

Sulla validità delle imposte sulla produzione di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi provenienti dalla produzione di energia nucleare e sullo stoccaggio di detto combustibile nucleare e di detti rifiuti in impianti centralizzati

Corte di giustizia UE, Sez. V 7 novembre 2019, in cause riunite da C-80/18 a C-83/18 - Regan, pres.; Lycourgos, est.; Hogan, avv. gen. - Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) ed a. c. Administración General del Estado ed a.

Ambiente - Principio «chi inquina paga» - Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica - Direttiva 2009/72/CE - Art. 3, paragrafi 1 e 2 - Principio di non discriminazione - Finanziamento del deficit tariffario - Imposta alle quali sono assoggettate solo le imprese che utilizzano l'energia nucleare per produrre elettricità.

(*Omissis*)

Sentenza

1 Le presenti domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE (GU 2009, L 211, pag. 55), degli articoli 3 e 5 della direttiva 2005/89/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture (GU 2006, L 33, pag. 22), nonché degli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Dette domande sono state presentate nell'ambito di una controversia che vede contrapposte, da un lato, l'Asociación Española de la industria eléctrica (UNESA) e Endesa Generación SA all'Iberdrola Generación Nuclear SAU e all'Administración General del Estado (Amministrazione generale dello Stato, Spagna) e, dall'altro, Endesa Generación e Iberdrola Generación Nuclear a questa stessa amministrazione in merito alla validità di imposte sulla produzione di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi provenienti dalla produzione di energia nucleare e sullo stoccaggio di detto combustibile nucleare e di detti rifiuti in impianti centralizzati (in prosieguo: le «imposte sull'energia nucleare»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La direttiva 2005/89

3 L'articolo 3, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2005/89 così prevedeva:

«1. Gli Stati membri garantiscono un elevato livello di sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità, adottando le misure necessarie per instaurare un clima di stabilità per gli investimenti, definendo i ruoli e le responsabilità delle autorità competenti, comprese, ove del caso, le autorità di regolamentazione, e degli operatori del mercato interessati e pubblicando le informazioni al riguardo. (...)

(...)

4. Gli Stati membri garantiscono che nessuna misura adottata ai sensi della presente direttiva sia discriminatoria o costituisca un onere eccessivo per gli operatori del mercato, compresi i nuovi entranti e le imprese con una quota di mercato ridotta (...).

4 L'articolo 5, paragrafo 1, della citata direttiva stabiliva quanto segue:

«Gli Stati membri adottano misure idonee a mantenere l'equilibrio tra la domanda di elettricità e la capacità di generazione disponibile.

(...).

5 La direttiva 2005/89 è stata abrogata dal regolamento (UE) 2019/941 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019 (GU 2019, L 158, pag. 1).

La direttiva 2009/72

6 L'articolo 1 della direttiva 2009/72 prevede quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce norme comuni per la generazione, la trasmissione, la distribuzione e la fornitura dell'energia elettrica, unitamente a disposizioni in materia di protezione dei consumatori al fine di migliorare e integrare i mercati competitivi dell'energia elettrica nella Comunità europea. Essa definisce le norme relative all'organizzazione e



al funzionamento del settore dell'energia elettrica, l'accesso aperto al mercato, i criteri e le procedure da applicarsi nei bandi di gara e nel rilascio delle autorizzazioni nonché nella gestione dei sistemi. La presente direttiva definisce inoltre gli obblighi di servizio universale e i diritti dei consumatori di energia elettrica, chiarendo altresì i requisiti in materia di concorrenza».

7 L'articolo 3 della richiamata direttiva, rubricato «Obblighi relativi al servizio pubblico e tutela dei consumatori», ai paragrafi 1 e 2 così dispone:

«1. Gli Stati membri, in base alla loro organizzazione istituzionale e nel dovuto rispetto del principio di sussidiarietà, fanno sì che le imprese elettriche, fatto salvo il paragrafo 2, siano gestite secondo i principi della presente direttiva, al fine di realizzare un mercato dell'energia elettrica concorrenziale, sicuro e sostenibile dal punto di vista ambientale, e si astengono da qualsiasi discriminazione tra le imprese riguardo ai loro diritti o obblighi.

2. Nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato, in particolare dell'articolo 86, gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, compresa la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente, compresa l'efficienza energetica, l'energia da fonti rinnovabili e la protezione del clima. Questi obblighi sono chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili, e garantiscono alle imprese della Comunità che operano nel settore dell'energia elettrica parità di accesso ai consumatori nazionali. (...)».

