) – non ha tuttavia precisato se detti elementi (necessari affinché le predette disposizioni "*chiare, precise e incondizionate*" possano, a suo parere, essere invocate anche nelle controversie tra privati e affinché il giudice nazionale possa, di conseguenza, disapplicare le disposizioni di diritto interno con esse contrastanti) siano effettivamente ravvisabili nella fattispecie oggetto del giudizio pendente dinanzi al giudice del rinvio (avente ad oggetto, come sopra detto, il diritto dei consumatori di vedersi rimborsata l'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica pagata negli anni 2010 e 2011 ai fornitori di energia esercenti la rivalsa). A tal proposito, l'Avvocato Generale si è infatti limitato ad affermare che: "*la questione* [se i fornitori di energia elettrica convenuti nel procedimento principale siano classificabili o meno come enti di diritto pubblico] *è una circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. Ciò*

non soltanto perché la Corte non dispone di tutti gli elementi necessari per procedere a tale valutazione, ma anche, soprattutto, perché, affinché tale valutazione sia accurata, può essere necessario interpretare disposizioni o principi di diritto nazionale".

Quanto appena rilevato, parrebbe in prima battuta doversi ritenere che – laddove la CGUE investita della questione recepisca *tel quel* le anzidette Conclusioni – il riconoscimento del diritto dei consumatori finali alla restituzione di quanto pagato ai propri fornitori a titolo di addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica negli anni antecedenti al 2012 divenga automaticamente subordinato alla preventiva risoluzione da parte del giudice italiano della questione (di natura preliminare) concernente la qualificazione soggettiva dei predetti fornitori di energia elettrica. Ne deriverebbe, in sostanza, che soltanto nell'ipotesi in cui detti fornitori risultino preventivamente classificabili come enti di diritto pubblico (o come soggetti a quest'ultimi assimilati) il giudice nazionale potrebbe quindi disapplicare, nell'ambito una controversia tra privati, la disciplina interna contrastante con quella unionale. Solo in tale circostanza sarebbe, a ben vedere, consentito ai giudici nazionali di ritenere fondata la richiesta dei consumatori finali di vedersi riconosciuto il diritto al rimborso di quanto indebitamente corrisposto ai propri fornitori a titolo di addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica. Ciò in quanto unicamente in tal ipotesi il giudice nazionale potrebbe far valere i c.d. effetti diretti orizzontali delle direttive anche in una controversia tra privati (quale è quella tra i consumatori e i fornitori di energia) e, per l'effetto, disapplicare le disposizioni di diritto interno contrastanti, nella specie, con l'art. 1 par. 2 della citata direttiva 2008/118/CE; disapplicazione che, laddove invece i fornitori si classificassero come meri enti di diritto privato, risulterebbe del tutto preclusa.

Sennonché, parrebbe potersi obiettare che quand'anche la CGUE aderisse alle predette Conclusioni formulate dall'Avvocato Generale e quand'anche – in forza di un'eventuale pronuncia della Corte – il giudice del rinvio o, in generale, qualsivoglia giudice nazionale (investito del compito di individuare in via preventiva la qualificazione soggettiva dei convenuti) non dovesse qualificare i fornitori di energia elettrica come enti di diritto pubblico e dovesse, dunque, propendere per la negazione dell'efficacia orizzontale della citata direttiva comunitaria, il diritto dei consumatori finali alla restituzione di quanto pagato a titolo di addizionale dovrebbe in ogni caso (continuare a) trovare riconoscimento in forza dell'(immutato) orientamento sinora condiviso sul tema dall'unanime giurisprudenza della Corte di Cassazione nonché da parte della prevalente giurisprudenza di merito. Va infatti osservato che i sostenitori del dominante indirizzo secondo cui è del tutto legittima la restituzione delle accise indebitamente corrisposte al fornitore di energia elettrica dall'acquirente finale negli anni precedenti al 2012 ritengono che la disapplicazione della

normativa nazionale di cui all'art. 6 del d.l. n. 511/1988 debba avvenire non già in forza di una (speculare) applicazione orizzontale della direttiva 2008/118 CE (divenendo, dunque, irrilevante stabilire se una tale applicazione sia, nei giudizi in questione, legittima o meno) ma:

