



Numero registro generale 8925/2022

Numero sezionale 417/2023

Numero di raccolta generale 35282/2023

Data pubblicazione 18/12/2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

REGOLAMENTI DI
GIURISDIZIONE

Ud. 26/09/2023 -
PU

R.G.N. 8925/2022

Rep.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA



**- ricorrente non costituita in questa fase -
contro**

- resistente -

nonché contro

- intimata -

FATTI DI CAUSA

1. SO.G.I.P. s.r.l. unipersonale, società con socio unico (il Comune di Acireale), affidataria del servizio idrico e della distribuzione del gas per usi civili ed industriali, proponeva ricorso, innanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Catania, avverso la cartella di pagamento, notificata da Agenzia Riscossione Sicilia s.p.a., per conto della Cassa per i Servizi energetici e ambientali – CSEA, per il recupero di somme dovute a titolo oneri generali di sistema e componenti tariffarie, emergenti dalle dichiarazioni periodiche,



riguardanti l'attività, che i distributori di energia elettrica e gas devono inoltrare a CSEA.

2. L'Agente della riscossione e CSEA si costituivano in giudizio e chiedevano il rigetto del ricorso, la seconda eccepiva, altresì, il difetto di giurisdizione del giudice tributario.

3. L'adita Commissione, con sentenza n. 2601/20, depositata il 22/6/2020, declinava la giurisdizione in favore del giudice amministrativo, sul rilievo che le somme di cui alla cartella di pagamento non rappresentano entrate pubbliche destinate al bilancio dello Stato, né sono oggetto di prelievo coattivo mediante procedure di diritto pubblico.

4. Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia – Sezione Staccata di Catania, innanzi al quale il giudizio era stato tempestivamente riassunto, con sentenza n. 904/2022, pubblicata il 30/3/2022, ha sollevato d'ufficio il conflitto negativo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, comma 3, c.p.a., osservando, in particolare, che la Cassa per i Servizi energetici e ambientali, ente pubblico economico, «ha esercitato nei confronti dell'odierna ricorrente (SO.G.I.P. s.r.l. unipersonale) attività di accertamento e di esazione, di cui alle citate lettere a) e b) dello Statuto, all'esito di un controllo ispettivo nell'ambito del quale: sono state rilevate differenze tra i valori dichiarati alla Cassa e quanto emerso dal sistema contabile dell'azienda; è stato rilevato che nella compilazione delle dichiarazioni l'azienda non aveva usato il criterio di competenza».

Ad avviso del Giudice amministrativo, «alla luce delle funzioni assegnate per legge alla CSEA, e delle pretese in concreto fatte valere nei confronti di Sogip srl, deve ritenersi che non vi sia stato alcun esercizio di potere amministrativo che lasci configurare posizioni di interesse legittimo conoscibili dal g. a.; al contrario, ritiene il Collegio che la società ricorrente vanti posizioni di diritto



soggettivo alla corretta determinazione dell'eventuale debito sorto nei confronti della Cassa».

Ha evidenziato il Giudice *ad quem* che non si verte «in alcuna delle ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo previste dall'art. 133 c.p.a. (nemmeno in quelle di cui alla lettera l)>> e che, invece, «l'atto di esazione posto in essere dalla Riscossione Sicilia spa su incarico della CSEA, sia soggetta alla giurisdizione del giudice ordinario».

5. CSEA «non avendo notificato il controricorso nei termini di legge si costituisce in giudizio al solo fine di partecipare all'udienza di discussione»; SO.G.I.P. non ha svolto attività difensiva.

6. Il conflitto negativo è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380- 3 di 5 ter c.p.c., del Pubblico Ministero, il quale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

7. Quindi, a seguito di ordinanza interlocutoria della Corte n. 904/2022, su istanza del 28/7/2023 di CSEA, è stata disposta, ai sensi dell'art. 375, comma primo, cod. proc. civ., la trattazione del regolamento in pubblica udienza, involgendo la causa questione di diritto di particolare importanza.

CSEA ha depositato memoria ex art. 378 cod. proc. civ..

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Preliminarmente, va rilevato che le parti del giudizio di merito non si sono costituite nel presente giudizio di cassazione e cionondimeno CSEA ha depositato «memoria ex art. 378 cod. proc. civ.» per prendere irritualmente posizione sull'esercizio del potere officioso da parte del giudice amministrativo.

Come queste Sezioni Unite (Cass. Sez. U., n. 8036/2011) hanno avuto modo di osservare «(l)a L. n. 69 del 2009, art. 59,



comma 3, istituendo, nel quadro di una disciplina normativa della *translatio iudicii* conseguente a una pronuncia declinatoria della giurisdizione, l'istituto della proposizione d'ufficio del conflitto di giurisdizione, non ha dettato le regole procedurali relative. La lacuna è agevolmente colmabile facendo riferimento in via analogica alla disciplina del conflitto di competenza di cui all'art. 45 c.p.c. Al riguardo rilevano l'art. 47, comma 4, secondo cui "il regolamento d'ufficio è richiesto con ordinanza dal giudice, il quale dispone la rimessione del fascicolo d'ufficio alla cancelleria della corte di cassazione", e, con riferimento specifico all'instaurazione del contraddittorio in cassazione, l'art. 47, comma 5, che recita: "Le parti, alle quali è notificato il ricorso o comunicata l'ordinanza del giudice, possono, nei venti giorni successivi, depositare nella cancelleria della corte scritture difensive e documenti".»

Detto termine, nel caso di specie, risulta trascorso, atteso che CSEA ha provveduto a depositare, dapprima, memoria di costituzione, datata 18/4/2023, «al fine dell'eventuale partecipazione all'udienza di discussione della causa, ai sensi dell'art. 370, comma 1, c.p.c.» e, in prossimità dell'udienza pubblica del 26/9/2023, «memoria ex art. 378 cod. proc. civ.», del cui contenuto, per quanto sopra detto, non i terrà conto.

Cionondimeno, detto termine ha carattere ordinatorio e, pertanto, in difetto di opposizione della controparte, la scrittura difensiva depositata tardivamente può essere presa in considerazione anche agli effetti delle spese processuali (Cass. N. 6380/2018).

2. Sempre in via preliminare, va rilevata l'ammissibilità del regolamento stante la tempestività del conflitto sollevato.

Queste Sezioni Unite hanno statuito che «Ai sensi dell'art. 11, comma 3, c.p.a. (e dell'art. 59 della legge n. 69 del 2009), in tanto il conflitto può essere sollevato dal giudice successivamente adito, in quanto - oltre a ricorrere gli altri requisiti (la tempestività della



riproposizione della domanda; il non superamento del termine preclusivo della prima udienza; la mancanza di pronuncia delle Sezioni Unite nel processo, sulla questione di giurisdizione) - la causa dinanzi a lui promossa costituisca riproposizione di quella per la quale il giudice preventivamente adito aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione. Ove, invece, si sia di fronte alla proposizione di una nuova ed autonoma domanda, di contenuto diverso da quella azionata nel precedente giudizio, il giudice adito successivamente, non può investire direttamente le Sezioni Unite della S.C. ai fini della risoluzione della questione di giurisdizione, ma è, se del caso, tenuto a statuire sulla stessa.» (Cass. Sez. U., n. 19045/2018 e Cass. Sez. U., n. 4249/2020).