Diritto spagnolo

8 Il preambolo della Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (legge 15/2012, sulle misure fiscali per la sostenibilità energetica), del 27 dicembre 2012 (BOE n. 312 del 28 dicembre 2012, pag. 88081, in prosieguo: la «legge fiscale sull'energia»), prevede quanto segue:

«[Detta] legge è volta ad adeguare il nostro sistema fiscale a un uso più efficiente e rispettoso dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile (...)

(...)

Essa si fonda principalmente sull'articolo 45 della Costituzione (...). Pertanto, uno degli assi di questa riforma fiscale è l'internalizzazione dei costi ambientali risultanti dalla produzione di energia elettrica (...). La legge deve fungere da stimolo per migliorare i nostri livelli di efficienza energetica, garantendo nel contempo una migliore gestione delle risorse naturali e continuando a rafforzare il nuovo modello di sviluppo sostenibile, sia dal punto di vista economico e sociale sia dal punto di vista ambientale.

(...)

A tal fine, la presente legge disciplina tre nuove imposte: (...) l'imposta sulla produzione di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi derivanti dalla generazione di energia elettronucleare nonché l'imposta sullo stoccaggio di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi in impianti centralizzati (...).

(...)

La produzione di energia elettrica mediante energia nucleare comporta l'assunzione da parte della società di un certo numero di oneri e obblighi a causa delle particolari caratteristiche di questo tipo di energia, il cui impatto economico è difficile da determinare. La società deve assumersi una serie di responsabilità derivanti da specifici aspetti di tale produzione, quali la gestione dei rifiuti radioattivi prodotti e il possibile uso di materiali per scopi non pacifici.

(...) [I]a valutazione del costo totale di smantellamento degli impianti nucleari e la gestione finale dei rifiuti radioattivi continuano a presentare notevoli incertezze che, in ultima analisi, si ripercuotono sulla società dopo la cessazione dell'esercizio delle centrali nucleari, in particolare per quanto riguarda la gestione finale del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti ad alta radioattività. (...)

Di conseguenza, data la lunga durata di vita di taluni rifiuti radioattivi, che si estende per generazioni, è essenziale stabilire, dopo la loro gestione finale, le misure necessarie per impedire che un agente esterno provochi il loro rilascio nell'ambiente o altri effetti negativi, il che richiede un monitoraggio istituzionale a lungo termine di competenza dello Stato. (...)

Un'altra caratteristica peculiare del settore elettronucleare è l'uso e la produzione di materiali che devono essere strettamente controllati al fine di evitare il loro utilizzo per scopi non pacifici o per qualsiasi altro tipo di atto doloso che li riguardi, circostanze che obbligano la Spagna (...) ad assumere le conseguenti responsabilità e, quindi, a fornire risorse per affrontarle.

Pertanto, lo Stato deve fornire le risorse necessarie per mantenere operativi i piani di emergenza nucleare esistenti. (...)

Alla luce di quanto precede, è opportuno istituire un prelievo sulla produzione di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi negli impianti nucleari e sul loro stoccaggio in impianti centralizzati al fine di compensare i costi che la società deve sostenere a seguito di tale produzione».

9 A termini dell'articolo 12 della legge fiscale sull'energia, rubricato «Natura»:

«L'imposta sulla produzione di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi conseguenti alla generazione di energia nucleare e l'imposta sullo stoccaggio di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi in impianti



centralizzati sono imposte dirette di natura reale, gravanti sulle attività che, compresi i rispettivi fatti generatori dell'imposta, sono definite agli articoli 15 e 19 della presente legge».

10 L'articolo 15 di detta legge così dispone:

«La produzione di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi risultanti dalla generazione di energia elettrica da fonte nucleare costituisce il fatto generatore dell'imposta».

11 L'articolo 16 della stessa legge prevede:

«1. Sono assoggettati all'imposta le persone fisiche e giuridiche e gli enti di cui all'articolo 35, paragrafo 4, della Ley 58/2003, del 17 de diciembre, General Tributaria [legge 58/2003, del 17 dicembre 2003, sul codice generale delle imposte], che esercitano l'attività prevista dall'articolo 15.

2. Sono solidamente responsabili del debito fiscale relativo all'imposta i proprietari degli impianti nucleari che producono il fatto generatore se gli impianti stessi non ne sono i gestori».