1) secondo una prima tradizionale impostazione, valorizzando il fatto che alle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (da cui discende l'incompatibilità della normativa della norma italiana istitutiva dell'imposta in questione con la cit. direttiva 2008/118/CE) vada attribuito il valore di ulteriore (e autonoma) fonte del diritto comunitario, con efficacia *erga omnes*[2]. In tal senso, la disapplicazione del predetto art. 6 del d.l. n. 511 del 1988 si imporrebbe alla stregua dell'interpretazione adeguatrice imposta dalle sentenze della CGUE e non quale effetto dell'immediata esecutività (*i.e.* dell'efficacia orizzontale) della direttiva comunitaria 2008/112/CE. Secondo tale impostazione, pertanto, la disapplicazione della norma interna discenderebbe dal contrasto della stessa con i principi generali di per sé vigenti nel diritto unionale e non per contrasto diretto con la direttiva 2008/118/CE[3]. Per tale ragione – hanno recentemente condiviso taluni Giudicanti – "*non è necessario neppure attendere* [ai fini della definizione dei giudizi aventi ad oggetto le predette domande di restituzione] *la pronuncia della Corte di Giustizia Europea sulla questione rimessa dal Tribunale di Como che attiene sempre al* [diverso] *problema della disapplicabilità della norma interna per contrasto con la direttiva comunitaria non recepita*" (v. Corte d'Appello Milano, Sez. III, Sent., 28/04/2023, n. 1371 e giurisprudenza di legittimità ivi citata);

2) secondo un più recente approdo giurisprudenziale, in forza di un'applicazione in ogni caso verticale della direttiva 2008/118 CE. In quest'ottica, come sostenuto da taluni giudici di merito (cfr. Trib. Vicenza, Sent., 19/07/2023, n. 1391), "*la disapplicazione* [della normativa interna contrastante con la direttiva UE] *andrebbe a imporsi nel rapporto verticale tra Stato e fornitore, travolgendo il presupposto legittimante del pagamento nei rapporti tra quest'ultimo e acquirente*". In questa prospettiva, "*la disapplicazione che qui viene in esame riguard*[erebbe] […] *la disciplina delle accise che regola il rapporto tributario tra l'Erario e il fornitore e, quindi, il presupposto del rapporto civilistico tra quest'ultimo e il consumatore.* […] *Ciò che viene ad essere inciso è solo ed unicamente il rapporto impositivo, i cui effetti si propagano a cascata, come conseguenza necessitata, sul rapporto privatistico che viene in esame nell*[e] *present*[i] *controversi*[e]"[4].

Se ne trae ragionevole conferma di come, aderendo all'una piuttosto che all'altra impostazione, né il rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale di Como né, tantomeno, un'eventuale pronuncia della CGUE che recepisca integralmente le Conclusioni rassegnate

dall'Avvocato Generale parrebbero (ad oggi e *pro futuro*) sortire alcun effetto preclusivo sul diritto dei consumatori finali alla ripetizione delle somme indebitamente pagate ai propri fornitori a titolo di addizionali provinciali alle accise sull'energia elettrica. Ed infatti, al netto delle considerazioni che potrà articolare la Corte di Giustizia dell'UE nell'ambito del proprio sindacato ai fini dell'operato rinvio pregiudiziale, il diritto dei consumatori alla restituzione delle addizionali versate ai fornitori sembrerebbe dipendere (non già dal riconoscimento di una spiegata efficacia orizzontale della direttiva n. 2008/118/CE nell'ambito di giudizi instaurati tra privati, ma piuttosto) dal necessario *adeguamento* del diritto nazionale ai principi generali ritraibili dalle pronunce (aventi efficacia *ultra vires*) della CGUE (quale autonoma fonte dell'ordinamento euro-unionale) o, in alternativa, dall'applicazione in ogni caso verticale della suddetta direttiva 2008/118 CE. Ne deriverebbe, in buona sostanza, l'irrilevanza della disposta questione pregiudiziale (e della pronuncia conclusiva del procedimento instaurato dinanzi la Corte) ai fini della risoluzione dei giudizi promossi dai consumatori nei confronti dei propri fornitori di energia elettrica per il rimborso di quanto loro corrisposto a titolo di addizionale provinciale: poiché infatti nell'ambito di detti giudizi ciò che viene ad essere inciso è solo ed unicamente il rapporto impositivo (i cui effetti si propagano, come detto, a cascata sul rapporto privatistico consumatore-fornitore), si rivelerebbe se non altro superfluo imbattersi (ai fini del riconoscimento del predetto diritto al rimborso) nella questione relativa alla possibilità per il giudice nazionale, nell'ambito di una controversia tra privati, di disapplicare la norma interna in contrasto con una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva unionale non recepita (o erroneamente recepita). Detto rinvio pregiudiziale (di per sé inidoneo a condizionare e, tantopiù, a mutare l'orientamento giurisprudenziale sinora formatosi sul tema) finisce, a ben vedere, soltanto per comportare una notevole ed ingiustificata dilazione delle tempistiche processuali (stante la sospensione di numerosi giudizi in attesa della pronuncia della CGUE) con conseguente irragionevole pregiudizio per i consumatori finali di energia.