Nel caso di specie, il regolamento di giurisdizione sollevato d'ufficio dal secondo giudice appare, sotto tale profilo, ammissibile in quanto la controversia, così come in sede di cognizione del giudice tributario, in sede di cognizione del giudice amministrativo, investe la legittimità dell'atto riscossivo opposto, anche sotto il profilo della ritualità del procedimento notificatorio, ed il *quantum* delle sanzioni irrogate, secondo un'articolazione dei motivi d'impugnazione sostanzialmente sovrapponibile.

3. Trova, dunque, applicazione l'istituto della *translatio iudicii*, ispirato a un concetto sostanziale di unità della giurisdizione, secondo cui la domanda giudiziaria proposta di fronte al giudice non munito della giurisdizione conserva i suoi effetti sostanziali e processuali presso il giudice innanzi al quale il processo viene proseguito, dopo la declinatoria di giurisdizione pronunciata da giudice originariamente adito (art. 11, comma 2, del codice del processo amministrativo).

Il regolamento d'ufficio rappresenta un potere ufficioso che il giudice può esercitare purché la causa sia stata riassunta nei modi e nei tempi previsti dal codice di rito, nel senso che il giudice non può



sollevarlo se le parti non hanno manifestato inequivocabilmente la volontà di proseguire il giudizio.

In tal senso si è più volte espressa la Corte, ribadendo che il corretto funzionamento dello strumento *de quo* presuppone una sentenza declinatoria e la successiva riassunzione di parte e, dunque, il ricordato meccanismo della *translatio iudicii* (Cass. Sez. Un., n. 5493/2014; n. 26655/2014).

4. Nell'ipotesi di giudizio tempestivamente riproposto, dopo la declinatoria di giurisdizione del giudice ordinario, davanti al giudice amministrativo, il comma 3, dell'art. 11 c.p.a., indica nella prima udienza, quella cioè fissata in base all'art. 71, comma 3, codice cit. ("udienza per la discussione del ricorso") e disciplinata dal successivo art. 73, il momento oltre il quale il giudice amministrativo non può sollevare il conflitto.

Come queste Sezioni Unite hanno avuto occasione di affermare, il legislatore ha inteso evitare, con tale barriera temporale, che la questione di giurisdizione si trascini oltre la soglia di ingresso del giudizio, evitando così ogni inutile dispendio di attività processuale, provocando l'intervento risolutore delle sezioni unite della Cassazione (Cass. Sez. U., n. 23904/2020, Cass. Sez. U., n. 8090/2020; Cass. Sez. U., n. 22772/2019; Cass. Sez. U., n. 22576/2019; Cass. Sez. U., n. 9916/2018; Cass. Sez. U., n. 11988/2017; Cass. Sez. U., n. 25515/2016; Cass. Sez. U., n. 18567/2026; Cass. Sez. U., n. 10922/2014).

Nel caso di specie, va considerato che la sentenza n. 2601/20, della CTP di Catania, declinatoria della giurisdizione in favore del giudice amministrativo, risulta depositata il 22/6/2020, che il giudizio è stato tempestivamente riassunto nell'assegnato termine di 90 giorni, che il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sez. staccata di Catania, innanzi al quale la causa era stata tempestivamente riassunta dalla società ricorrente, con sentenza n.



904/2022 ha deciso di sollevare conflitto negativo di giurisdizione, all'esito della udienza pubblica del 9/2/2022, coincidente con la prima udienza fissata per la trattazione del merito, limite temporale entro il quale il secondo giudice può sollevare il conflitto di giurisdizione.

5. La controversia ha ad oggetto l'impugnazione della cartella di pagamento emessa da Riscossione Sicilia s.p.a., Agente della Riscossione per l'Ambito Orientale (ora Agenzia delle Entrate - Riscossione), notificata a SO.G.I.P. s.r.l. unipersonale, per conto di Cassa per i Servizi energetici e ambientali - CSEA, ente pubblico economico operante nel settore dell'energia elettrica, del gas e di quello idrico, risultante dalla trasformazione di Cassa conguaglio per il settore elettrico - CCSE (istituita con provvedimento CIP n. 941/1961 e preceduta da altre "casse conguaglio"), che è stata disposta, con effetto dal 1° gennaio 2016, dalla legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016).

SO.G.I.P. s.r.l. è società *in house* «partecipata al 100% dal Comune di Acireale» che «si occupa della gestione del servizio idrico e della conseguente fornitura adduzione dell'acqua per usi civili, agricoli ed industriali e della distribuzione del gas per usi civili ed industriali», servizi affidati «in regime di esclusiva», avendo a tale scopo «in concessione gli impianti, le reti quant'altro connesso e strumentale per lo svolgimento dei servizi affidati.».

La pretesa creditoria riguarda, secondo quanto riportato nel ricorso introduttivo della predetta società, «l'importo complessivo di Euro 110.655,82 a titolo di tributi coattivi 2017 e 2018 comprensivo di interessi, sanzioni ed oneri di riscossione.».

6. Le contestazioni dell'intimata riguardano la regolarità formale della cartella di pagamento, del procedimento notificatorio mediante posta elettronica certificata, nonché della procedura di riscossione, avviata a seguito della verifica ispettiva del 18/10/2017, per difetto di preventiva notifica dell'avviso di accertamento.



Deduce SO.G.I.P. s.r.l. la violazione del diritto di difesa, per mancata indicazione nell'atto riscossivo delle ragioni «dei maggiori tributi *de qua*» e del «criterio per la determinazione degli stessi», nonché l'impossibilità di controllare l'esattezza delle somme richieste e, in ogni caso, la non debenza delle sanzioni che «non posso(no) essere determinate in misura superiore al 10% degli importi pretesamente dovuti».

7. Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia ha osservato che: 1) nella fattispecie esaminata «non vi sia stato alcun esercizio di potere amministrativo che lasci configurare posizioni di interesse legittimo»; 2) «la società ricorrente vant(a) posizioni di diritto soggettivo alla corretta determinazione dell'eventuale debito sorto nei confronti della Cassa»; 3) «non vertendosi in alcuna delle ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo previste dall'art. 133 c.p.a., (nemmeno quelle di cui alla lettera l), deve ritenersi fondata l'eccezione sollevata dall'Avvocatura erariale, laddove afferma che la controversia sull'atto di esazione posto in essere dalla Riscossione Sicilia spa su incarico della CSEA, sia soggetta alla giurisdizione del giudice ordinario.».

