

Rimborsi addizionale provinciale accise: lo stato dell'arte

Giulia Trasmondi

Non trova ancora una soluzione condivisa il contrasto sorto in merito al diritto dei consumatori di vedersi rimborsata l'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica pagata negli anni 2010 e 2011 ai fornitori di energia che hanno esercitato la rivalsa.

Come noto, sul tema si è recentemente sviluppato un intenso contenzioso che vede contrapposti:

1) i consumatori finali dell'energia che hanno proposto nei confronti dei fornitori azione civilistica di ripetizione dell'indebitato (sulla legittimazione attiva ai fini del rimborso delle imposte in questione si rinvia ad un precedente [contributo](#) su questo sito) sostenendo la non debenza del pagamento effettuato per contrasto della norma italiana istitutiva dell'imposta in questione con la direttiva 2008/118/CE come interpretata dalla CGUE. Tale incompatibilità imporrebbe, infatti, al giudice nazionale di disapplicare la normativa in questione e disporre il rimborso dei pagamenti effettuati fino all'abrogazione dell'addizionale, come noto intervenuta a decorrere dall'anno 2012;

2) i fornitori che stanno resistendo alle 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 la relativa disciplina in forza del principio di esclusione dei cc.dd. effetti orizzontali delle direttive.

In siffatto contesto, a fronte di un pressoché univoco orientamento della Corte di Cassazione (sul punto cfr. *e pluribus* Cass. sent. 27101/2019 già in atti, Cass. civ. sent. 15 ottobre 2020 n. 22343; Cass. civ. sent. 28 luglio 2020 n. 16142; Cass. civ. sent. 5 giugno 2020 n. 10691), la giurisprudenza delle Corti di merito si è finora sostanzialmente divisa fra due orientamenti.

Secondo un primo filone, che giunge al rigetto della domanda del consumatore, non è consentito al giudice, in una controversia tra privati, disapplicare una disposizione nazionale contrastante con una direttiva UE, pena il riconoscimento del c.d. effetto diretto orizzontale delle direttive negato dalla CGUE (sent. 27 febbraio 2014, C-351/12, punto 48; sent. 24 gennaio 2012, C-282/10, punti 40 e 41; 25 giugno 2015, C-671/13, punti 59 e 60; 10 ottobre 2017, C-413/15, punti da 32 a 42; 24 giugno 2019, C-573/17, punti 52-68). Alla medesima soluzione si dovrebbe pervenire anche ammettendo che la direttiva 2008/118/CE possieda i requisiti richiesti dalla giurisprudenza euro-unitaria per produrre effetti diretti (c.d. *self-*

executing). In caso contrario, infatti, si finirebbe per riconoscere un obbligo aggiuntivo in capo a un privato (nella specie, l'obbligo, in capo al fornitore, di restituzione all'utente finale delle somme percepite a seguito dell'esercizio della predetta rivalsa) in netto contrasto con la giurisprudenza unionale secondo cui

«anche se chiara, precisa e incondizionata, una disposizione di una direttiva non consente al giudice nazionale di disapplicare una disposizione del suo diritto interno ad essa contraria se, in tal modo, venisse imposto un obbligo aggiuntivo a un singolo» (sent. 24 giugno 2019 in C- 573/17, punti 67 e 68; cfr. anche sent. 7 agosto 2018 in re C-122/17).

Il filone giurisprudenziale in commento inoltre:

- da un lato sostiene che la Corte di Cassazione avrebbe sì affermato la necessità di non applicare l'art. 6 D.L. 511/1988, in quanto contrastante con la citata direttiva, ma solo in controversie fra l'utente finale e l'Amministrazione Finanziaria;
- dall'altro, sembrerebbe aver escluso che l'assenza di effetti diretti orizzontali delle direttive costituisca ragione idonea a giustificare, eccezionalmente, la legittimazione dell'utente finale a richiedere il rimborso all'Amministrazione finanziaria; ipotesi, piuttosto, riconducibile solo a condizioni legate alla situazione del soggetto passivo.

In questo senso si ricordano *e pluribus* Trib. Milano, ord. ex art. 702-ter c.p.c. del 11.6.2021; Trib. Roma, ord. ex art. 702-ter c.p.c. del 17.7.2021; Trib. Firenze, sent. RG n. 6113/2020 del 15.9.2021; Giudice di Pace di Bologna, sent. n. 3763 del 6.12.2021; Trib. Milano, sent. R.G. n. 27542/2020 del 31.12.2021; Trib. Siena, ord. ex art. 702-ter c.p.c. del 15.01.2022; Trib. Palermo, sent. R.G. n. 5429/2020 del 17.1.2022; Trib. Pavia, sent. del 11.02.2022; Trib. Busto Arsizio, sent. R.G. n. 1146/2020 del 21.3.2022; Trib. Milano, sent. R.G. n. 3850/2021 del 6.7.2022.

