



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2024, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Avvocato generale alla Corte di giustizia; Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bologna); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

REDAZIONE

Valeria Amenta (Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche europee e internazionali, Università di Verona).
Responsabile: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2024, n. 2

INDICE

Bruno Barel, Stefano Armellini <i>La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione: la disciplina della giurisdizione, il regime di circolazione delle sentenze e degli atti pubblici e l'istituzione di un certificato europeo di filiazione</i>	1
Ruggiero Cafari Panico <i>L'efficacia orizzontale delle direttive nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia</i>	33
Cinzia Peraro <i>La tutela dei passeggeri aerei: il diritto alla compensazione pecuniaria tra norme della Carta, rimedi e riforme</i>	53

L'efficacia orizzontale delle direttive nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia

Ruggiero Cafari Panico *

SOMMARIO: 1. L'efficacia orizzontale delle direttive: una questione ancora irrisolta. – 2. Il divieto di effetti orizzontali e gli effetti indiretti delle direttive. – 3. La giurisprudenza italiana e comunitaria: la sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavese* della Corte di giustizia. – 4. La risposta sul piano del diritto interno alla questione dell'efficacia orizzontale. – 5. Il principio di effettività dei rimedi giurisdizionali. – 6. Considerazioni conclusive.

1. L'efficacia orizzontale delle direttive: una questione ancora irrisolta.

La questione dell'efficacia delle direttive e, in specie, di quella orizzontale è generalmente considerata una di quelle ancora irrisolte e su cui la dottrina da tempo si interroga senza trovare una risposta definitiva. Quello dell'effetto diretto delle direttive, è, ad avviso dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou¹, un tema che ha «affascinato», come pochi altri, «generazioni di giuristi», formando «oggetto di lunghi dibattiti (e, in una certa misura, di intense controversie)». Ma perché tutta questa incertezza, tanto da farmi concludere, in un precedente scritto pubblicato su questa rivista², che è probabilmente giunto il momento di troncane il nodo gordiano, in particolare, degli effetti orizzontali? La ragione, a mio avviso, risiede proprio nel modo in cui la questione è stata tradizionalmente posta, in una prospettiva unilaterale, di efficacia appunto della fonte di diritto dell'Unione, come se questa unidirezionalità del processo di attribuzione di posizioni giuridiche soggettive fosse l'unica chiave corretta di lettura, trascurando la prospettiva statale e, soprattutto, senza tenere conto del contesto generale in cui la questione stessa si pone.

Lo stato attuale di incertezza risulterebbe, tuttavia, ancora poco comprensibile se non ricollegassimo il tema a quello, altrettanto scivoloso, dei rapporti tra l'ordinamento dell'Unione e quelli dei singoli Stati membri e, quindi, in sostanza, dei limiti del principio del primato del diritto dell'Unione, architrave dell'integrazione europea, ma proprio per

* Professore di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

¹ Conclusioni del 16 novembre 2023, [causa C-316/22](#), *Gabel Industria Tessile e Canavese*, EU:C:2023:885, punto 1. La bibliografia in merito alla efficacia delle direttive è talmente vasta e conosciuta da esimersi da riferimenti specifici.

² R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali: la saga dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica*, in *Papers di diritto europeo*, 2023, n. 2, pp. 41-93, spec. p. 88, reperibile [online](#).

questo oggetto periodicamente di contestazioni, anche di recente rinnovatesi, e precisazioni. Il che non deve sorprendere perché se il primato è il precipitato dell'evoluzione politica dei rapporti tra gli ordinamenti, l'uso parallelo della direttiva, nell'ampliarsi dei suoi effetti, è l'esempio della erosione progressiva della libertà degli Stati in sede di attuazione, della loro sovranità. Strumento di tale progressiva erosione è stato indubbiamente il ricorso in via pregiudiziale che ha consentito ai giudici dell'Unione di estendere i confini delle competenze comunitarie.

La valenza indubbiamente anche politica della questione degli effetti delle direttive è stata riconosciuta in dottrina³ mediante una ricostruzione delle diverse fasi (tre) della giurisprudenza della Corte di giustizia, evolutasi in risposta alle reazioni degli Stati. Se dunque, è agevole leggere nella giurisprudenza comunitaria sulle direttive la cifra del confronto politico dell'ordinamento unionale con le prerogative statali, non altrettanta attenzione è prestata alla relazione che intercorre fra tale giurisprudenza e la sovranità statale se letta nel prisma del principio del primato. In altri termini, l'attuale giurisprudenza sugli effetti delle direttive si rispecchia nella delimitazione del principio del primato, declinato in termini di rapporto fra l'ordinamento dell'Unione e quello dei singoli Stati membri. Il risultato è l'attuale coesistenza di due ordini di ordinamenti sulla base di un (dis)equilibrio sistematico tutto sommato incerto e alla ricerca ancora di una propria stabilità.

La mia opinione è che così come il dibattito sul primato non trova, al momento, una risposta definitiva, alla stessa stregua la soluzione della questione dell'efficacia diretta (vuoi verticale vuoi orizzontale) delle direttive non può che essere parziale e tutto sommato insoddisfacente, se considerata unicamente in una logica di estensione, più o meno elastica, a seconda dei momenti, degli effetti che devono necessariamente discendere dalla fonte di diritto secondario. Questa insoddisfazione, astratta quando ci si pone sul piano dommatico, diventa sostanziale e foriera di significative conseguenze sul piano pratico quando ci si riferisce ai rapporti fra la normativa comunitaria e i singoli destinatari. È con riguardo, infatti, alla posizione giuridica di questi ultimi che si pongono i reali problemi interpretativi per la cui soluzione occorre però rispondere al quesito preliminare di quali siano i limiti del primato, ovvero di quale sia il rapporto tra i due ordinamenti, quello dell'Unione e quello statale interessato, in merito alla prevalenza dell'uno sull'altro in relazione alla direttiva in generale. La questione risulta in tutta la sua complessità se si considerano i possibili effetti orizzontali, di fatto esistenti ma di

³ F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva CE n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Napoli, 2021. Per i più recenti sviluppi, vedi L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, serie speciale, n. 4, pp. 79-128, reperibile [online](#).

norma negati in virtù del c.d. principio del divieto di effetti orizzontali⁴, assioma dell'efficacia delle direttive.

Per meglio comprendere il presente, quando questo si configuri particolarmente complesso e di difficile lettura, è tuttavia spesso utile volgersi indietro e ricominciare l'analisi dal suo inizio. Occorre riavvolgere il filo della storia e ripartire da dove il cammino dell'integrazione ha preso in effetti avvio nelle forme che oggi conosciamo. Tutto, quindi, inizia con le due sentenze *Van Gend and Loos*⁵ e *Costa/Enel*⁶ da cui discende l'affermazione, prima, dell'efficacia diretta delle norme del Trattato di Roma (in specie art. 12 TCEE), a determinate e ben note condizioni, riassumibili nella formula «chiara, precisa e incondizionata», e, poi, a sancire il nuovo quadro dei rapporti tra gli ordinamenti, in una curiosa inversione logica che testimonia l'approccio pragmatico, o meglio politico, alla questione, del principio di prevalenza della normativa comunitaria su quella nazionale, anche posteriore. L'efficacia diretta sarebbe rimasta, infatti, senza effetto «utile», senza alcun senso, se non si fosse accompagnata al primato della prima sulla seconda in caso di conflitto. E così sul risultato che si vuole ottenere, l'efficacia diretta, si costruisce lo strumento, il primato, che interviene nel 1964 a garantire quanto sancito un anno prima, nel 1963, mediante l'affermazione della supremazia sulle norme interne confliggenti, niente affatto all'epoca scontata. Il rapporto fra l'ordinamento comunitario e il singolo ordinamento nazionale si reggeva su un sacrificio reciproco di sovranità⁷, in cui il primato serviva ad assicurare l'unitarietà dell'ordinamento unionale, ma nel rispetto delle reciproche competenze, statali e comunitarie, secondo un meccanismo che forse l'effetto di ritrazione è quello che meglio lo illustra, alieno così da ogni contaminazione gerarchica. L'uguaglianza non è solo orizzontale riguardo al rapporto tra gli Stati, ma anche verticale, nei confronti dell'Unione, laddove il primato è uno strumento di coesione, atto cioè ad assicurare la coabitazione all'interno dell'edificio comunitario sia degli Stati sia della struttura istituzionale sovraordinata, su un piano di pari dignità degli ordinamenti (europeo e statali) (c.d. «equivalenza verticale», secondo un'espressione cara alla dottrina amministrativistica⁸).