12 L'articolo 17 della legge fiscale sull'energia prevede quanto segue:

«1. Costituiscono la base imponibile sulla produzione di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi risultanti dalla generazione di energia elettrica da fonte nucleare:

a) i chilogrammi di metallo pesante contenuti nel combustibile nucleare prodotto nel corso del periodo imponibile, ove per metallo pesante si considera l'uranio e il plutonio contenuti, e il combustibile nucleare esaurito è il combustibile nucleare irradiato nel reattore che è ne stato definitivamente estratto durante il periodo imponibile;

b) i metri cubi prodotti di rifiuti radioattivi di media, debole e estremamente debole attività, che sono stati confezionati durante il periodo imponibile ai fini del loro stoccaggio temporaneo sul sito dell'impianto.

2. La base imponibile definita in questo articolo è determinata per ogni impianto che realizza le attività costitutive di fatti generatori ai fini dell'imposta stessa».

13 L'articolo 18 di detta legge prevede quanto segue:

«L'importo dell'imposta è calcolato applicando alla base imponibile i seguenti tassi:

a) per la produzione di combustibile esaurito proveniente dalla produzione di energia elettronucleare, di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), il tasso è di EUR 2 190 per kg di metallo pesante;

b) per la produzione di rifiuti radioattivi di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b):

1. per i rifiuti radioattivi di debole e media attività, il tasso è di EUR 6 000 per metro cubo;

2. per i rifiuti radioattivi di attività estremamente debole, il tasso è di EUR 1 000 per metro cubo».

14 L'articolo 19 della stessa legge prevede:

«Il fatto generatore dell'imposta è l'attività di stoccaggio di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi in un impianto centralizzato.

Ai fini di tale imposta, per stoccaggio di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi si intende qualsiasi attività consistente nell'immobilizzazione temporanea o permanente, in qualsivoglia maniera, e per impianto centralizzato si intende una struttura in grado di stoccare i suddetti materiali provenienti da impianti o luoghi di origine diversi».

15 L'articolo 21 della legge fiscale sull'energia definisce i contribuenti come «le persone fisiche o giuridiche e gli enti di cui all'articolo 35, paragrafo 4, della [legge 58/2003], che possiedono gli impianti nei quali si svolgono le attività previste dall'articolo 19».

16 A termini dell'articolo 22 di questa legge:

«1. Costituisce la base imponibile dell'imposta sullo stoccaggio di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi negli impianti centralizzati:

a) la differenza di peso del metallo pesante contenuto nel combustibile nucleare esaurito stoccato tra la fine e l'inizio del periodo imponibile, espressa in chilogrammi;

b) la differenza di volume di rifiuti radioattivi ad elevata attività diversi dal combustibile esaurito, o di media attività di lunga durata, stoccati tra la fine e l'inizio del periodo imponibile, espressa in metri cubi;

c) il volume di rifiuti radioattivi di media attività non inclusi nel punto b), e di attività debole o estremamente debole, collocati nell'impianto ai fini del loro stoccaggio durante il periodo imponibile, espresso in metri cubi.

2. La base imponibile definita in questo articolo è determinata per ogni impianto che realizza le attività costitutive di fatti generatori ai fini dell'imposta stessa».

17 L'articolo 24 della stessa legge prevede:

«1. L'importo dell'imposta risulta dall'applicazione alla base imponibile, o alla base netta imponibile conformemente all'articolo 23, dei seguenti tassi:

a) per lo stoccaggio di combustibile esaurito di cui all'articolo 22, paragrafo 1, lettera a), il tasso è pari a EUR 70 per kg di metallo pesante;

b) per lo stoccaggio di rifiuti radioattivi di cui all'articolo 22, paragrafo 1, lettera b), il tasso è pari a EUR 30 000 per metro cubo di rifiuti radioattivi;

c) per lo stoccaggio di rifiuti radioattivi menzionato all'articolo 22, paragrafo 1, lettera c):

1. per i rifiuti radioattivi di debole e media attività, il tasso è pari a EUR 10 000 per metro cubo;

2. per i rifiuti radioattivi di attività estremamente debole, il tasso è pari a EUR 2 000 per metro cubo».