Il secondo orientamento – che, viceversa, giunge all'accoglimento della domanda dei consumatori – dà seguito al consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi in senso alla Corte di Cassazione (cfr. *e pluribus* Cass. n. 22343/2020, n. 16142/2020, n. 3233/2020, n. 10691/2020) secondo cui, a prescindere da ogni valutazione in ordine all'operatività del principio dell'esclusione di effetti diretti cc.dd. orizzontali delle direttive UE, la contrarietà

dell'addizionale in questione al diritto unionale deriva dai principi elaborati e dall'attività interpretativa della CGUE che, in quanto immediatamente applicabili nell'ordinamento interno (costituendo fonte "complementare" del diritto europeo), impongono al giudice nazionale di disapplicare le disposizioni di tale ordinamento che risultino in contrasto o incompatibili con essa.

È stato inoltre chiarito che il giudice nazionale ha il dovere di

"interpretare il diritto interno ... alla luce del testo e della finalità della direttiva di cui trattasi al fine di raggiungere i risultati perseguiti da quest'ultima, privilegiando l'interpretazione delle disposizioni nazionali che è maggiormente conforme a tale finalità, per giungere così a una soluzione compatibile con le disposizioni della detta direttiva" (CGUE Grande Sezione, 4 luglio 2006, C-212/04).

Nel caso di specie, essendo la possibilità che il consumatore finale agisca per la ripetizione dell'indebito nei confronti del soggetto passivo d'imposta condizione per la legittimità dell'opposizione allo Stato della domanda di rimborso proposta dal consumatore confronti del fornitore (CGUE 20 ottobre 2011 in causa C-94/10), il principio dell'efficacia solo verticale delle direttive europee non è d'ostacolo all'accertamento dell'indebito nel rapporto di rivalsa, in virtù del collegamento di tale rapporto con quello tra fornitore e Erario, in cui il divieto posto dalla norma europea opera direttamente. Di conseguenza, 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.

Come ben noto, oltre alle citate Corti di merito, sono state recentemente interessate della

questione anche la Corte Costituzionale e la CGUE rispettivamente mediante:

1) due questioni di legittimità costituzionale: l'una sull'art. 14, comma 4, d.lgs. 504/1995 per violazione degli artt. 3, 24, 41, 111 e 117, comma 1, Cost., nonché dell'art. 117 Cost. e, in via mediata, per violazione degli artt. 16 e 52 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (Collegio Arbitrale Vicenza ord. 102 del 26 marzo 2021 già esaminata nel precedente [contributo](#) su questo sito); l'altra sull'art. 6 D.L. 511/1988 per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli gravanti sulla potestà legislativa statale derivanti dall'ordinamento UE (Tribunale Udine, ord. 30 dicembre 2021 su cui si rinvia ai precedente [contributo](#) su questo sito);

2) il rinvio pregiudiziale alla CGUE operato dal Tribunale di Como con ord. del 28 aprile 2022 in cui il giudice ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

a) *"se, in generale, il sistema delle fonti del diritto dell'Unione Europea e, nello specifico, l'art. 288, III comma, TFUE ostino alla disapplicazione, da parte del giudice nazionale, in una controversia tra privati, di una disposizione del diritto interno in contrasto con una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non recepita o non correttamente recepita, con la conseguenza di imporre un obbligo aggiuntivo a un singolo, qualora ciò costituisca, secondo il sistema normativo nazionale (art. 14, IV comma, d.lgs. 504/1995), il presupposto perché quest'ultimo possa far valere contro lo Stato i diritti attribuitigli da tale direttiva".*

b) *"se il principio di effettività osti a una normativa nazionale (art. 14, IV comma, d.lgs. 504/1995) che non consente al consumatore finale di chiedere il rimborso dell'imposta indebita direttamente allo Stato, bensì gli riconosce soltanto la facoltà di esperire un'azione civilistica per la ripetizione nei confronti del soggetto passivo, unico legittimato a ottenere il rimborso dall'Amministrazione finanziaria, laddove l'unica ragione d'illegittimità dell'imposta - ossia la contrarietà a una direttiva euro-unitaria - possa essere fatta valere esclusivamente nel rapporto tra il soggetto obbligato al pagamento e l'Amministrazione Finanziaria, ma non in quello tra il primo e il consumatore finale, così impedendo, di fatto l'operatività del rimborso o se, per garantire il rispetto dell'indicato principio, debba riconoscersi, in un caso siffatto, la legittimazione diretta del consumatore finale nei confronti dell'Erario, quale ipotesi di impossibilità o eccessiva difficoltà di conseguire dal fornitore il rimborso dell'imposta indebitamente pagata".*

Alla luce di tutto quanto sopra, la problematica relativa al diritto alla restituzione delle addizionali versate nei periodi precedenti all'abrogazione pare ancora lontana dal trovare una soluzione definitiva. A prescindere dall'esito dei giudizi di costituzionalità e della pronuncia della CGUE che, si spera, risolveranno definitivamente la questione, quel che la situazione venutasi a creare certamente conferma è che il sistema di rimborso dell'addizionale necessita(va) di un intervento da parte del legislatore.