Ad avviso del Giudice remittente, nel caso di specie, non viene concretamente posto in contestazione l'esercizio del potere della pubblica amministrazione-autorità, contestazione che, appunto, costituisce condizione ineludibile per radicare la giurisdizione amministrativa, e la pretesa azionata non ha natura di tributo trattandosi, piuttosto, di debito attinente alla «attività di esazione delle componenti tariffarie e degli oneri di sistema» che è propria di CSEA.

8. Lo scrutinio sulla giurisdizione postula, senza dubbio, una verifica sul se la materia del contendere verta sull'utilizzo corretto di poteri pubblicistici ovvero se, invece, abbia ad oggetto un rapporto diverso, di natura meramente privatistica, in cui non sia



minimamente evocato in causa l'esercizio di pubblici poteri da parte di uno dei soggetti coinvolti (Cass. Sez. U., n. 22204/2022).

Nella fattispecie in esame, non si discute dei poteri autoritativi di ARERA che, in materia di regolazione delle tariffe e di determinazione degli incentivi, si esprimono ordinariamente attraverso deliberazioni, costituenti atti normativi di rango secondario, ossia atti regolamentari o generali promananti da una Autorità amministrativa indipendente, la quale esercita funzioni amministrative in un ambito economicamente sensibile e ad alto contenuto tecnico, tale da esigere una peculiare posizione di autonomia e indipendenza nei confronti del Governo, allo scopo di garantire maggiore imparzialità (cd. neutralità) rispetto agli interessi coinvolti.

E' di tutta evidenza la correttezza della decisione del TAR sul difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, laddove esclude l'applicabilità dell'art. 133, lett. l), c.p.a., che fissa la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per "tutti i provvedimenti (...) adottati (...) dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas".

La materia del contendere, infatti, non verte sull'utilizzo dei poteri pubblicistici, né tantomeno viene richiesto l'annullamento, da parte del giudice amministrativo, di alcuna deliberazione adottata dall'Autorità regolatrice.

L'impugnazione proposta da SO.G.I.P. s.r.l., nei confronti di CSEA e dell'Agente della riscossione, è volta unicamente a contestare la legittimità dell'avviata procedura di recupero di somme pretesamente dovute e non versate, nell'ambito di un rapporto di credito/debito in relazione al quale la società intimata vanta una posizione sostanziale di diritto soggettivo, opponendosi al pagamento di quanto richiesto sulla scorta della deduzione di vizi formali del procedimento di riscossione e, nel merito della pretesa, dell'insussistenza del credito azionato dall'ente pubblico.



L'atto riscossivo impugnato (cartella di pagamento n. 2932018001504008600) riguarda, infatti, i corrispettivi a copertura dei oneri generali di sistema dovuti dalla predetta società, quale impresa che svolge l'attività di distribuzione del gas nel Comune di Acireale, nella misura tariffaria stabilita, con proprie delibere, da ARERA.

9. Sulla legittimazione passiva di SO.G.I.P. s.r.l., nel dedotto rapporto con CSEA, non v'è contrasto tra le parti, né avrebbe potuto esservi, atteso che il potere di esazione della Cassa, secondo la legislazione vigente, è esercitabile soltanto nei confronti degli operatori economici (distributori) della filiera energetica, non anche nei confronti degli utenti finali.

10. La materia del contendere si colloca nell'ambito della liberalizzazione del mercato dell'energia e si parla di "OGdS" all'articolo 3, commi 10 e 11, d.lgs. n. 79 del 1999 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che recita: "10. Per l'accesso e l'uso della rete di trasmissione nazionale è dovuto al gestore un corrispettivo determinato indipendentemente dalla localizzazione geografica degli impianti di produzione e dei clienti finali, e comunque sulla base di criteri non discriminatori. La misura del corrispettivo è determinata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, considerando anche gli oneri connessi ai compiti previsti al comma 12 ed è tale da incentivare il gestore allo svolgimento delle attività di propria competenza secondo criteri di efficienza economica. Con lo stesso provvedimento l'Autorità disciplina anche il periodo transitorio fino all'assunzione della titolarità da parte del gestore di cui al comma 4. 11. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, con uno o più decreti del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro del tesoro, del



bilancio e della programmazione economica, su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sono altresì individuati gli oneri generali afferenti al sistema elettrico, ivi inclusi gli oneri concernenti le attività di ricerca e le attività di cui all'articolo 13, comma 2, lettera e). L'Autorità per l'energia elettrica e il gas provvede al conseguente adeguamento del corrispettivo di cui al comma 10. La quota parte del corrispettivo a copertura dei suddetti oneri a carico dei clienti finali, in particolare per le attività ad alto consumo di energia, è definita in misura decrescente in rapporto ai consumi maggiori."

Gli articoli 1 e 2, comma 5, d. l. n. 25 del 2003, prevedono che: "A decorrere dal 1° gennaio 2004, gli oneri generali del sistema elettrico, di cui all'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, sono costituiti da: a) i costi connessi allo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare ed alle attività connesse e conseguenti; b) i costi relativi all'attività di ricerca e di sviluppo finalizzata all'innovazione tecnologica di interesse generale per il sistema elettrico; c) l'applicazione di condizioni tariffarie favorevoli per le forniture di energia elettrica previste dalle disposizioni richiamate nell'articolo 2, punto 2.4, della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 26 giugno 1997, n. 70/97, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 150 del 30 giugno 1997, e dal decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in data 19 dicembre 1995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 39 del 16 febbraio 1996; d) la reintegrazione dei maggiori costi derivanti dalla forzata rilocalizzazione all'estero delle attività di scarico a terra e rigassificazione del gas naturale importato dall'ENEL S.p.a. dalla Nigeria, in base agli impegni contrattuali assunti anteriormente alla data del 19 febbraio 1997, e che non possono essere recuperati a seguito dell'entrata in vigore della direttiva n. 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, pari ai



costi annui effettivamente sostenuti derivanti dal complesso dei relativi impegni contrattuali, al netto dei costi di rigassificazione del gas naturale, sommati agli oneri derivanti dalle perdite tecniche, effettivamente sostenuti fino al 1° gennaio 2010; (art. 2) 5. Al fine di tutelare la sicurezza e l'economicità del sistema elettrico nazionale, gli oneri di cui all'articolo 1 possono essere modificati con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze."

11. Quanto all'individuazione del soggetto tenuto al pagamento degli oneri generali di sistema, la disciplina rimanda al disposto dell'art. 39, comma 3, d. l. n. 83 del 2012, conv. con mod. dalla l. n. 134 del 2012, il quale recita: "3. I corrispettivi a copertura degli oneri generali di sistema elettrico ed i criteri di ripartizione dei medesimi oneri a carico dei clienti finali sono rideterminati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas entro 60 giorni dalla data di emanazione dei decreti di cui al comma 1, in modo da tener conto della definizione di imprese a forte consumo di energia contenuta nei decreti di cui al medesimo comma 1 e nel rispetto dei vincoli di cui al comma 2, secondo indirizzi del Ministro dello sviluppo economico. Dalla data di entrata in vigore della rideterminazione è conseguentemente abrogato l'ultimo periodo del comma 11 dell'articolo 3 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79."