18 L'articolo 26 della legge fiscale sull'energia prevede quanto segue:

«1. I contribuenti sono tenuti all'autoliquidazione dell'imposta e al versamento del relativo importo entro i primi 20 giorni di calendario che seguono l'esigibilità dell'imposta, conformemente alle regole e ai modelli stabiliti dal Ministro delle finanze e dell'amministrazione pubblica.

2. Nel corso dei primi 20 giorni del mese di aprile, di luglio e di ottobre, i contribuenti che realizzano il fatto generatore previsto dagli articoli 15 e 19 sono tenuti a effettuare un pagamento frazionato relativo alla liquidazione, corrispondente al periodo imponibile in corso, conformemente alle regole e ai modelli stabiliti dal Ministro delle finanze e dell'amministrazione pubblica.

L'importo dei pagamenti frazionati è calcolato in funzione dei criteri che determinano la base imponibile del trimestre civile che precede il dies a quo relativo al termine per effettuare ciascuno dei pagamenti frazionati, e applicando il tasso impositivo previsto, a seconda dei casi, dagli articoli 18 e 24 della legge».

19 La seconda disposizione aggiuntiva della legge fiscale sull'energia, relativa ai costi del sistema dell'energia elettrica, dispone quanto segue:

«Ogni anno, la legge finanziaria dello Stato destina al finanziamento dei costi del sistema dell'energia elettrica, di cui all'articolo 16 della Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [legge 54/1997 del 27 novembre 1997, relativa al settore dell'energia elettrica], un importo pari alla somma dei seguenti elementi:

- a) importi annuali stimati raccolti dallo Stato a titolo di prelievi e tributi inclusi nella presente legge;
- b) entrate generate stimate dalla messa all'asta delle quote di autorizzazioni all'emissione di gas a effetto serra, con un massimo di EUR 500 milioni».

20 La Ley 16/2013, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras (legge 16/2013, che prevede talune misure in materia di fiscalità ambientale e che adotta altre misure fiscali e finanziarie, del 29 ottobre 2013) (BOE n. 260, del 30 ottobre de 2013, pag. 87528), ha previsto alcune misure in materia di fiscalità ambientale, che modificano parzialmente la legge fiscale sull'energia, istituendo ormai tre imposte in luogo delle due precedenti, vale a dire un'imposta sulla produzione di combustibile nucleare, un'imposta sulla produzione di rifiuti radioattivi derivanti dalla generazione di energia elettronucleare e un'imposta sullo stoccaggio.

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

21 Le ricorrenti nel procedimento principale sono società che producono energia elettronucleare. Dette società hanno proposto dinanzi alla Audiencia Nacional (Corte centrale, Spagna) dei ricorsi intesi all'annullamento della Orden HAP/538/2013, de 5 de abril, por la que se aprueban los modelos 584 « Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica. Autoliquidación y pagos fraccionados » y 585 « Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Autoliquidación y pagos fraccionados », y se establece la forma y procedimiento para su presentación (il decreto HAP/538/2013, del 5 aprile 2013, recante approvazione dei moduli 584 «Imposte sulla produzione di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi risultanti dalla produzione di elettricità nucleare. Autoliquidazione e pagamenti frazionati» e 585 «Imposta sullo stoccaggio di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi in impianti centralizzati. Autoliquidazione e pagamenti frazionati»), recante approvazione dei formulari relativi alle imposte sull'energia nucleare.

22 In seguito al rigetto dei loro ricorsi, dette società hanno proposto impugnazione dinanzi al giudice del rinvio.

23 Tale giudice afferma che il decreto di cui si chiede l'annullamento è stato adottato sul fondamento della legge fiscale sull'energia che prevede dette imposte sull'energia nucleare. Lo stesso giudice indica che, per pronunciarsi in ordine alla legittimità di questo decreto, deve determinare se gli obblighi previsti da tale legge siano in contrasto o meno con il diritto dell'Unione, più in particolare con le regole e i principi che disciplinano il mercato dell'elettricità, e considera che le imposte sull'energia nucleare fanno parte del settore della fiscalità dell'energia, anche se gravano non sulla produzione di elettricità in sé, ma sul combustibile utilizzato per la sua produzione e sui rifiuti che essa genera. Dato che i prelievi che risultano da tali imposte vertono sulla produzione e sullo stoccaggio di detto combustibile e dei rifiuti nucleari derivati, esso ritiene che riguardino la produzione dell'elettricità stessa e che debbano incidere, di conseguenza, sulle imprese produttrici di elettricità.