⁴ Nel senso che questo divieto, frutto della giurisprudenza della Corte di giustizia, sia «datato e, in quanto tale, non condivisibile» e per una ricostruzione di tale giurisprudenza, vedi D. GALLO, *La vexata quaestio dell'efficacia interna delle direttive: l'insostenibile leggerezza del divieto di effetti orizzontali*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018, pp. 19-36, spec. p. 18.

⁵ Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, [causa 26/62](#), EU:C:1963:1.

⁶ Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 1964, [causa 6/64](#), EU:C:1964:66.

⁷ L.S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale 2024, n. 1, Atti del V Convegno nazionale AISDUE Padova, 2/3 novembre 2023, pp. 1-24, spec. p. 3, reperibile [online](#).

⁸ D.U. GALETTA, *Il criterio di "equivalenza verticale" in caso di applicazione e interpretazione del diritto nazionale da parte delle istituzioni UE nel contesto dell'unione bancaria*, in *Eurojus*, 2024, n. 2, pp. 396-405, reperibile [online](#).

In questa prospettiva si inquadra l'evoluzione della giurisprudenza in materia di direttive volta a far accogliere il principio secondo cui anche per le direttive può essere fatto valere quanto sancito dalla Corte di giustizia in merito principalmente alle norme dei Trattati e destinato ad applicarsi ai regolamenti. È a questo punto, per tornare a quanto inizialmente osservato, che la questione finisce per intrecciarsi con quella del primato, fino a giungere all'attuale momento in cui, al termine di oscillamenti e ripensamenti, la situazione pareva essersi stabilizzata proprio in ragione di una distinzione fra effetti verticali e orizzontali che ripercorre il confine, segnato per l'appunto dall'operare del primato, tra l'ordinamento unionale e quello nazionale, e di conseguenza tra l'effetto di sostituzione e di mera esclusione, limitando grandemente, nel caso di mancata od errata trasposizione, le ipotesi di disapplicazione, di fatto riservate alle disposizioni delle direttive dotate di efficacia diretta nell'ambito di un rapporto verticale, che non esclude peraltro il verificarsi, in via eccezionale, di non sempre ben precisati effetti pregiudizievoli per i terzi. Il tutto comunque nella considerazione di quale sia il modo di atteggiarsi della fonte unionale, come del resto traspare dall'uso della locuzione «divieto di effetti orizzontali», quasi che detti effetti all'interno degli ordinamenti statali dipendessero unicamente dall'operare o meno, in senso sia positivo sia negativo, del primato e, di conseguenza, dell'effetto vuoi di sostituzione vuoi di mera esclusione. Il contesto così descritto è però mutato a seguito della sentenza della Corte di giustizia dell'11 aprile 2024 nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*⁹, in cui i giudici comunitari, come avrò modo di approfondire, hanno adottato una diversa impostazione, rintracciando nei singoli ordinamenti nazionali la giustificazione dei possibili effetti orizzontali delle direttive.

2. Il divieto di effetti orizzontali e gli effetti indiretti delle direttive.

Numerosi sono gli sforzi della giurisprudenza per trovare rimedi al differente (non equo) trattamento che si determina per i soggetti privati come conseguenza del divieto di effetti orizzontali, con una declinazione di possibili mitigazioni del divieto che vanno dal prepotente affermarsi del principio dell'interpretazione conforme, sempre più seguito dalle corti nazionali, all'attribuzione di effetti (orizzontali) indiretti o incidentali (o riflessi, come preferisco, o comunque declinati in forme particolari secondo le diverse ipotesi) della direttiva con efficacia diretta, al di fuori del rapporto verticale tra destinatario e Stato inadempiente¹⁰, specie nelle situazioni c.d. triangolari. Si ammette così la possibilità di quelle che sono considerate nella sentenza *Wells* «mere ripercussioni

⁹ Corte di giustizia, sentenza dell'11 aprile 2024, [causa C-316/22](#), EU:C:2024:301.

¹⁰ R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 78 ss. Vedi anche L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive*, cit., p. 97 ss. e C. GAMBINO, *Direttiva Bolkestein, concessioni balneari ed effetti diretti in "situazioni triangolari": qualche spunto di riflessione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 2, pp. 1-25, spec. p. 12 ss., reperibile [online](#).

negative»¹¹, che, in realtà, altro non sono che una estensione in senso orizzontale degli effetti di una efficacia verticale, oppure, come nel caso delle regole tecniche, una ricaduta della disapplicazione della norma interna in ragione dell'effetto oppositivo del primato, per giungere al diritto residuale al risarcimento del danno derivante dall'inadempimento statale. Il tutto con evidenti criticità e aporie legate alla diversa declinazione degli effetti nei riguardi dell'eventuale applicazione della direttiva vuoi in pregiudizio dei singoli in violazione vuoi del divieto di effetti verticali invertiti, vuoi, come osservato, del divieto stesso di effetti orizzontali.

Tale divieto – ed è questa la tesi che intendo dimostrare –, in realtà, non sussiste, in virtù della circostanza che la questione degli effetti orizzontali della direttiva è di per sé estranea al diritto dell'Unione, ma appartiene alla autonomia ordinamentale degli Stati membri. Non è dunque un problema di declinazione degli effetti del primato, come tradizionalmente riguardato, ma di scelte «politiche» nazionali cui il diritto dell'Unione, come si desume dalla più recente giurisprudenza comunitaria, rimane estraneo. In base al diritto dell'Unione non possono riconoscersi, come vincolo per gli ordinamenti statali, effetti orizzontali, ma al contempo in base a tale diritto nulla impedisce agli Stati di introdurli. Le aporie e le criticità insuperabili se esaminate con le lenti del diritto unionale trovano, invece, soluzione nel contesto dell'ordinamento statale di volta in volta considerato, senza che il differente esito tra Stato e Stato sia in sé di ostacolo perché la diversità sul piano normativo è già insita nella natura della direttiva.