I giudici amministrativi, nelle controversie con l'ARERA che hanno riguardato la filiera commerciale del settore elettrico e, segnatamente, l'attribuzione ai venditori della piena responsabilità per il pagamento ai distributori degli oneri di sistema, anche in caso di insolvenza dei clienti finali, hanno affermato principi validi anche per i rapporti riguardanti la filiera del settore del gas, qui oggetto di esame, anche se ne va segnalata una diversa incidenza su prezzo finale (4,5% per il gas contro il 20% del prezzo totale dell'elettricità,



secondo i dati forniti da CSEA nell'audizione del 20/10/2021 presso la 10^a Commissione permanente del Senato).

I corrispettivi in questione, in entrambi gli ambiti economici, sono variamente destinati alla copertura dei costi relativi ad attività d'interesse generale legate al sistema energetico nazionale.

Si trattava delle garanzie che i cc.dd. *traders* (o utenti del servizio di trasporto mediante reti di distribuzione dell'energia elettrica) sono chiamati a prestare, sulla base del codice di rete tipo, approvato da ARERA con deliberazione del 19/12/2013 n. 612/2013/R/eel, relativamente al versamento degli "OGdS" dovuti dai clienti finali, che vengono, appunto, riscossi dai venditori tramite la bolletta elettrica.

12. Le decisioni del Consiglio di Stato, ed i conseguenti atti adottati dall'Autorità di regolazione del settore, hanno inciso, modificandolo, sull'iniziale assetto del sistema di esazione degli oneri generali da quest'ultima delineato, essendo stata rilevata l'assenza di una norma di legge attributiva, per AREA, della potestà di traslare in capo ai venditori l'obbligazione gravante su clienti finali e, quindi, affermata l'illegittimità delle deliberazioni al riguardo adottate (dove la preannunciata riforma di cui all'art. 33-ter, l. n. 108 del 2021).

I giudici amministrativi, tra l'altro, hanno riconosciuto la natura parafiscale degli "OGdS" e stabilito la responsabilità per il loro pagamento esclusivamente in capo ai clienti finali, il cui eventuale inadempimento non può essere fatto gravare sui venditori (v. Cons. St., VI, sent. n. 2182/2016; sentenze TAR Lombardia, sede di Milano, nn. 237/2017, 238/2017, 243/2017 e 244/2017).

Il Consiglio di Stato, in particolare, con le sentenze n. 5619/2017 e n. 5620/2017, ha sottolineato come nessuna norma attribuisce all'*Authority* la potestà di traslare in capo ai venditori l'obbligazione gravante sui clienti finali, con conseguente illegittimità della deliberazione impugnata sia per «l'imposizione ai "traders" di



prestare garanzie alle imprese distributrici di energia elettrica, ovvero di fare gravare su di esse l'inadempimento degli utenti, ... foriera d'asimmetria contrattuale, di squilibrio del rapporto, onerando la parte debole della catena distributiva di un rischio improprio e del peso economico conseguente, in violazione dei principi di logicità, proporzionalità ed adeguatezza», sia per l'attribuzione della «potestà ai distributori di risolvere il contratto con i traders nell'ipotesi di mancato versamento, da parte di essi, degli "oneri del sistema".»

Le decisioni richiamano la sentenza del 18 gennaio 2017 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella causa C-189/2015 (IRCCS Santa Lucia contro Cassa conguaglio ...) con la quale si statuisce che «i corrispettivi a copertura degli oneri generali del sistema elettrico costituiscono imposte indirette, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2003/96».

13. La sentenza del Giudice dell'Unione Europea, tuttavia, solo apparentemente fornisce risposta sulla natura giuridica degli "OGdS" in quanto demanda al giudice nazionale il compimento di plurime verifiche (in riferimento all'obbligatorietà del versamento alla CSEA), sul rilievo che «spetta tuttavia al giudice del rinvio confermare la sussistenza di un siffatto obbligo e parimenti quella del controllo del rispetto di quest'ultimo da parte delle autorità competenti.».

Inoltre, in merito alla raggiunta conclusione circa la natura d'imposta indiretta degli "OGdS", fa «riserva di verifica, da parte del giudice del rinvio, degli elementi di fatto e delle norme del diritto nazionale su cui siffatta risposta della Corte si basa» e – ancor più chiaramente – afferma che «spetta al giudice del rinvio verificare se i corrispettivi a copertura degli oneri generali del sistema elettrico soddisfino le menzionate condizioni».

Il *decisum* è esplicitamente limitato alla nozione eurounitaria di imposta indiretta e, in realtà, la Corte di Giustizia non ha affatto statuito che, nell'ordinamento italiano, gli oneri generali di sistema



devono rientrare nel novero delle imposte (e, dunque, che hanno natura fiscale), ma piuttosto ha inteso equiparare gli "OGdS" ad «*indirect taxes*» ai soli ed esclusivi fini dell'applicazione della Direttiva 2003/96/CE.

La decisione della Corte di Giustizia UE, resa all'esito di rinvio pregiudiziale, ha effetti vincolanti assoluti sul processo al cui interno è stata sollevata la pregiudiziale comunitaria, per cui, pur spettando al giudice remittente la decisione della causa principale, questi dovrà farlo dando attuazione alle statuizioni della Corte in merito ai provvedimenti consequenziali sul piano del diritto interno.

14. E proprio il giudice amministrativo che aveva disposto il rinvio pregiudiziale, definendo la controversia, afferma che «la tesi della non qualificabilità dei corrispettivi come imposte indirette ... risulta munita di maggiore attendibilità, venendo gli stessi non già versati al bilancio generale nazionale bensì trasferiti sui conti di gestione istituiti dalla Cassa conguaglio per il settore elettrico, al fine di essere destinati alla promozione dell'energia da fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, la messa in sicurezza del nucleare e le compensazioni territoriali, i regimi tariffari speciali per la società Ferrovie dello Stato, le compensazioni per le imprese elettriche minori, il sostegno alla ricerca di sistema nel settore dell'elettricità nonché la copertura del "bonus elettrico" e delle agevolazioni per le imprese a forte consumo di energia elettrica, ed essendo gli stessi posti a carico definitivo dei clienti finali nell'ambito di un rapporto di tendenziale natura sinallagmatica con le prestazioni fornite ai predetti, nonché mancando, per tali corrispettivi, un sistema di riscossione assimilabile a quello relativo alle entrate tributarie.».