24 Secondo il giudice del rinvio, l'obiettivo di dette imposte consiste nell'aumento del volume delle entrate nel sistema finanziario dell'energia elettrica affinché i produttori di energia elettronucleare sopportino una parte più consistente degli altri produttori di elettricità nel finanziamento del «deficit tariffario», ove tale deficit corrisponde alla differenza tra le entrate che le imprese spagnole produttrici di energia elettrica ricevono dai consumatori e i costi della fornitura di energia elettrica riconosciuti dalla normativa nazionale.

25 Per detto giudice, la libera concorrenza nel mercato dell'energia elettrica viene falsata se talune imprese sono assoggettate a imposte basate sul loro modello di produzione, anche se il prelievo non riguarda direttamente la produzione stessa di energia elettrica propriamente detta o l'energia elettrica prodotta, bensì il combustibile, i rifiuti e lo stoccaggio



dei mezzi utilizzati a tale scopo, senza giustificazione oggettiva. Inoltre, tale differenza di trattamento potrebbe essere in contrasto con il diritto dell'Unione se fosse dimostrato che detta imposta non è basata sulla tutela dell'ambiente e che è stata introdotta per motivi attinenti unicamente al deficit tariffario.

26 In tale contesto il Tribunale Supremo (Corte suprema, Spagna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, identiche nelle quattro cause riunite da C-80/18 a C-83/18:

«1) Se il principio “chi inquina paga” affermato all’articolo 191, paragrafo 2, [TFUE], letto in combinato disposto con gli articoli 20 e 21 della [Carta], che sanciscono come principi fondamentali l’uguaglianza e la non discriminazione, riflessi nella disciplina di cui all’articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva [2009/72], in quanto mira alla realizzazione, inter alia, di un mercato dell’energia elettrica concorrenziale e non discriminatorio, alterabile solo per motivi di interesse economico generale, tra cui la tutela dell’ambiente, osti all’istituzione di talune imposte che gravano esclusivamente sulle imprese che producono energia elettrica mediante energia nucleare, nei casi in cui l’obiettivo principale di dette imposte non sia ambientale bensì quello di accrescere i proventi del sistema finanziario dell’energia elettrica, affinché tali imprese sopportino un onere maggiore nel finanziamento del deficit tariffario rispetto ad altre imprese che svolgono la stessa attività.

2) Se, in un mercato dell’energia elettrica concorrenziale e non discriminatorio, il diritto dell’Unione consenta l’imposizione di imposte ambientali, giustificandone [il legislatore nazionale] l’istituzione sulla base dell’inerente carico inquinante specifico dell’attività nucleare, senza tuttavia formularne una concretizzazione normativa — siffatta giustificazione sarebbe nel preambolo della legge, cosicché, con riferimento all’imposta sulla produzione di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi, si omette di far presenti nel testo normativo l’internalizzazione dei costi da coprire e, con riferimento allo stoccaggio di rifiuti radioattivi, parimenti è assente una concretizzazione normativa puntuale, poiché i costi di gestione e di stoccaggio sono già finanziati da altre imposte, e ciò laddove non si stabilisce inoltre in modo chiaro la destinazione del gettito fiscale e le suddette imprese sono tenute ad assumere la responsabilità civile che ne deriva fino ad un importo pari a [EUR] 1 200 milioni.

3) Se sia soddisfatto il requisito di cui all’articolo 3, paragrafo 2, della [direttiva 2009/72] secondo il quale gli obblighi che devono essere imposti nell’interesse economico generale, ivi compresa la tutela dell’ambiente, devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili, allorché l’obiettivo ambientale e le caratteristiche che contraddistinguono le imposte ambientali non abbiano una concretizzazione normativa puntuale nella parte della disposizione avente forza di legge.