Tornando alla giurisprudenza in tema efficacia diretta e di prevalenza del diritto comunitario¹², sta di fatto che se le citate sentenze incidevano sulla sovranità degli Stati, soprattutto attribuendo all'ordinamento comunitario quella impronta di originalità rispetto alle organizzazioni internazionali «tradizionali» che ne avrebbe consentito negli anni il progresso verso forme sempre più accentuate di integrazione, ciò non suscitò inizialmente le reazioni negative che ci si poteva aspettare specie dalla Francia gollista. Probabilmente non erano state ben comprese le conseguenze dell'affermazione del primato del diritto dell'Unione e quindi quali avrebbero potuto essere i suoi successivi sviluppi. Questi divennero ben chiari di lì a qualche anno quando non si trattò più dei soli regolamenti e decisioni a venire in considerazione, ma cominciò a porsi il problema dell'efficacia delle direttive comunitarie, della cui efficacia diretta analoga a quella dei regolamenti si inizia di fatto a parlare con la sentenza *SACE*¹³, sul finire del 1970¹⁴.

¹¹ Corte di giustizia, sentenza del 7 gennaio 2004, [causa C-201/02](#), EU:C:2004:12, punto 57. Per considerazioni analoghe, Corte di giustizia, sentenza del 17 luglio 2008, [cause riunite da C-152/07 a C-154/07](#), *Arcor AG*, EU:C:2008:426, punto 36.

¹² I. ANRÒ, J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, vol. I, *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Milano, 2023, pp. 51-85, spec. p. 56 ss., reperibile [online](#).

¹³ Corte di giustizia, sentenza del 17 dicembre 1970, [causa 33/70](#), EU:C:1970:118.

¹⁴ F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie*, cit., p. 39.

Secondo questa giurisprudenza, si trattava in sostanza di una equiparazione che si estendeva alle direttive non trasposte da cui discendesse un obbligo «incondizionato e sufficientemente preciso»¹⁵; per effetto di tale equiparazione, qualunque norma comunitaria chiara e precisa, non sottoposta a condizioni e non assoggettata al potere discrezionale degli Stati membri o delle istituzioni europee¹⁶ avrebbe potuto dispiegare effetti anche in senso orizzontale, cioè anche nei confronti di soggetti diversi dagli Stati cui sono indirizzate, in specie facendo sorgere diritti soggettivi in capo ai singoli.

Sulla base di queste premesse la direttiva sarebbe non solo direttamente applicabile ma anche direttamente efficace¹⁷, in virtù del primato del diritto dell'Unione unito alle connotazioni specifiche dell'atto in questione, quali sopra descritte.

Le reazioni sono state questa volta immediate e soprattutto non infondate perché equiparare regolamenti e direttive significava in effetti stravolgere il senso dei Trattati.

La giurisprudenza della Corte in quel momento compie una decisa inversione di rotta, ripiegando su un effetto diretto della direttiva (non o mal trasposta) unicamente in senso verticale, e cioè, come attualmente accettato, nei confronti dello Stato responsabile del mancato o scorretto recepimento della stessa direttiva¹⁸. All'effetto orizzontale si preferisce, nei rapporti fra privati, il ricorso, ove possibile, al rimedio ermeneutico dell'interpretazione conforme, di utilizzo sempre più diffuso a partire dalla sentenza *Marleasing*¹⁹ fino all'estremo limite del *contra legem*, oppure dell'effetto combinato di direttive e principi generali e, come *ultima ratio*, del risarcimento per il terzo danneggiato da tale inadempimento, tutti *escamotage* con evidenti limiti.

Da lì in avanti, è evidente l'impossibilità per la Corte di dare una risposta definitiva alla questione degli effetti (diretti) orizzontali che, in una sorta di fenomeno carsico, riemergono periodicamente anche nella giurisprudenza della stessa Corte, facendo sorgere nuovi dubbi.

Una spiegazione²⁰ è stata rinvenuta nella natura non omogenea delle direttive nel senso che esse possono dispiegare effetti diversi a seconda della categoria cui appartengono. Per quanto apprezzabile sia lo sforzo di ricostruzione sistematica, esso si colloca comunque in una prospettiva di primato del diritto dell'Unione su quello nazionale, volta a determinare i confini di applicazione del primo nei riguardi del secondo, in termini dunque di *vis* espansiva della sovranità dell'ordinamento sovranazionale nei

¹⁵ Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 1979, [causa 148/78](#), *Ratti*, EU:C:1979:110, punto 23.

¹⁶ F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie*, cit., p. 63.

¹⁷ Corte di giustizia sentenza del 4 dicembre 1974, [causa 41/74](#), *van Duyn*, EU:C:1974:133.

¹⁸ «A partire dalle sentenze nelle cause Marshall e Faccini Dori la Corte di giustizia ha costantemente dichiarato che una direttiva non può, di per sé, creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso»: conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 2.

¹⁹ Corte di giustizia, sentenza del 13 novembre 1990, [causa 106/89](#), EU:C:1990:395.

²⁰ F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie*, cit., p. 75.

riguardi di quelli nazionali, senza tralasciare l'intervento dell'interpretazione conforme, a volte vero e proprio ponte tra le due posizioni atto ad evitare gli scontri diretti.

A complicare il quadro dei rapporti tra gli ordinamenti è la possibilità che proprio con riguardo agli effetti orizzontali il binomio primato ed effetto diretto sia destinato a scomporsi, potendo il primo operare per evitare l'applicazione della norma nazionale (effetto oppositivo), senza che si realizzi anche la sostituzione della norma nazionale con quella comunitaria (effetto sostitutivo). Nel caso delle direttive non trasposte, come già ricordato, la Corte di giustizia non ha perciò esitato a far valere tra privati l'effetto di disapplicazione della norma interna per contrasto con la disciplina unionale, con riguardo alle regole tecniche oppure nelle situazioni triangolari.

3. La giurisprudenza italiana e comunitaria: la sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavese* della Corte di giustizia.

Il contesto è tutt'altro che chiaro e le soluzioni giurisprudenziali dei singoli casi paiono difficilmente riconducibili ad un comun denominatore.

Per questa ragione, mi pare preferibile muovere da una prospettiva diversa, che ha come stazione di partenza la giurisprudenza, anche di recente ribadita, della efficacia solo verticale delle direttive e come traguardo la constatazione di come la nostra Corte di cassazione, seppure in ambito tributario, sia di fatto pervenuta ad attribuire, in materia di rimborso dell'addizionale provinciale alle accise in materia di energia elettrica, indebitamente riscosse dal fornitore per conto della amministrazione finanziaria²¹, una efficacia orizzontale alle stesse direttive per il tramite di un'applicazione della normativa interna conforme alle sentenze interpretative rese dalla Corte di giustizia, anche quando la lettera della norma parrebbe opporsi²².

La giurisprudenza citata della Suprema Corte pare tanto consolidata quanto non pienamente comprensibile secondo il tradizionale procedimento logico, sì da creare una apparente contraddizione. In realtà, entrambe le posizioni sono corrette, sia quella comunitaria che nega gli effetti orizzontali delle direttive, sia quella nazionale che li ammette. Ad impedirci di scorgere la soluzione è un effetto di presbiopia, che non ci

²¹ Nel sistema tributario italiano l'imposta addizionale grava sul fornitore di energia elettrica che, a sua volta, quale sostituto di imposta, può traslare, in via di rivalsa, il relativo importo al consumatore finale. Ne consegue che quest'ultimo, in caso di illegittimità dell'imposta, in quanto contrastante con la fonte normativa europea (direttiva), può agire nei confronti del fornitore con l'ordinaria azione di ripetizione di indebito e, solo ove tale azione si riveli impossibile o eccessivamente difficile, può eccezionalmente chiedere il rimborso nei confronti dell'amministrazione finanziaria. In tali circostanze, il fornitore di energia eccipe il divieto di effetto orizzontale della direttiva in questione e quindi l'impossibilità di disapplicare nei rapporti tra privati la norma tributaria in contrasto con la direttiva stessa non adeguatamente trasposta: R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 46 s., anche per i riferimenti giurisprudenziali,

²² R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 65 s.

permette di cogliere quanto è sotto gli occhi. Quello degli effetti orizzontali delle direttive non è un problema di antagonismo tra gli ordinamenti, di prevalenza dell'uno sull'altro, bensì di reciproca delimitazione dell'esercizio dei poteri sovrani, intesi quali competenze, da parte dell'Unione e degli Stati. Dal che consegue, come confermato dalla più recente giurisprudenza comunitaria, che compete al singolo Stato membro decidere riguardo alla estensione degli effetti (orizzontali) delle direttive.