15. Dunque, ai fini della decisione sulla giurisdizione, l'intervento della Corte di Lussemburgo, in quanto specificamente rivolto al diritto dell'Unione, non costituisce un insuperabile vincolo interpretativo per il diritto degli Stati membri, affermazione questa



che nemmeno si pone in contrasto con il principio, da tempo riconosciuto dalla Corte costituzionale (le tante, sentenze n. 285 del 1993, n. 255 del 1999, n. 62 del 2003), secondo cui che le sentenze pregiudiziali sono dotate di una efficacia extraprocessuale *erga omnes* e quindi sono destinate a prevalere sul diritto nazionale incompatibile come *ius superveniens*, con «il valore di ulteriore fonte del diritto comunitari» (vedi Cass. n. 25278/2019; del 09/10/2019; n. 2468/2016; n. 19301/2014).

16. Ad ogni modo, la Corte di Giustizia osserva che, in assenza di una definizione unionale di imposta, «per attribuire la qualifica di imposta ai corrispettivi a copertura degli oneri generali del sistema elettrico è necessario che sussista un obbligo di pagare detti corrispettivi e che, in caso di mancato rispetto di tale obbligo, il soggetto passivo sia perseguito dalle autorità competenti, fermo restando che, nel caso di un'imposta indiretta, il soggetto giuridicamente debitore di siffatti pagamenti non è necessariamente il consumatore finale sul quale si ripercuotono detti oneri.».

Osserva, inoltre, che non si può «escludere che gli stessi rientrino nell'ambito del settore della fiscalità» sulla base della circostanza che «i corrispettivi a copertura degli oneri generali del sistema elettrico non sono destinati a finanziare necessariamente i costi di produzione e di distribuzione dell'elettricità ma finalità di interesse generale, secondo i criteri di ripartizione stabiliti dalle pubbliche autorità, sulla base dell'atto di indirizzo del Ministro dello Sviluppo economico del 24 luglio 2013 e delle delibere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas adottate nell'ottobre 2013, nel quadro del sistema elettrico nazionale» ed infine che «siffatti corrispettivi sono collegati all'elettricità consumata giacché, in forza dell'articolo 3, comma 2, del decreto ministeriale del 5 aprile 2013, gli oneri generali del sistema elettrico sono decrescenti, in funzione dei consumi di energia elettrica.».



17. Anche le Sezioni Riunite della Corte dei Conti confinano la ricordata sentenza della Corte di Giustizia nell'ordinamento eurounitario rilevando, al riguardo, che non può trarsi da quella pronuncia un'univoca indicazione sulla natura tributaria – esclusa dal giudice contabile – degli oneri generali di sistema.

Si legge, al riguardo, che «Se è vero che la natura della componente tariffaria A2 non può essere tributaria, è anche vero che appare indubbia la natura parafiscale degli oneri generali di sistema, così come definiti dalla stessa ARERA (vedasi documento di consultazione n. 255/2016/R/eel) e la sua caratterizzazione quale prestazione patrimoniale imposta in virtù dell'immanente carattere di coattività immediatamente legata al pagamento della bolletta elettrica e, quindi, gravante automaticamente sui soggetti tenuti al suo pagamento. ... il Collegio deve in questa sede evidenziare che gli stessi organi dell'Unione Europea hanno espressamente qualificato tali oneri quali rientranti a pieno titolo fra le risorse pubbliche ... la Commissione Europea [con la Decisione n. 3406 del 23 maggio 2017] ha chiaramente ritenuto che gli oneri generali di sistema debbano essere qualificate "risorse pubbliche" in ragione del fatto che gli stessi vengono gestiti dalla CSEA, definita espressamente un'istituzione pubblica» (Corte dei Conti, Sez. Riun., sentenza n. 15 del 13/05/2020).

18. Orbene, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, nel sollevare d'ufficio il regolamento di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, comma 3, c.p.a., ha ritenuto di declinare la propria competenza giurisdizionale condividendo l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato secondo cui «la controversia sull'atto di esazione posto in essere dalla Riscossione Sicilia s.p.a. su incarico della CSEA, (è) soggetta alla giurisdizione del giudice ordinario.»

19. Com'è noto, la giurisdizione si determina sulla base del "*petitum*" sostanziale che va identificato non tanto e non solo sulla



scorta della prospettazione compiuta dalle parti ma in funzione della "*causa petendi*", ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (Cass. Sez. U., n. 25210/2020 e n. 20350/2018).

Il presente giudizio, si è già rilevato, non ha ad oggetto la valutazione del corretto uso del potere da parte della P.A., bensì l'accertamento della sussistenza o meno del credito per "OGdS" azionato da CSEA mediante la notifica, a SO.G.I.P., della cartella di pagamento opposta.

Per delimitare, poi, l'ambito della giurisdizione del giudice tributario rispetto a quella del giudice ordinario, assume rilievo la corretta qualificazione giuridica della prestazione patrimoniale oggetto di controversia.

Orbene, gli oneri di sistema per l'energia elettrica ed il gas sono stabiliti dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), cui spetta il potere tariffario e di regolazione dei mercati, secondo quanto previsto dalla legge istitutiva n. 481 del 1995.

Le competenze di CSEA riguardano, essenzialmente, l'attività di gestione economica delle componenti tariffarie e di riscossione dai fornitori dei servizi energetici e ambientali, nonché quella di ispezione ed accertamento di natura amministrativa, tecnica, contabile e gestionale dei soggetti coinvolti, anche attraverso sopralluoghi degli impianti e verifica della documentazione.

20. Gli "OGdS" assumono, almeno nominalmente, la forma di componenti tariffarie, in quanto "maggiorazioni" dei corrispettivi del servizio di distribuzione, e sono inseriti nei contratti stipulati da distributori e venditori aventi ad oggetto il servizio di trasporto dell'energia elettrica e del gas sino al punto di prelievo del cliente finale, e da questi ultimi operatori sono inseriti nelle bollette «a carico dei clienti finali».

SO.G.I.P. s.r.l. si occupa della distribuzione del gas ed in detto settore energetico, a questo titolo, sono ravvisabili:



– le componenti RE/REt che raccolgono il gettito tariffario necessario alla promozione dell'efficienza energetica per il settore gas tramite i certificati bianchi, limitatamente alla parte di competenza dei distributori del gas naturale (la parte di competenza dei distributori di energia elettrica è raccolta tramite la componente tariffaria Arim); in tale gettito sono comprese le sottocomponenti per lo sviluppo tecnologico e per il teleriscaldamento, secondo disposizioni del d.lgs. 28/2011;

– le componenti GS/GSt che raccolgono il gettito tariffario necessario al bonus sociale per il settore gas;

– la componente UG2 che serve a compensare i costi di commercializzazione della vendita al dettaglio di gas naturale riconosciuti agli esercenti i servizi di tutela attraverso la componente di commercializzazione (QVD) tenendo conto dell'obiettivo di contenimento della spesa dei clienti finali con bassi consumi;

– le componenti UG3/UG3t che servono alla copertura degli oneri sostenuti dalle imprese distributrici per alcuni interventi di interruzione della fornitura gas, nonché dei meccanismi di reintegrazione gli oneri relativi alla morosità dei clienti finali serviti nell'ambito dei servizi di ultima istanza.