4) Se il principio “chi inquina paga”, sancito dall’articolo 191, paragrafo 2, [TFUE], i principi di uguaglianza e di non discriminazione, di cui agli articoli 20 e 21 della [Carta] e gli articoli 3 e 5 della direttiva [2005/89], in quanto intendono garantire “il buon funzionamento del mercato interno dell’elettricità”, invitando gli Stati membri a garantire “che nessuna misura adottata ai sensi della presente direttiva sia discriminatoria o costituisca un onere eccessivo per gli operatori del mercato”, ostino a una normativa nazionale che pone il finanziamento del deficit tariffario a carico di tutte le imprese del settore elettrico e che, tuttavia, impone alle imprese elettronucleari (escluse quelle idroelettriche considerate rinnovabili) oneri fiscali particolarmente elevati, cosicché le stesse sopportano un maggiore onere contributivo rispetto ad altre che operano nel mercato dell’energia senza dover sostenere tali oneri, alcune delle quali inquinano di più, giustificando detti oneri con motivi di tutela dell’ambiente a causa dei rischi e delle incertezze intrinseci alle attività nucleari, senza specificazione di costi e senza stabilire la destinazione del gettito fiscale alla tutela dell’ambiente, laddove la gestione e lo stoccaggio dei rifiuti nucleari sono finanziati da altri oneri fiscali e le imprese elettronucleari assumono la responsabilità civile, distorcendo la concorrenza in violazione dei requisiti stabiliti per un mercato interno liberalizzato giacché risultano favoriti altri operatori che generano energia elettrica, sui quali non gravano imposte ambientali quando utilizzano fonti produttive più inquinanti.

5) Se sia contraria al principio “chi inquina paga” sancito dall’articolo 191, paragrafo 2, [TFUE], un’imposta sulla produzione di combustibile nucleare esaurito e di rifiuti radioattivi derivanti dalla generazione di energia elettronucleare che viene applicata solo al settore che produce energia nucleare, escludendo qualsiasi altro settore che possa generare tali rifiuti, per cui altre imprese che svolgono un’attività utilizzando materiali o fonti nucleari non sono assoggettate ad imposta, malgrado abbiano un impatto sul profilo ambientale da tutelare».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

27 In primo luogo, ove la prima, la quarta e la quinta questione riguardano l’interpretazione del principio del chi inquina paga, quale previsto dall’articolo 191, paragrafo 2, TFUE, occorre ricordare che detta disposizione afferma che la politica dell’Unione in materia ambientale mira a un livello elevato di protezione e si basa, segnatamente, sul principio del chi inquina paga. Tale disposizione si limita pertanto a definire gli obiettivi generali dell’Unione in materia ambientale, mentre l’articolo 192 TFUE affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell’Unione europea, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria, il compito di decidere le azioni da intraprendere per raggiungere detti obiettivi (sentenza del 4 marzo 2015, Fipa Group e a., C-534/13, EU:C:2015:140, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).



28 Di conseguenza, dal momento che l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE è rivolto all'azione dell'Unione, detta disposizione non può essere invocata in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale, che può intervenire in un settore rientrante nella politica ambientale, quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'articolo 192 TFUE, che disciplini specificamente l'ipotesi di cui trattasi (sentenza del 4 marzo 2015, Fipa Group e a., C-534/13, EU:C:2015:140, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

29 Orbene, si deve rilevare che né la direttiva 2009/72 né la direttiva 2005/89, invocate dal giudice del rinvio nelle sue questioni, sono state adottate sulla base dell'articolo 175 CE (divenuto articolo 192 TFUE).

30 Pertanto, dal momento che l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE non è applicabile nei procedimenti principali in quanto non è attuato né dalla direttiva 2009/72 né dalla direttiva 2005/89, occorre considerare irricevibili, in ragione della loro assenza manifesta di pertinenza ai fini della decisione delle controversie principali, la quinta questione pregiudiziale nonché la prima e la quarta questione pregiudiziale nella parte in cui riguardano detta disposizione.

31 In secondo luogo, occorre rilevare che, come sottolineato dalla Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, il giudice del rinvio non indica le ragioni in forza delle quali gli articoli 3 e 5 della direttiva 2005/89, richiamati dalla quarta questione pregiudiziale, che prevedono misure intese a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità nonché un equilibrio tra la domanda di elettricità e la capacità di produzione disponibile, sarebbero pertinenti ai fini delle controversie principali.

32 Orbene, secondo giurisprudenza costante, il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione necessari per risolvere le controversie dinanzi ad essi pendenti (sentenza del 5 luglio 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).

33 I requisiti concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano in modo esplicito all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, che il giudice del rinvio, nell'ambito della cooperazione prevista all'articolo 267 TFUE, deve conoscere e osservare scrupolosamente (sentenza del 5 luglio 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).

34 A tal riguardo, ai sensi dell'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve contenere l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento individuato dallo stesso giudice tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia principale.