---

[1] Sul punto si rinvia, tra le tante, a Cass. n. 27101/2019, Cass. n. 22343/2020, Cass. n. 16142/2020 e Cass. n. 10691/2020.

[2] Sul punto, si rinvia a Cass. n. 5381/2017 e Cass. n. 13425/2019. Con riferimento alle pronunce di merito rese nell'ambito di giudizi aventi ad oggetto la restituzione in favore dei consumatori finali delle somme corrisposte ai fornitori di energia elettrica a titolo di addizionale provinciale alle accise, si vedano tra le più recenti CdA Milano n. 2449/2023, CdA Milano n. 1704/2023 e Trib. Vicenza n. 1391/2023, secondo cui: "*L'interpretazione del diritto comunitario adottata dalla Corte di giustizia, ha efficacia "ultra partes", sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali e sia emesse in sede di verifica della validità di una*

disposizione, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino "ex novo" norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia "erga omnes" nell'ambito della Comunità".

[3] Come ben noto, infatti, sia la Corte di Cassazione sia la giurisprudenza di merito hanno costantemente ribadito che: "*in ossequio al principio per cui l'interpretazione del diritto comunitario fornita dalla Corte di Giustizia della UE è immediatamente applicabile nell'ordinamento interno ed impone al giudice nazionale di disapplicare le disposizioni di tale ordinamento che, sia pure all'esito di una corretta interpretazione, risultino in contrasto o incompatibili con essa (v. Cass. n. 27101 del 23/10/2019, che richiama Cass. n. 21248 del 8/11/2004; Cass. n. 22067 del 22/10/2007; Cass. n. 25701 del 9/12/2009; Cass. S.U. n. 3674 del 17/2/2010; Cass. n. 11641 del 15/5/2013; Cass. n. 25278 del 16/12/2015; Cass. n. 16923 del 10/8/2016; Cass. n. 27822 del 31/10/2018)* […] *ne consegue che il D.L. n. 511 del 1988, art. 6, comma 2, indipendentemente da qualsiasi questione sul carattere self executing della direttiva 2008/118/CE, peraltro integralmente recepita dalla normativa interna, va disapplicato in ossequio al ricevuto principio per cui l'interpretazione del Diritto comunitario fornita dalla Corte di Giustizia U.E. è immediatamente applicabile nell'ordinamento interno e impone al giudice nazionale di disapplicare le disposizioni di tale ordinamento che, sia pure all'esito di una corretta interpretazione, risultino in contrasto o incompatibili con essa (v. Cass. Civ. Sez. Trib. del 15/10/2020 n. 22343; Cass. n. 27101/2019)*" (cfr. da ultimo, tra le tante, Corte d'Appello Genova, Sez. III, Sent., 20/10/2023, n. 1135).

[4] Come già osservato nel precedente contributo su questo sito, determinando l'illegittimità dell'imposizione nel rapporto verticale – cioè, nel rapporto (tributario) tra ente impositore e fornitore – la disapplicazione della norma impositiva dell'addizionale in questione si rende dovuta comportando l'automatico venir meno anche del rapporto orizzontale e, segnatamente, della causa del pagamento, da parte dell'utente, della parte di prezzo corrispondente al tributo. In questo senso, si ricordano *e pluribus* Trib. di Bologna, ord. *ex* art. 702-ter c.p.c. del 25.6.2021 e sent. 13.9.2021 n. 2074; Trib. Milano, ord. *ex* art. 702-ter c.p.c. 16-12-2021; Trib. Torino ord. *ex* art. 702-ter c.p.c. 27.12.2021; Trib. Ferrara, sent. n. 736, 17.11.2021; Trib. Milano, ord. *ex* art. 702-ter c.p.c. 15.06.2021; Trib. Roma, ord. *ex* art. 702-ter c.p.c. 04.2.2022; Trib. Torino, sent. n. 641 del 14.2.2022; Corte d'appello di Milano, sent. nn. 1898 del 1.6.2022 e 2752 del 25.8.2022, Trib. Aosta, sent. n. 258 del 27.7.2022.