Il tradizionale modo di intendere parrebbe, infatti, ora superato dalla citata sentenza della Corte di giustizia dell'11 aprile 2024, nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*²³, che conferma e chiarisce il ragionamento che stava alla base della precedente sentenza *Thelen Technopark Berlin*, del 18 gennaio 2022²⁴. Secondo la Corte, da un lato, l'Unione non può pretendere di imporre, all'interno degli ordinamenti nazionali, effetti dei propri atti (in specie direttive) per i quali i Trattati non le attribuiscono la competenza e, dall'altro, gli Stati sono, in via di principio, liberi di riconoscere agli atti dell'Unione anche effetti che non sono loro propri.

Per una migliore comprensione del nuovo quadro così delineatosi, giova a questo punto premettere quanto osservato dall'Avvocato generale Emiliou chiamato a rispondere nella causa *Gabel Industria Tessile e Canavesi* a due quesiti coi quali, rispettivamente, veniva chiesto se il diritto dell'Unione osti alla disapplicazione da parte del giudice nazionale, in una controversia tra due privati, di una disposizione di diritto interno contrastante con una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non recepita, quando ciò sia necessario affinché l'attore possa far valere i diritti attribuitigli dalla direttiva; e, poi, se il principio di effettività osti ad una normativa come quella italiana che non consente al consumatore finale di chiedere direttamente allo Stato il rimborso di una imposta indebita, bensì gli riconosce soltanto la possibilità di esperire un'azione civilistica di ripetizione nei confronti del fornitore, secondo le modalità che si è già avuto modo di chiarire.

A fronte, anzitutto, del suggerimento di «vari dotti avvocati generali» di riconoscere anche l'effetto diretto orizzontale, oltre che verticale, delle direttive²⁵, l'Avvocato generale ritiene di non doversi discostare dal costante orientamento giurisprudenziale che esclude tale effetto orizzontale, pur rilevando l'opportunità di fornire alcuni chiarimenti. Dato, poi, atto di come la Corte di giustizia abbia tentato in vari modi di «mitigare le conseguenze negative che la mancanza di effetto diretto orizzontale può produrre sui

²³ In data 26 ottobre 2023 è stata depositata l'ordinanza con la quale la Corte d'appello di Bologna ha sottoposto alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali di interpretazione anch'esse relative alla addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica. Di fatto la questione è quella del riconoscimento di effetti tra privati alla direttiva 2008/118/CE, che però ha già trovato una risposta nella sentenza della Corte di giustizia nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, tanto da rendere non necessaria una sua nuova pronuncia sui quesiti formulati dalla Corte d'appello di Bologna.

²⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 18 gennaio 2022, [causa C-261/20](#), EU:C:2022:33.

²⁵ Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 2.

singoli»²⁶, l'Avvocato generale si pone la domanda se a un giudice nazionale sia «consentito applicare le disposizioni di una direttiva non recepita in una controversia tra privati»²⁷. In merito Egli rileva come la stessa Corte, nella già menzionata sentenza *Thelen Technopark Berlin*, dopo aver affermato che un giudice nazionale non è tenuto, «sulla sola base del diritto dell'Unione», a disapplicare «una disposizione del suo diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'unione, qualora quest'ultima disposizione sia priva di effetto diretto», abbia poi precisato che tale principio opera «ferma restando tuttavia la possibilità, per tale giudice [...], di disapplicare, sulla base del diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di tale efficacia»²⁸.

Ciò significa, secondo l'Avvocato generale, «che il diritto dell'Unione non impone ai giudici nazionali di disapplicare disposizioni nazionali in contrasto con disposizioni del diritto dell'Unione prive di effetto in controversie tra privati, ma parimenti non osta a che i giudici nazionali procedano in tal senso qualora il diritto nazionale lo preveda»²⁹. Sono dunque i giudici nazionali gli unici che possono stabilire, in base al loro diritto, se è possibile attribuire effetti orizzontali alla direttiva³⁰. Dal punto di vista del diritto comunitario, nulla si opporrebbe a tale estensione di efficacia. Se, infatti, uno dei motivi adottati per negare l'effetto diretto orizzontale delle direttive è preservare il margine di manovra degli Stati nell'attuare il diritto dell'Unione, «sarebbe logico che gli Stati membri siano liberi di rinunciare a tale prerogativa»³¹. Non varrebbe neppure osservare che in tal modo si introdurrebbe un elemento di disparità nel trattamento dei singoli, in quanto è vero il contrario, essendo proprio il mancato recepimento delle direttive a creare situazioni di disparità a livello sia dell'Unione sia nazionale³².

Quanto al secondo quesito, l'Avvocato generale, dopo aver ammesso che, nonostante i chiarimenti forniti dal giudice del rinvio, non gli erano ancora chiare le caratteristiche del regime italiano di restituzione delle imposte indebitamente riscosse, ripercorre la giurisprudenza della Corte di giustizia in merito all'applicazione del

²⁶ *Ivi*, punto 3.

²⁷ *Ivi*, punto 19 ss.

²⁸ Sentenza *Thelen Technopark Berlin*, cit., punto 33.

²⁹ Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 21.

³⁰ In tal senso vedi anche Avvocato generale Kokott, conclusioni del 14 dicembre 2023, [causa C-626/22](#), *Ilva e a.*, EU:C:2023:990, punto 63: «[s]olo i giudici italiani possono decidere quanto sia ampio il margine di discrezionalità per una siffatta interpretazione del diritto italiano conforme al diritto dell'Unione».

³¹ Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., nota 22.

³² Risolta così la questione sollevata dal giudice del rinvio, vengono considerati ulteriori profili relativi, anzitutto, alla eventualità che l'ente fornitore possa essere riconosciuta la natura «pubblica» (conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 33 ss.) e, poi, alla possibilità che il principio di effettività, inteso come effetto utile, operi come eccezione all'esclusione degli effetti orizzontali (*ivi*, punto 48 ss.), escludendosi la rilevanza di entrambi gli aspetti nel caso di specie, sulla base di osservazioni successivamente fatte sostanzialmente proprie dalla Corte nella decisione del caso.

principio di effettività ad un caso come quello di specie, per concludere che spetta al giudice nazionale valutare se le modalità procedurali rendano «impossibile o eccessivamente difficile, per il consumatore, ottenere il rimborso dell'imposta indebitamente versata»³³.