35 Nella specie, si deve rilevare che le decisioni di rinvio non contengono né l'esposizione richiesta né un chiarimento relativo al collegamento che può sussistere tra le disposizioni della direttiva 2005/89 e la normativa nazionale oggetto del procedimento principale, circostanza che priva la Corte della possibilità di verificare l'applicabilità di detta direttiva alle controversie principali e di dare una risposta utile al giudice del rinvio con riguardo alla quarta questione.

36 Inoltre, questa mancanza di informazioni non consente alla Corte di pronunciarsi, nel contesto di detta quarta questione, in ordine all'applicabilità degli articoli 20 e 21 della Carta.

37 A tal riguardo, si deve ricordare che l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta prevede che le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

38 L'articolo 51, paragrafo 1, della Carta conferma la costante giurisprudenza della Corte secondo cui i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse (v., segnatamente, sentenza del 6 ottobre 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punto 26, e giurisprudenza ivi citata).

39 Pertanto, ove una situazione giuridica non rientri nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente al riguardo e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza (sentenza del 6 ottobre 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

40 In tal senso, nell'ambito della quarta questione, l'applicabilità degli articoli 20 e 21 della Carta avrebbe potuto essere constatata solo se le altre disposizioni di diritto dell'Unione ivi indicate fossero state applicabili al procedimento principale. Orbene, per le ragioni indicate ai punti da 27 a 35 della presente sentenza, la quarta questione è irricevibile ove essa si riferisce a tali altre disposizioni, non sembrando che esse siano applicabili alle controversie principali.

41 Ne consegue che la quarta questione pregiudiziale è irricevibile nel suo insieme.

42 Risulta da quanto precede che occorre considerare irricevibili, da una parte, la quarta e la quinta questione pregiudiziale nonché, dall'altra, la prima questione pregiudiziale, ove essa riguarda l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE.

43 Pertanto, si deve rispondere unicamente alla prima questione, nella parte in cui essa verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/72, nonché alla seconda e alla terza questione.

Sulle questioni prima e seconda

44 Con la sua prima e seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 20 e 21 della Carta nonché l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/72 vadano interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, che istituisce imposte sulla produzione e lo stoccaggio di combustibile e di rifiuti nucleari, alle quali sono assoggettate solo le imprese di produzione



di elettricità che utilizzano l'energia nucleare e il cui obiettivo principale consiste non nella tutela dell'ambiente, bensì nell'aumento del volume dei proventi del sistema finanziario dell'elettricità.

45 Per rispondere alle questioni poste, occorre esaminare, in primo luogo, la sfera di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/72.

46 A termini di detta disposizione, gli Stati membri, in base alla loro organizzazione istituzionale e nel rispetto del principio di sussidiarietà, fanno sì che le imprese elettriche, fatto salvo il paragrafo 2 dello stesso articolo, siano gestite secondo i principi della direttiva medesima, al fine di realizzare un mercato dell'energia elettrica concorrenziale, sicuro e sostenibile dal punto di vista ambientale, e si astengono da qualsiasi discriminazione tra le imprese riguardo ai loro diritti o obblighi.

47 Occorre rilevare che detto articolo 3, paragrafo 1, sancisce, nel settore del mercato interno dell'elettricità, il principio generale della non discriminazione, che è parte integrante dei principi generali di diritto dell'Unione. Orbene, la Corte ha già avuto modo di affermare che tale principio vincola gli Stati membri allorché la situazione nazionale di cui trattasi nella causa principale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze dell'11 luglio 2006, Chacón Navas, C-13/05, EU:C:2006:456, punto 56, nonché del 19 gennaio 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punti 21 e 23).

48 Nella specie, si deve sottolineare che, ove risulta dagli elementi di cui dispone la Corte, da una parte, che le situazioni oggetto del procedimento principale sono puramente interne, nel senso che sono prive di qualsivoglia elemento transfrontaliero, e, che dall'altra, le imposte sull'energia nucleare in oggetto costituiscono misure di natura fiscale, il principio di non discriminazione, quale previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/72, è applicabile a tali imposte solo se si può ritenere che detta direttiva sia intesa al ravvicinamento delle disposizioni fiscali degli Stati membri.

49 A tal riguardo, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 35 delle sue conclusioni, si deve rilevare che, dato che l'obiettivo della direttiva 2009/72 consiste nella realizzazione di un mercato interno dell'elettricità, il legislatore dell'Unione ha fatto ricorso alla procedura legislativa ordinaria prevista dall'articolo 95, paragrafo 1, CE (divenuto articolo 114, paragrafo 1, TFUE), per l'adozione di misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri nell'istituzione e nel funzionamento del mercato interno.