21. Gli "OGdS" sono pagati, in bolletta, dai clienti finali che versano i relativi importi ai venditori i quali, a loro volta, devono corrisponderli, con il pagamento delle fatture del servizio di trasporto in rete del prodotto energetico, ai distributori, e questi ultimi sono tenuti a versarli alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), la quale è incaricata di riscuotere proprio da tali operatori alcune componenti tariffarie (per altre c'è il Gestore Servizi Energetici - GSE) e, segnatamente, gli oneri generali di sistema.

Il relativo gettito, fatto confluire su appositi conti di gestione viene, successivamente, erogato dalla Cassa, secondo le regole dettate da ARERA, per la realizzazione di finalità d'interesse pubblico.



22. In forza del decreto in data 12/4/2018 del Ministero dell'Economia e delle Finanze (G.U. n. 93 del 21/4/2018), emanato ai sensi dell'art. 17, comma 3-bis, del d. lgs. n. 46 del 1999, "(r)avvisata la rilevanza pubblica dei crediti vantati dalla Cassa per i servizi energetici e ambientali", è stata "autorizzata la riscossione coattiva mediante ruolo dei crediti vantati dalla Cassa per i servizi energetici e ambientali (già Cassa conguaglio settore elettrico), relativi alle componenti tariffarie e agli oneri di sistema, nei confronti degli operatori dei settori interessati".

L'utilizzazione del ruolo come titolo esecutivo avviene, quindi, in funzione dell'esecuzione forzata, disciplinata dall'art. 21, comma 1, secondo inciso, del d.lgs. n. 546 del 1992, secondo cui «la notificazione della cartella di pagamento vale anche come notificazione del ruolo».

Nell'attuale assetto normativo, sancito dalle disposizioni in precedenza richiamate (l'art. 3, comma 11, d.lgs. n. 79 del 1999, c.d. "decreto bersani", e l'art. 39, comma 3, d.l. n. 83 del 2012), il sistema di riscossione degli "OGdS" presenta, all'evidenza, aspetti assolutamente peculiari.

23. L'ARERA, per meglio definire i rapporti tra i vari soggetti della filiera, adottando un codice di rete tipo, è intervenuta con specifiche disposizioni per gli aspetti relativi alle garanzie contrattuali e alla fatturazione del servizio di trasporto dell'energia, che includono anche gli oneri oggetto di causa, regolando, dettagliatamente, gli aspetti relativi al rapporto tra distributori e venditori.

La legittimità dell'esercizio di un tale potere di eterointegrazione contrattuale, come già detto, è stata esclusa dai giudici amministrativi, secondo i quali ai venditori non può essere imposto di riversare ai distributori più di quanto effettivamente incassato dai clienti finali (il soppresso sistema di riscossione con affidamento a privati, prevedeva l'obbligo del non riscosso come riscosso).



E', peraltro, incontestabile che anche per la individuazione del soggetto passivo, vuoi delle entrate tributarie, vuoi più in generale delle prestazioni patrimoniali imposte dalla legge, si debba fare unicamente riferimento alle previsioni normative, non potendosi con atti amministrativi derogare alla disciplina primaria.

24. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 546 del 1992, la giurisdizione tributaria è devoluta, nei gradi di merito, alla cognizione delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado.

L'art. 2, d.lgs. n. 546 del 1992, e successive modificazioni, nel definire l'oggetto della giurisdizione delle commissioni tributarie (ora corti di giustizia tributaria), fa riferimento ai «tributi di ogni genere e specie comunque denominati, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, le sovrimposte e le addizionali, le relative sanzioni nonché gli interessi e ogni altro accessorio», con ciò rendendo palese l'intento del legislatore di recepire, ai fini qui considerati, un'ampia nozione di prestazioni tributarie, risultato che, in qualche misura, risulta segnato dai successivi interventi della giurisprudenza costituzionale.

L'art. 19, d.lgs. n. 546 del 1992, individua una serie di atti contro i quali è ammessa la proposizione del ricorso dinanzi alle Commissioni tributarie, secondo la interpretazione "sostanziale estensiva" offerta negli anni dalla giurisprudenza di legittimità.

25. La Corte Costituzionale, proprio al fine di qualificare come tributarie le entrate erariali, ha più volte affermato che, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dalla normativa che disciplina tali entrate (v. sentenze n. 58/2015, n. 141/2009, n. 334/2006, n. 73/2005, sulla irrilevanza del *nomen iuris*), occorre che siano presenti le caratteristiche della doverosità della prestazione nonché il collegamento di questa alla pubblica spesa, il tutto con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (art. 53



Cost.), oltre che, naturalmente, rispettoso della necessaria previsione di una fonte legale della relativa obbligazione (art. 23 Cost.).

Ha precisato, la Corte Costituzionale, che la giurisdizione del giudice tributario, in base all'art. 102, comma 2, Cost., deve ritenersi imprescindibilmente collegata alla natura tributaria del rapporto, con la conseguenza che l'attribuzione alla stessa di controversie non aventi natura tributaria - sia che derivi direttamente da un'espressa disposizione legislativa ovvero, indirettamente, dall'erronea qualificazione di «tributaria» data dal legislatore (o dall'interprete) ad una particolare materia - comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali (tra le altre, Corte Cost. sentenza n. 64/2008).

In diverse pronunce (sentenze n. 39/2010, n. 238 e 141/2011, 130 e 64/2008) il Giudice delle leggi ha ribadito che la giurisdizione del giudice tributario «deve ritenersi imprescindibilmente collegata» alla natura tributaria del rapporto, che «gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre e, nella sentenza n. 269/2017, così li riassume: 1) la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; 2) la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; 3) le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese» (sentenza n. 70 del 2015). Si deve cioè trattare di un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva (sentenza n. 102 del 2008). Tale indice deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria» (sentenza n. 70 del 2015).

26. Nel nostro sistema legislativo, tutte le entrate pubbliche che si fondano, nei confronti del soggetto passivo, sulla coattività



rientrano nella categoria giuridica delle prestazioni patrimoniali imposte, di cui i tributi sono solo una "specie" caratterizzata dall'attitudine a determinare il concorso alla spesa pubblica, in collegamento con un fatto indice di capacità contributiva, secondo quanto previsto dall'art. 53 Cost. (Corte Cost. sentenze n. 64/2008; n. 334/2006; n. 73/2005).

La natura della prestazione è rilevante anche per verificare se essa possa essere considerata tributaria ai fini delle garanzie stabilite dagli artt. 2, 23 e 53 della Costituzione.