La Corte di giustizia segue il medesimo *iter* logico e dalla motivazione si comprende come – ed ecco l'effetto di presbiopia – la soluzione sia sempre esistita e sia stata a portata di mano. Per coglierla è bastato considerare che, da un lato, l'Unione non può pretendere di imporre effetti dei propri atti (in specie direttive) all'interno degli ordinamenti nazionali per i quali i Trattati non le attribuiscono la competenza e che, dall'altro, gli Stati sono in via di principio liberi di riconoscere agli atti dell'Unione anche effetti ulteriori. Come precisa, infatti la Corte, la possibilità che le disposizioni chiare, precise e incondizionate di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta «possano essere fatte valere da un singolo nei confronti di un altro singolo» non deriva «dal diritto dell'Unione, bensì dal diritto nazionale, e non costituisce, pertanto, un obbligo aggiuntivo rispetto a quelli previsti da tale diritto»³⁴. Di conseguenza, come già affermato nella sentenza *Thelen Technopark Berlin*, «se, sulla base del diritto dell'Unione, una direttiva non può, di per sé, creare obblighi a carico di un singolo e dunque essere invocata, in quanto tale, nei confronti di quest'ultimo dinanzi ad un giudice nazionale, uno Stato membro può tuttavia conferire ai giudici nazionali il potere di disapplicare, sulla base del diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di effetto diretto»³⁵.

4. La risposta sul piano del diritto interno alla questione dell'efficacia orizzontale.

In definitiva, la questione della possibilità di attribuire un effetto orizzontale, in una controversia tra privati, deve trovare una risposta esclusivamente sul piano del diritto interno. L'Unione si arresta dove è giunta la giurisprudenza della Corte col riconoscimento dell'efficacia verticale; al di là di tale linea di demarcazione la parola ritorna agli Stati. Nulla impedisce, infatti, a questi ultimi di riconoscere effetti diretti orizzontali ad una direttiva di per sé dotata di efficacia diretta. A tal fine il giudice si avvarrà, ove le regole ermeneutiche nazionali lo consentano, di una interpretazione conforme della normativa interna estremamente lata, se non addirittura creatrice, che può spingersi anche, di fatto, ove occorra per assicurare la tutela giurisdizionale effettiva, a superare l'ostacolo letterale, utilizzando come *passé partout* le sentenze di interpretazione rese in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia. Soprattutto accade che le motivazioni ermeneutiche siano abbinata, come è solita fare la giurisprudenza italiana in materia

³³ Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 62.

³⁴ Sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 23.

³⁵ *Ivi*, punto 24.

tributaria³⁶, all'invocazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale inteso ancora una volta come rafforzativo dell'obbligo di ricercare una interpretazione della normativa interna conforme al dettato unionale, senza preoccuparsi della lettera della norma incriminata. Il principio in questione è così divenuto, in questa particolare accezione, anche al di là e al di fuori della sua matrice comunitaria d'origine, flessibile strumento di ricerca sul piano interno di rimedi a squilibri tra le posizioni giuridiche delle parti private, tutte riguardate dall'inadempimento dello Stato, ma differenziate nella loro posizione dalla efficacia in tal caso solo verticale delle direttive, laddove invece le circostanze del caso richiedano, a fini di una giustizia appunto «effettiva», di superare, in via interpretativa, la barriera posta dall'assenza di efficacia orizzontale della direttiva secondo l'ordinamento comunitario.

Entrambi gli ordinamenti concorrono secondo le rispettive competenze a regolare la questione dell'efficacia orizzontale delle direttive, fermandosi quello comunitario, in base alla teoria dell'*estoppel*, all'efficacia diretta verticale, spingendosi quello nazionale, a sua esclusiva discrezione, a riconoscere effetti anche orizzontali ricorrendo agli strumenti di risoluzione ermeneutica che l'ordinamento stesso conosce. In tal modo, gli effetti orizzontali non dipendono dalla prevalenza di un ordinamento sull'altro, in ragione del primato e dell'effetto diretto, e divengono, in via di principio, fatte salve specifiche eccezioni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, questione puramente di diritto domestico, legata alla convenienza della disciplina del caso di specie. Evidentemente tale conclusione non può risultare accettabile per chi, leggendo il rapporto in una visione unilaterale di primazia, non ha esitato a bollare l'affermazione incidentale della Corte di giustizia nel caso *Thelen Technopark Berlin*, come frutto di una svista, con una portata «sovversiva», cui porre presto rimedio³⁷. Così evidentemente non è: quella della Corte di giustizia è una rilettura attenta al rispetto delle rispettive competenze di quello che la stessa dottrina definisce «mistero orfico»³⁸ affidato alla custodia dei giudici del Kirchberg. Secondo questa impostazione unilaterale, l'ammissione degli effetti diretti, al di fuori delle ipotesi eccezionali descritte, significherebbe attribuire indebitamente al giudice nazionale il potere di ampliare gli effetti degli atti comunitari, oltre i limiti indicati dai Trattati. L'equivoco appare così evidente, non essendo la norma di diritto derivato a produrre effetti orizzontali per sua forza, ma essendo il diritto interno a riconoscere a detta norma effetti diversi ed ulteriori rispetto a quelli ben delimitati dall'ordinamento unionale. In questo risiede, giova sottolineare ancora una volta, la novità del *revirement* giurisprudenziale, se tale può dirsi.

³⁶ R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 43 ss.

³⁷ E. CANNIZZARO, *Convulsive Direct Effect?*, in *European Papers*, 2022, n. 1, pp. 409-411, spec. p. 411, reperibile [online](#). In senso critico, vedi anche L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive*, cit., pp. 119-120.

³⁸ E. CANNIZZARO, *Convulsive Direct Effect?*, cit.

È vero invece che, in base alle considerazioni ora svolte, la giurisprudenza di merito, espressasi, nel caso dell'addizionale all'accisa, a favore della disapplicazione della normativa interna contrastante con la direttiva 2008/118/CE³⁹ nel rapporto tra consumatore e fornitore, appare ora fornita di una propria giustificazione sul piano dei rapporti tra le fonti e pienamente conforme al diritto comunitario. Si tratterà semmai di valutare quale sia la base giuridica più corretta, secondo il diritto interno, per giustificare l'applicazione orizzontale della direttiva in questione, ma di sicuro tale effetto diretto nelle controversie tra privati non può essere sindacato sul piano del diritto comunitario.

La distinzione di competenze, ora descritta, non è tuttavia così netta. Nel corso degli anni le incursioni del diritto UE nel terreno delle competenze statali hanno generato una sorta di terra di nessuno e i confini tra i diversi ordinamenti si sono rivelati porosi, tanto che vi sono situazioni in cui la fonte delle posizioni giuridiche dei privati anche nei loro rapporti collegati a direttive non trasposte discende dall'ordinamento comunitario, come nel caso emblematico delle «ripercussioni negative» che conseguono alla disapplicazione della direttiva in un rapporto verticale. Ciò non toglie che anche in tal caso, per l'evidente difficoltà di rintracciare una linea chiara di demarcazione, è il giudice adito che, avvalendosi degli strumenti che gli sono riconosciuti sul piano interno, può dilatare o meno l'estensione di tali effetti *inter privatos*. Ancora una volta la giurisprudenza formatasi in tema di addizionale alle accise è un esempio di tale modo di procedere, spesso inconsapevole e a volte contraddittorio. Ne sono dimostrazione le prime sentenze di merito (inedite) pronunciate successivamente alla sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*. Le corti, infatti, si sono in alcuni casi limitate ad una mera presa d'atto della (nuova) giurisprudenza della Corte di giustizia, ritenuta non rilevante ai fini della decisione del caso di specie, richiamando, secondo l'indirizzo precedente, l'effetto generale delle sentenze interpretative della Corte stessa, cui viene così attribuita un'efficacia «anche orizzontale»⁴⁰, la natura verticale del rapporto tra l'amministrazione finanziaria e il fornitore, oggetto di cognizione in via incidentale in occasione dell'azione di ripetizione nel cui ambito si opera la disapplicazione con conseguenze sulla relazione tra i privati⁴¹, o ancora il principio di effettività e l'interpretazione conforme,

³⁹ [Direttiva 2008/118/CE](#) del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE.