50 Tuttavia, conformemente al disposto dello stesso articolo 95, paragrafo 2, CE (divenuto articolo 114, paragrafo 2, TFUE), detto articolo 95, paragrafo 1 (divenuto articolo 114, paragrafo 1, TFUE), non si applica alle disposizioni fiscali.

51 In quanto la direttiva 2009/72 non costituisce una misura relativa al ravvicinamento delle disposizioni fiscali degli Stati membri, si deve considerare che il principio di non discriminazione previsto dal suo articolo 3, paragrafo 1, non si applica a una normativa nazionale che istituisce imposte sulla produzione e lo stoccaggio di combustibile e di rifiuti nucleari, quali le imposte sull'energia nucleare oggetto dei procedimenti principali.

52 Risulta dalle susesposte considerazioni che il principio di non discriminazione, quale previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/72, va interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che istituisce imposte sulla produzione e lo stoccaggio di combustibile e di rifiuti nucleari, quali le imposte sull'energia nucleare oggetto dei procedimenti principali, alle quali sono assoggettate solo le imprese di produzione di elettricità che utilizzano l'energia nucleare e il cui obiettivo principale consiste non nella tutela dell'ambiente, bensì nell'aumento del volume dei proventi del sistema finanziario dell'elettricità.

53 Per quanto riguarda, in secondo luogo, gli articoli 20 e 21 della Carta, dai punti da 37 a 39 della presente sentenza risulta che, in quanto l'articolo 3 della direttiva 2009/72 non è applicabile a una normativa nazionale che istituisce imposte sulla produzione e lo stoccaggio di combustibile e di rifiuti nucleari, quali le imposte sull'energia nucleare oggetto dei procedimenti principali, e in assenza di qualsivoglia altra precisazione, nella decisione di rinvio, quanto a un altro strumento di diritto dell'Unione che detta normativa attuerebbe, non può considerarsi che, con l'adozione di detta normativa, il Regno di Spagna abbia attuato il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Ne consegue che, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 38 di questa sentenza, la Corte non è competente a rispondere alla prima e alla seconda questione per quanto riguarda l'interpretazione degli articoli 20 e 21 della Carta.

54 Risulta dalle susesposte considerazioni che occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che il principio di non discriminazione, quale previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/72, va interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che istituisce imposte sulla produzione e lo stoccaggio di combustibile e di rifiuti nucleari, quali le imposte oggetto dei procedimenti principali, alle quali sono assoggettate solo le imprese di produzione di elettricità che utilizzano l'energia nucleare e il cui obiettivo principale consiste non nella tutela dell'ambiente, bensì nell'aumento del volume dei proventi del sistema finanziario dell'elettricità.

Sulla terza questione

55 Con la sua terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72 vada interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, quando l'obiettivo ambientale e le caratteristiche delle imposte ambientali che essa prevede non si concretizzano nella parte vincolante di questa normativa.

56 Risulta, tuttavia, dalla risposta alla prima questione, e in particolare dai punti da 46 a 51 della presente sentenza, che la direttiva 2009/72 non costituisce una misura relativa al ravvicinamento delle disposizioni fiscali degli Stati membri.



Ne consegue che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72 non si applica a una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, che istituisce imposte sulla produzione e lo stoccaggio di combustibile e di rifiuti nucleari.

57 Occorre, pertanto, rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72 va interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, quando l'obiettivo ambientale e le caratteristiche delle imposte ambientali che essa prevede non si concretizzano nella parte vincolante di questa normativa.

Sulle spese

58 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

1) Il principio di non discriminazione, quale previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, va interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che istituisce imposte sulla produzione e lo stoccaggio di combustibile e di rifiuti nucleari, quali le imposte oggetto dei procedimenti principali, alle quali sono assoggettate solo le imprese di produzione di elettricità che utilizzano l'energia nucleare e il cui obiettivo principale consiste non nella tutela dell'ambiente, bensì nell'aumento del volume dei proventi del sistema finanziario dell'elettricità.

2) L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72 va interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, quando l'obiettivo ambientale e le caratteristiche delle imposte ambientali che essa prevede non si concretizzano nella parte vincolante di questa normativa.

(Omissis)