Vastissima, e qui non riproducibile (data la molteplicità delle fattispecie scrutinate ai fini del riparto di giurisdizione), è la giurisprudenza di queste Sezioni Unite sui caratteri distintivi dell'imposta (da ultimo, Cass. Sez. U., n. 11290/2021; n. 21961/2021, n. 1043/2022, n. 16984/2022).

Ricondurre una prestazione patrimoniale nel novero dei tributi, in assenza di una espressa definizione di tributo, rappresenta, come già visto, tema controverso sia in ambito nazionale, che unionale.

La crescente difficoltà di ridurre in un'unica terminologia le prestazioni tributarie via via emerse in una legislazione statale, sovente tumultuosa e non coordinata, ha indotto dottrina e giurisprudenza ad abbandonare il criterio nominalistico per abbracciare, piuttosto, quello contenutistico.

La stessa Corte Costituzionale, a fronte delle questioni di giurisdizione sollevate, pur seguendo un ragionamento uniforme nelle sentenze pronunciate, è giunta ad esiti differenti nelle varie occasioni in cui è stata chiamata a decidere, a seconda della sussumibilità o meno delle prestazioni patrimoniali di volta in volta considerate nella categoria di quelle aventi carattere tributario ovvero nel novero dei corrispettivi di altra natura.

Il Giudice delle leggi, individuati, una volta per tutte ed in via generale, i criteri alla stregua dei quali qualificare un'entrata come



tributaria, ha poi proceduto, caso per caso, a riscontrare se si fosse o meno in presenza di un tributo, attraverso una disamina analitica della disciplina della prestazione per coglierne, anche a prescindere dal *nomen iuris*, i profili sostanziali caratterizzanti.

27. Seguendo, dunque, tali indicazioni metodologiche, queste Sezioni Unite, investite del compito di stabilire quale sia il giudice munito di giurisdizione, ritengono necessario concentrare l'attenzione su taluni profili specifici della disciplina del finanziamento del sistema energetico nazionale (che esige investimenti infrastrutturali rilevanti), essendo astrattamente ipotizzabili, al riguardo, differenti modalità, quali la fiscalità generale, le tasse, le imposte (di scopo), le tariffe, opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore.

Orbene, le "voci" presenti nelle fatture dell'energia elettrica, come in quelle del gas, ricomprendono, oltre ai servizi di vendita (materia prima, commercializzazione e vendita) ed ai servizi di rete (trasporto, distribuzione, gestione del contatore), alcune componenti destinate alla copertura di costi per attività d'interesse generale (il sostegno delle energie rinnovabili, l'erogazione di contributi e incentivi vari, ecc. ecc.): si tratta, appunto, degli oneri generali di sistema.

Essi sono applicati a tutte le tipologie di contratto, secondo le determinazioni di ARERA, che ne fissa periodicamente le aliquote sulla base del fabbisogno, come "maggiorazione della tariffa di distribuzione (quindi all'interno dei servizi di rete), in maniera differenziata per tipologia di utenza" ed il gettito raccolto è trasferito - in prevalenza - su appositi conti di gestione istituiti presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali; l'utilizzo e la gestione di questi fondi sono disciplinati sempre dall'Autorità.

Poiché gli "OGdS" gravano *ex lege* sul cliente finale (art. 39, comma 3 d. l. n. 83 del 2012, conv. dalla l. n. 134 del 2012), si deve procedere, in relazione alla fattispecie considerata, alla verifica della



doverosità della prestazione, della mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e del collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante, facendo così applicazione dei criteri alla stregua dei quali, secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, va operata la qualificazione di una entrata come tributaria o di altra natura.

28. Quanto alla connotazione necessariamente coattiva delle imposizioni tributarie, giova osservare che la doverosità della prestazione deve essere intesa come obbligatorietà *ex lege* della stessa, in opposizione a quella *ex contractu*, nella prospettiva che attraverso l'adempimento della prestazione si realizzino quei doveri di solidarietà politica, economica e sociale sanciti agli artt. 2 e 53 della Costituzione.

E le prestazioni tributarie integrano tutte "prestazioni imposte" ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, anche se è vero che le prime non esauriscono affatto il novero delle seconde, per cui l'assenza del carattere della "doverosità" senz'altro esclude la qualificabilità di una prestazione come tributaria ma la sua presenza, viceversa, può rilevare soltanto da "indizio" della possibile natura tributaria della prestazione medesima, da sola non è sufficiente a tal fine.

Il principio della riserva di legge, inoltre, è da intendere in senso relativo, ponendo l'obbligo per il legislatore di determinare preventivamente e sufficientemente criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa (Corte Cost. sentenza n. 111/1997).

Orbene, gli "ODGS" sono senz'altro dovuti *ex lege*, atteso che le imprese di distribuzione e vendita non possono esimersi dall'applicare tale "maggiorazione" in fatture e bollette, né gli utenti finali hanno alcun mezzo per sottrarsi al loro pagamento, salva la rinuncia alla fornitura di energia, scelta che impatterebbe inevitabilmente su bisogni essenziali della vita.



29. Ciò detto, nell'attuale disegno normativo, non pare agevole ravvisare realizzata l'opzione per un modello di finanziamento del sistema dell'energia mediante imposizione fiscale, risultando incompiuta l'evoluzione necessaria per distinguere chiaramente tra prelievi tributari e tariffari.

Il requisito della natura coattiva del prelievo si esprime in primo luogo nel diritto alla sua riscossione forzata e tuttavia la decurtazione patrimoniale, rispetto al cliente finale, è definitivamente provocata solo dallo spontaneo pagamento al venditore dell'importo dovuto, al fine di ottenere la fornitura dell'energia elettrica o del gas.

Né può ricavarsi di per sé la natura tributaria degli oneri in questione dalla "rilevanza pubblica di tali crediti" e dalla correlata possibilità di recupero degli stessi mediante la procedura di riscossione coattiva esattoriale, secondo quanto previsto dall'art. 17, comma 3-bis, d.lgs. n. 46 del 1999 ("Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337.").

La riscossione a mezzo ruolo può riguardare sia le imposte indirette, sia altre entrate, anche di natura non tributaria, dello Stato e degli enti pubblici, pure previdenziali, esclusi quelli economici.

Manca, tuttavia, un sistema di imposizione (e riscossione) assimilabile a quello dell'IVA (o delle accise), difettando un meccanismo di "rivalsa" del credito del soggetto passivo (cedente o prestatore) analogo, nei confronti della controparte contrattuale, che si aggiunga, per effetto della legge tributaria, al corrispettivo pattuito dalle parti private.