⁴⁰ Corte d'Appello di Milano, sentenza del 16 aprile 2024, n. r.g. 1073/2023; Tribunale di Bologna, sentenza del 26 aprile 2024, n. r.g. 15427/2023; Il riferimento alla efficacia *erga omnes* delle decisioni interpretative della Corte di giustizia non tiene ovviamente conto del fatto che la disposizione comunitaria con cui la norma interna è in contrasto deve già possedere la caratteristica dell'efficacia diretta, non potendo tale connotazione esserle attribuita dalla sola interpretazione della Corte di giustizia.

⁴¹ In tal senso, Corte d'Appello di Milano, sentenze del 16 maggio 2024, n. r.g. 2314/2023; 28 maggio 2024, n. r.g. 1546/2024; 5 giugno 2024, n. r.g. 1628/2024; nonché Tribunale di Verona, ordinanza del 30 aprile 2024, n. r.g. 2006/2024; Tribunale di Roma, ordinanza del 10 giugno 2024, n. r.g. 7024/2024. Queste decisioni muovono dalla premessa che nella specie non si tratta di applicare la direttiva in oggetto in un rapporto orizzontale tra privati, violando il principio sull'efficacia solo verticale delle direttive *self executing*, quanto piuttosto prendere atto del fatto che il rapporto fra fornitore ed amministrazione finanziaria e quello fra fornitore e consumatore si pongono su due piani diversi, avendo il primo rilevanza

giustapponendo semplicemente le varie giustificazioni⁴². Senza una piena consapevolezza del principio enunciato dai giudici di Lussemburgo, occorrerà del tempo perché la nuova prospettiva venga compiutamente recepita e le diverse soluzioni giurisprudenziali siano ricondotte ad unità⁴³, sempre che, come si avrà modo di rilevare con riferimento alla più recente giurisprudenza di legittimità, il problema non sia risolto *in nuce* con il riconoscimento, in forza del principio di effettività, della ammissibilità della azione diretta del consumatore nei confronti della amministrazione finanziaria.

Da parte mia, ho già avuto modo di reputare del tutto corretto l'esercizio dell'azione di ripetizione nei confronti del fornitore di energia⁴⁴ sia in una prospettiva di diritto UE sia dal punto di vista del solo ordinamento domestico. A tale conclusione il giudice adito potrà pervenire, in estrema sintesi, sia considerando quello in oggetto un effetto indiretto della contrarietà della norma interna a quella comunitaria, quale accertata in via incidentale, nel corso del giudizio di ripetizione, in quella che appare come una situazione tipicamente triangolare⁴⁵; sia come conseguenza dell'interpretazione dell'ordinamento nazionale nel suo complesso, comprensivo anche dei principi di derivazione comunitaria che ne sono divenuti parte integrante, tale da consentire, al di là anche dei confini dell'obbligo di interpretazione conforme imposto dal diritto unionale, la «disapplicazione» dell'art. 6, comma 2, del decreto legge n. 511/1988⁴⁶ in quanto contrastante con la direttiva 2008/112/CE⁴⁷ così come interpretata dalla Corte di giustizia

tributaria e il secondo civilistica. La disapplicazione viene perciò reputata una conseguenza della cognizione in via incidentale da parte del giudice, alla luce della sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia, della illegittimità dell'atto impositivo, e costituisce dunque un effetto riflesso (indiretto) del rapporto verticale (di natura tributaria). In altri termini, lo svantaggio che deriva al fornitore all'esito di tale giudizio è solo l'effetto indiretto, sul piano orizzontale, di un accertamento che attiene al rapporto verticale tra l'amministrazione finanziaria e il soggetto passivo d'imposta (fornitore); rapporto che, a sua volta, rappresenta il «presupposto» del contenzioso tra il fornitore stesso e l'utente finale a seguito dell'esercizio da parte del primo del diritto di rivalsa nei confronti del secondo.

⁴² Corte di appello di Roma, sentenza del 3 maggio 2024, n. r.g. 3101/2024.

⁴³ La difficoltà oggettiva della questione spiega del resto la sentenza con cui il Tribunale di Milano, sentenza del 31 maggio 2024, n. r.g. 5603/2024, sulla base della pronuncia della Corte di giustizia dell'aprile 2024, ha escluso nella controversia tra privati la disapplicazione della norma interna, ritenendo che non vi sia «fonte comunitaria idonea a fondare» tale disapplicazione. Altrettanto criticabile, sotto un diverso profilo, la sentenza con cui il Tribunale di Verona, ordinanza del 16 aprile 2024, n. r.g. 7876/2020, ha ritenuto che quello che si instaura tra il consumatore e il fornitore di energia sia un rapporto «para-verticale», in ragione della riconducibilità del secondo alla nozione comunitaria di «emanazione dello Stato» (così anche, dello stesso Tribunale, sentenza del 5 ottobre 2024). La conclusione, certamente meritevole nel tutelare gli interessi del consumatore, non lo è altrettanto sul piano del diritto, non rivestendo il fornitore di energia quelle connotazioni che, in base alla giurisprudenza comunitaria, consentono di ricondurre un privato che svolge funzioni di interesse pubblico entro la nozione di «Stato» e di configurare quindi un rapporto verticale: così Corte d'Appello di Venezia, sentenza del 1° ottobre 2024, n. r.g. 470/2024.

⁴⁴ R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 86 ss.

⁴⁵ *Ivi*, p. 68 ss.

⁴⁶ [Decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511](#), Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale.

⁴⁷ [Direttiva 2008/112/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che modifica le direttive del Consiglio 76/768/CEE, 88/378/CEE, 1999/13/CE e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/53/CE, 2002/96/CE e 2004/42/CE allo scopo di adeguarle al regolamento

con effetti *erga omnes*⁴⁸. A prescindere dalle circostanze particolari della singola fattispecie, ciò che importa osservare è che, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, il «tabù» del divieto di effetti orizzontali è definitivamente caduto.

5. Il principio di effettività dei rimedi giurisdizionali.

Vi sarebbe, in realtà, un'osservazione ulteriore da compiere, specifica della fattispecie del rimborso della addizionale alle accise. La Corte di giustizia, infatti, non solo ha legittimato la giurisprudenza consolidata in merito alla estensione al rapporto tra privati degli effetti della direttiva così come interpretata dalla stessa Corte, consentendo all'utente di agire per il rimborso nei confronti del fornitore, ma ha anche giudicato contraria al principio di effettività dei rimedi giurisdizionale la regolamentazione italiana che impedisce di agire direttamente nei confronti dell'amministrazione finanziaria per il rimborso in questione. Le decisioni di merito dei nostri giudici successive alla pronuncia dei giudici di Lussemburgo hanno sì dato atto della posizione assunta dalla Corte di giustizia, ma ne hanno tratto le più svariate conseguenze nel caso in decisione e la possibilità di agire direttamente nei confronti dell'amministrazione finanziaria non viene spesso in considerazione. Ciò è comprensibile per un giudizio in corso, in quanto l'*overruling*, ovvero quello che appare come un abbandono da parte della Corte di giustizia dell'indirizzo precedentemente seguito in merito alla compatibilità con il diritto dell'Unione della esclusione della azione di rimborso direttamente nei confronti dell'amministrazione finanziaria⁴⁹, non può operare, in virtù del principio del giusto processo, nei confronti della parte che abbia confidato nella consolidata precedente interpretazione e che, laddove si applicasse il nuovo orientamento alla sua situazione processuale, si vedrebbe preclusa la possibilità di proseguire il giudizio.