Manca pure, nella normativa di riferimento, il richiamo a quelle diverse categorie di soggetti (sostituti, responsabili d'imposta) che possano, in qualche modo, essere coinvolti nell'adempimento di una prestazione fiscale, essendo in tal caso necessario che siano precisate dal legislatore le relative posizioni, identificate le situazioni che fanno



capo a ciascuno soggetto, nonché previsto il titolo giustificativo delle prestazioni obbligatorie cui i medesimi sono tenuti per legge.

30. Non v'è dubbio che le prestazioni tributarie non possono essere ascritte tra quelle sinallagmatiche, giacché la sinallagmaticità integra un attributo che caratterizza la categoria dei rapporti privati in cui ricorre l'interdipendenza genetica e funzionale tra le prestazioni, mentre il pagamento degli "ODGS" non ha propriamente natura di corrispettivo di una prestazione commerciale relativa all'erogazione del servizio di fornitura del prodotto energetico (elettricità o gas).

Va, cionondimeno, considerato che la doverosità della prestazione risale alla necessità di raccolta dei mezzi necessari per far fronte ai costi generali di funzionamento del sistema energetico nazionale, per mantenere regolarità, economicità ed efficienza del servizio singolarmente richiesto dall'utente, per cui la "maggiorazione" in oggetto, ancorché determinata nel suo ammontare dalla legge, attraverso un atto autoritativo dell'ARERA, finisce per incidere su una delle prestazioni del contratto di utenza e seppure non destinata a remunerare direttamente la controprestazione ricevuta, appare volta, quantomeno indirettamente, a soddisfare gli specifici, ancorché diversificati, interessi dei soggetti che a quel ristretto sistema partecipano in quanto utenti, una platea che, in ogni caso, non coincide con quella della generalità dei consociati.

La prestazione patrimoniale, infatti, trova pur sempre la sua ragion d'essere nel meccanismo di tariffazione del prezzo dell'energia e, quindi, nell'attività regolatoria di ARERA, nella cui cornice, in presenza di contratti di massa, trova spiegazione anche la redistribuzione dei costi, in funzione delle finalità pubblicistiche perseguite dall'Autorità attraverso il gettito raccolto.

31. Il *proprium* della nozione di "tributo" non sembra rinvenibile neanche altrove.



Infatti, anche l'ultimo dei criteri indicati dalla Corte Costituzionale, quello teleologico del "collegamento" della "prestazione alla spesa pubblica in relazione a un presupposto economicamente rilevante", sembra offrire argomenti a conferma della natura non tributaria degli "OGdS".

Va considerato, al riguardo, che gli interventi per il settore energetico risultano in gran parte supportati da risorse che non costituiscono propriamente oneri a carico del bilancio dello Stato, perché effettuati tramite finanziamenti derivanti da somme a carico degli utenti, raccolte attraverso talune componenti della bolletta elettrica o del gas, appunto quelle per la copertura degli "oneri generali di sistema", il cui gettito è gestito direttamente da CSEA nei modi innanzi ricordati.

Se, dunque, non si può negare la sussistenza della base legale richiesta, ai sensi dell'art. 23 Cost., per ogni forma di imposizione coattiva che, in quanto esercizio di un potere pubblico, presuppone un simile atto da cui tale potere promana, nondimeno, gli "OGdS" risultano comunque parametrati sul profilo tipologico del cliente finale e sull'entità dei suoi consumi, comunque, su elementi, peraltro variati nel tempo, che concorrono a delinearne la partecipazione contributiva secondo criteri difficilmente riconducibili all'art. 53 Cost. (v. art. 3, comma 11, d.lgs. n. 79 del 1999 e art. 39, comma 3, il d.l. n. 83 del 2012, citati).

L'impiego per scopi di natura pubblicistica dei relativi proventi non rappresenta, lo si è detto, circostanza decisiva ai fini della qualificazione giuridica degli oneri in questione come imposte indirette (v. Corte Cost. sentenza n. 16/2017, in tema di tariffe e incentivi del fotovoltaico «finanziati dagli utenti attraverso gli oneri generali di sistema»).

32. Quanto, poi, alla destinazione al bilancio dello Stato, ritengono queste Sezioni Unite che la natura tributaria, nella



esaminata fattispecie, possa essere ragionevolmente negata proprio sulla base della constatazione che i corrispettivi a copertura degli oneri generali di sistema sono destinati non alla fiscalità generale (salvo che per una minima quota), essendo ripartiti tra i clienti finali e, quindi, «trasferiti sui conti di gestione istituiti dalla Cassa al fine di essere destinati a determinate categorie di operatori per utilizzi specifici» (così, Corte di Giustizia UE, sentenza del 18/1/2017, nella Causa C-189/15, citata).

Gli "OGdS" rispondono a logiche ed esigenze settoriali prevalentemente correlate al mercato di riferimento, nella specie, quello del gas, sia pure d'interesse generale e, quindi, sfuggono al necessario collegamento con il principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., considerato come attuazione del concorso di tutti al finanziamento della spesa pubblica in modo equo, parametrato alle condizioni economiche del singolo soggetto, su base solidaristica, non sulla base di prestazioni rientranti in un rapporto sinallagmatico, sul consumo di un determinato bene o servizio e secondo la tipologia del contribuente, restando, in definitiva, attratti da un sistema di regolazione tariffaria del mercato della vendita al dettaglio dei servizi dell'energia e del gas soltanto in parte effettivamente liberalizzato.

Di altra natura, invece, sono le addizionali (art. 81, commi 16, 17 e 18, d.l. n. 112 del 2008, conv. con mod. dalla l. n. 133 del 2008, c.d. *Robin Tax*) ed i contributi di solidarietà (art. 1, commi 115 s.s., l. n. 197 del 2022, legge di bilancio 2023) che il settore energetico ha conosciuto negli ultimi anni, nell'un caso, di prelievo concepito per colpire gli "extraprofiti" e, nell'altro, "al fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori", trattandosi di misure comunque legate al reddito dei soggetti incisi, con spiccata funzione redistributiva della ricchezza e morfologia tributaria (v. Corte Cost. sentenza n. 15/2015).



33. In conclusione, il proposto regolamento va risolto, in conformità alle conclusioni del P.G., con l'affermazione della sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, avanti alla quale le parti vanno rimesse.

34. In riferimento al regolamento di giurisdizione d'ufficio, ai sensi dell'art. 59 della l. n. 69 del 2009, si è affermato che il regime delle spese processuali del giudizio davanti alla Suprema Corte è ispirato al principio della soccombenza, collegato a quello della causalità, assumendo pertanto rilievo la concreta attività difensiva espletata da ciascuna delle parti (Cass. Sez. U., n. 23143/2018).

Tuttavia, nel caso di specie, l'assenza di precedenti specifici sulla questione trattata, che presenta profili di novità, consiglia la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario. Spese compensate.
Così deciso in Roma, il 26 settembre 2023.

Il Consigliere rel.
(Oronzo De Masi)

Il Presidente
(Pasquale D'Ascola)