Per i nuovi giudizi civili o per quelli già pendenti dinanzi ai giudici tributari si aprono invece nuove prospettive prima non immaginabili. Quanto ai primi si pone il problema se il fornitore di energia non possa opporre al richiedente l'illegittimità, da dichiarare secondo i principi enunciati dalla Corte di giustizia, della normativa che esclude la via diretta del rimborso richiesto all'amministrazione finanziaria, con evidente vantaggio per il fornitore stesso e senza nocumento per l'utente. A mio avviso, il

(CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

⁴⁸ R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 64 ss.

⁴⁹ Corte di giustizia, sentenza del 20 novembre 2011, [causa C-94/10, Danfoss](#), EU:C:2011:674, punto 28. Nello stesso senso si è espressa la giurisprudenza italiana di legittimità: in merito, vedi R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., in particolare p. 57 ss.

consumatore finale non potrebbe evidentemente far più valere il carattere incolpevole dell'affidamento nel precedente orientamento di giurisprudenza, essendo esso cessato con la sentenza dichiarativa della Corte di giustizia; è però altrettanto vero che non sono ravvisabili ragioni per escludere che possa configurarsi l'ipotesi di concorrenza dei rimedi processuali (tributario o civile, a seconda che l'utente finale agisca nei confronti dell'amministrazione finanziaria o nei riguardi del fornitore), lasciando al consumatore la possibilità di scelta, giovandosi dei diversi termini di prescrizione, sempre che un mutamento legislativo o giurisprudenziale⁵⁰ o una pronuncia della Corte costituzionale già adita al riguardo⁵¹, non impongano che la via da percorrere sia unicamente quella del giudizio tra consumatore e amministrazione finanziaria.

Più interessanti ancora sono le conseguenze che possono derivare dal principio di effettività relativamente ai giudizi tributari in corso, ora da ritenersi legittimamente avviati, visto che per i futuri non vi è dubbio che l'azione di rimborso possa essere esperita direttamente nei confronti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. In tal senso, in effetti, si è espressa, con un autentico *revirement*, la stessa Corte di cassazione, sezione tributaria, con la sentenza del 29 luglio 2024, n. 21154⁵², nella quale, distaccandosi dalla propria precedente giurisprudenza, ha prima affermato, richiamando il principio di effettività, la legittimazione straordinaria del consumatore finale nei confronti dell'erario a esperire l'azione di indebito oggettivo⁵³, ove l'azione di rimborso nei riguardi del fornitore risulti eccessivamente difficoltosa. Poi, con espresso riferimento al principio enunciato nella sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, ha ulteriormente argomentato che l'impossibilità per il consumatore finale di invocare nei confronti del fornitore di energia l'efficacia orizzontale della direttiva tardivamente attuata dallo Stato italiano fa sì che in questo caso non sia neppure necessario accertare l'eccessiva difficoltà

⁵⁰ Nel senso che dopo la pronuncia della Corte di giustizia dell'11 aprile 2024 non sia più ammissibile, «per il principio di economia processuale», «la via del giudizio civile tra consumatore finale e fornitore», rimanendo aperta solo quella «nei confronti dell'Ente pubblico percettore dell'imposta non dovuta», Tribunale di Milano, sentenza del 31 maggio 2024, cit. Nello stesso senso, sempre Tribunale di Milano, sentenza del 21 giugno 2024, n. r.g. 1807/2024, che espressamente esclude la possibilità che possa spiegarsi un «effetto riflesso o virtuale anche nel rapporto tra fornitore e consumatore», come conseguenza della «disapplicazione della norma statale confliggente col diritto unionale, effettuata nel rapporto tra fornitore e autorità statale», in quanto significherebbe ammettere, «di fatto, l'efficacia della direttiva nel rapporto tra privati, tuttavia esclusa dal diritto unionale». Considerazioni analoghe sono svolte dalla Corte d'Appello di Roma, sentenza pronunciata il 18 luglio 2024, n. r.g. 4306/2022, che, riconsiderando la propria precedente giurisprudenza, conclude, sulla base della sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, che «il fornitore, soggetto passivo del tributo, non può considerarsi tenuto a restituire l'imposta traslata, pure illegittima alla luce del diritto unionale».

⁵¹ In merito, vedi R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessivi ed orizzontali*, cit., p. 84 ss.

⁵² Corte di Cassazione, [sentenza del 29 luglio 2024, n. 21154](#).

⁵³ Soggetta quindi a prescrizione ordinaria e non al termine di decadenza biennale di cui all'art. 14, comma 2, del [decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504](#), Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative: Corte di cassazione, sentenza del 29 luglio 2024, cit., punto 14. Nel senso che la legittimazione passiva spetti al competente Ufficio dell'Agenzia delle Dogane, Corte di Cassazione, [sentenza del 2 agosto 2024, n. 21883](#).

dell'azione nei riguardi del fornitore stesso in quanto tale azione è «*ipso iure* preclusa»⁵⁴: «[n]e consegue che, indipendentemente dalla condizione soggettiva del fornitore, l'indebita corresponsione di addizionali in via di rivalsa al fornitore costituisce presupposto perché il consumatore finale possa ottenere soddisfazione – nei limiti della prescrizione ordinaria – del proprio diritto a vedersi manlevato dall'Ufficio delle imposte indebitamente corrisposte in applicazione del principio di effettività»⁵⁵. Il mutamento di indirizzo anche rispetto alla giurisprudenza di merito successiva alla sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi* è talmente evidente da non richiedere ulteriori commenti, se non per rilevare che, dovendosi assumere che tale azione diretta nei confronti della amministrazione finanziaria non escluda allo stato quella verso il fornitore, per quest'ultima rimane irrisolta la questione del fondamento degli effetti orizzontali della direttiva che rappresentano il presupposto della azione stessa. È peraltro evidente, a questo punto, che la possibilità di agire per il rimborso nei confronti del fornitore è in palese contraddizione con l'affermazione che proprio l'impossibilità di invocare gli effetti orizzontali costituisce il presupposto per l'azione diretta verso l'erario. Quindi, a rigore, l'azione diretta escluderebbe quella di ripetizione di indebito da parte del consumatore verso il fornitore: delle due l'una. In realtà, le due strade rimangono, almeno in astratto, entrambe percorribili, anche se quella tracciata dall'applicazione del principio di effettività è sicuramente destinata a divenire la via maestra e il riconoscimento dell'effetto orizzontale in materia di accise potrà invece rappresentare un precedente per fattispecie analoghe in altri ambiti dell'ordinamento dove il principio di effettività non possa operare allo stesso modo.

E così torniamo all'inizio della nostra trattazione, dove parlavamo della opportunità di risolvere il problema dell'efficacia orizzontale delle direttive superando il tradizionale approccio, tradottosi in termini di antinomia tra l'ordinamento unionale e quello nazionale.

⁵⁴ *Ivi*, punto 18.

⁵⁵ *Ivi*, punto 19. Nello stesso senso, Corte di Cassazione, [sentenza del 1° settembre 2024, n. 21749](#): «[t]rattandosi, pertanto di indebito oggettivo, all'azione che il consumatore finale esercita nei confronti dell'ADM non può applicarsi il termine di decadenza biennale di cui all'art. 14, comma 2, del TUA, proprio del rapporto di imposta, bensì la prescrizione ordinaria decennale, propria dell'azione di indebito oggettivo ex art. 2033 cod. civ.» (punto 6.5). Appare evidente che il consolidarsi di tale orientamento potrebbe far venir meno le ragioni che giustificano la possibilità per il consumatore di poter agire indifferentemente dinanzi al giudice civile oppure tributario. Di diverso avviso il Tribunale di Milano, sentenza del 5 settembre 2024, n. r.g. 37730/2022, secondo il quale la «richiesta di rimborso inoltrata direttamente agli organi dello Stato» comporterebbe «il rischio, se non la certezza, per i soggetti incisi, di non ottenere, pur all'esito delle impugnazioni presso le commissioni tributarie, il rimborso del tributo illegittimo, con violazione del principio di effettività». Analoghe considerazioni sono svolte dal Tribunale di Roma, sentenza del 7 ottobre 2024, n. 1504/2024, secondo il quale l'azione diretta del consumatore nei confronti dello Stato, «trattandosi di importi versati da oltre 10 anni, lo esporrebbe al serio pericolo di vedersi eccepire e dichiarare la prescrizione del diritto». A ciò si aggiunge che la disapplicazione della norma interna è «soltanto un effetto indiretto, analogo a quello che può produrre l'interpretazione conforme», che si realizza «in nome del principio di effettività».

Nulla impedisce infatti ai giudici nazionali, ove le regole ermeneutiche lo consentano, di procedere ad una interpretazione dell'ordinamento interno talmente estesa da consentire l'applicazione tra privati delle disposizioni della direttiva, così come in precedenza chiarito.

Ciò è quanto finora avvenuto, in maniera non del tutto consapevole, nel nostro ordinamento, nel caso in particolare dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica indebitamente riscossa, dove, con un utilizzo dei criteri ermeneutici dell'ordinamento interno e in particolare dell'interpretazione conforme, combinati con gli effetti riflessi della cognizione in via incidentale del rapporto tributario, si è giunti a disapplicare in un giudizio tra privati una norma già giudicata dalla Corte di giustizia in contrasto con una direttiva dell'Unione, attribuendo così alla direttiva stessa un'efficacia orizzontale. Di certo la fattispecie dell'addizionale sulle accise, tipicamente triangolare, presenta delle specificità che hanno facilitato il formarsi di una giurisprudenza di merito e di legittimità favorevole al contribuente, anche a scapito del soggetto privato (fornitore) con cui si è creato il rapporto su cui incideva il tributo ritenuto illegittimo; ciò nondimeno il principio che se ne può trarre è che il diritto dell'Unione non si oppone, anche perché a ben vedere non ne avrebbe titolo, non venendo a rischio alcun principio di quell'ordinamento, a che il diritto nazionale riconosca effetti diretti orizzontali alle disposizioni di una direttiva di per sé dotate di efficacia diretta.

Rimarrebbe, è vero, da confrontare quanto osservato con le diverse categorie di direttive individuate dalla dottrina per comprendere se non vi siano eccezioni da fare o ulteriori precisazioni da compiere, ma per ora mi pare sufficiente concludere che gli effetti orizzontali di certo esistono e sono già presenti nell'ordinamento italiano.

6. Considerazioni conclusive.

Sarebbe però illusorio ritenere che così siano risolti tutti i possibili problemi e che quindi, con il superamento del divieto di effetti orizzontali, nel modo in precedenza illustrato, l'ordinamento dell'Unione possa dirsi guarito dalla sua «malattia infantile»⁵⁶. Come accennato, esistono eccezioni alla assenza di effetti orizzontali delle direttive, o meglio, più che di vere e proprie deviazioni dalla regola, si tratta di conseguenze della incertezza che comunque sussiste in merito alla nozione stessa di effetti orizzontali se raffrontata con quelle che la Corte ritiene essere mere conseguenze indirette (ripercussioni negative).

Una cosa, tuttavia, mi pare inconfutabile: pur con tutte le incertezze, il principio affermato dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Thelen Technopark Berlin* e *Gabel Industria Tessile e Canavesi* non può essere ignorato nella misura in cui rappresenta una

⁵⁶ P. PESCATORE, *The doctrine of "direct effect": an infant disease of Community law*, in *European Law Review*, 1983, ripubblicato nel 2015, pp 135-153, spec. p. 135.

sorta di ritorno alle origini, a quel sacrificio reciproco di sovranità, che all'inizio della nostra storia vedeva nel primato uno strumento di equilibrio fra le varie competenze, comunitaria e nazionale, come se si trattasse di un arbitraggio tra i due poteri antagonisti, entrambi sovrani ciascuno nella sua dimensione. Nel tempo il primato è divenuto mezzo unilaterale di espressione di una prevalenza, tendenzialmente gerarchica, del primo ordine di norme sulle seconde, anche invadendo uno spazio che, come ora la Corte riconosce, spetta agli Stati riempire proprio in ragione di quella differenza di soluzioni da Stato a Stato che non solo è coerente con la natura delle direttive, ma è anche connaturata al sistema dell'Unione basato appunto sulle diversità come tali da salvaguardare. In altre parole, non dovremo meravigliarci se in alcuni Stati membri verrà riconosciuto un effetto orizzontale alle direttive, e in altri no; questa è una conseguenza che esprime sul piano della interazione fra ordinamenti il principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, in virtù del quale l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento degli obblighi derivanti dai Trattati. Ed è il «reciprocamente» a divenire rilevante perché lo si intende nel senso che la collaborazione deve essere bidirezionale, nel rispetto delle reciproche competenze, e si traduce, con riguardo all'efficacia delle direttive, nella pluralità delle possibili soluzioni a livello nazionale, insita nel concorso fra le differenti identità ordinamentali su cui si regge l'Unione.

ABSTRACT: La questione dell'efficacia orizzontale delle direttive, comunemente negata, è stata oggetto della recente sentenza della Corte di giustizia nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*. In essa la Corte ha stabilito che i giudici nazionali sono liberi di attribuire alle direttive dotate di efficacia diretta anche effetti tra i privati quando il loro ordinamento lo consenta. Lo scritto esamina le conseguenze di tale orientamento in relazione alla giurisprudenza di merito e di legittimità formatasi in Italia in ambito tributario, per concludere che tali effetti orizzontali sono già presenti nell'ordinamento italiano.

PAROLE CHIAVE: direttive; effetto diretto; primato; divieto di efficacia orizzontale; effetti indiretti; interpretazione conforme.

The horizontal application of directives in recent case law of the Court of Justice

ABSTRACT: The issue of the horizontal effectiveness of directives, which is commonly denied, was the subject of the Court of Justice's recent ruling in the Gabel Industria Tessile and Canavesi case. In it, the Court ruled that national courts are free to attribute to directives with direct effect also effects between private parties when their law permits this. The paper examines the consequences of this orientation in relation to the substantive and legitimacy jurisprudence formed in Italy in the field of taxation, to conclude that such horizontal effects are already present in Italian law.

KEYWORDS: directives; direct effect; primacy; prohibition of horizontal effectiveness; indirect effects; conforming interpretation.