

Sugli effetti pregiudizievoli della «rimodulazione» degli incentivi in materia di tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III *ter* 6 giugno 2023, n. 9560 - Assorinnovabili, Confagricoltura ed a. (avv.ti Onida, Sciaudone, Randazzo, D'Andrea) c. Ministero dello sviluppo economico (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Approvazione delle modalità operative per l'erogazione delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici - effetti pregiudizievoli della «rimodulazione» degli incentivi - Rinvio pregiudiziale alla Corte costituzionale.

(*Omissis*)

FATTO

Con ricorso collettivo di 100 soggetti parte ricorrente, premessa la legittimazione di ciascuno di essi, in quanto, da un lato soggetti titolari e responsabili di impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200kw ammessi al riconoscimento della tariffa incentivante per l'energia elettrica prodotta sulla base di convenzioni di durata ventennale, e dall'altro associazioni (AssoRinnovabili) ed organizzazioni professionali (Confagricoltura) aventi natura di enti esponenziali abilitati alla cura, anche in sede giurisdizionale, degli interessi dei propri appartenenti, dopo aver illustrato gli scopi generali del regime di sostegno per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, costituente parte qualificante delle politiche energetiche e ambientali europee e nazionali, procedendo alla ricostruzione della normativa di riferimento, anche nella sua successione storica, evidenziando i molteplici benefici dell'intervento pubblico anche per le piccole e medie imprese agricole, illustra il contenuto della nuova disciplina introdotta dal decreto legge n. 91 del 2014, evidenziando gli effetti pregiudizievoli della "rimodulazione" degli incentivi prevista dall'art. 26, commi 2 e 3, e declinata nel dettaglio dai gravati atti applicativi di cui ai Decreti Ministeriali indicati in epigrafe, che si sono aggiunti ad altre misure penalizzanti (quali: l'assoggettamento, a partire dal 2011, alla c.d. Robin Tax; l'eliminazione dal 2014 del "prezzo minimo garantito"; la qualificazione, operata dall'amministrazione finanziaria a far tempo dal 2013, degli impianti fotovoltaici come beni immobili, con applicazione anche di IMU e TASI).

A sostegno del ricorso ed avverso i gravati atti, dei quali parte ricorrente ha prospettato l'illegittimità sia in via derivata che in via autonoma, ha articolato i seguenti motivi di censura:

I - Illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto legge n. 91 del 2014 per violazione degli artt. 3 e 41 Costituzione.

Sostiene parte ricorrente come la normativa sopravvenuta contenuta nei commi 2 e 3 dell'art. 26 d.l. n. 91/2014, si porrebbe in contrasto con i principi posti a base del sistema di incentivazione (d.lgs. n. 28/2011, attuativo della direttiva 2009/28/CE), alla luce della drastica riduzione della misura degli incentivi spettanti agli operatori, non più correlati al "costo dell'investimento".

La nuova disciplina normativa avrebbe introdotto una modifica unilaterale in pejus del rapporto contrattuale, con radicale alterazione dell'equilibrio economico del rapporto specie nel caso di ricorso alla leva finanziaria, e con effetti sostanzialmente retroattivi stante l'impatto su rapporti di durata già costituiti, con conseguente denunciata violazione del legittimo affidamento tutelato sia dall'art. 3, sia dall'art. 41 della Costituzione (come ritenuto da pacifica giurisprudenza costituzionale), con ulteriore irragionevolezza derivante dall'esonero degli enti locali e delle scuole previsto dall'art. 22-bis d.l. n. 133/2014, nel dettaglio analizzando la portata e le ricadute delle misure introdotte, che, oltre a tradursi in una novazione del rapporto senza alcuna previa concertazione, non comportano alcun vantaggio per il bilancio dello stato, essendo gli incentivi a carico del sistema tariffario elettrico.

II - Illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 26 per violazione dell'art. 77 Costituzione.

Sarebbero assenti, secondo parte ricorrente, i presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza, tenuto conto delle finalità redistributive individuate dai commi 2 e 3 dell'art. 26 e dell'inserimento di tali disposizioni in un decreto-legge omnibus, con insussistenza dei necessari caratteri di intrinseca omogeneità e coerenza delle relative disposizioni, tenuto peraltro conto della non immediata applicabilità di dette disposizioni, che dimostrerebbe l'assenza del presupposto dell'urgenza.

III - Illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 26 per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1, Protocollo n. 1, CEDU e al Trattato sulla Carta europea dell'energia.

Afferma parte ricorrente la violazione, ad opera delle norme in questione, sia dell'art. 1 del Protocollo aggiuntivo n. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - nella cui sfera applicativa, come individuata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, rientrerebbero anche i diritti di credito (integrando l'art. 26



una “ingerenza” non giustificata da una finalità legittima) - sia l’art. 10 del Trattato sulla Carta europea dell’energia. IV - Illegittimità derivata dall’illegittimità costituzionale dell’art. 26 per violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. in forza del contrasto con il diritto europeo comunitario (direttiva 2001/77/CE; direttiva 2009/28/CE; dir. 2011/7/CE; Trattato sulla Carta europea dell’energia, principio di libera circolazione dei capitali e art. 63 TFUE, tutti interpretati anche alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: artt. 16, 17 e 37).

Il nuovo disegno legislativo disattenderebbe obblighi derivanti dalle direttive europee 2001/77 e 2009/28 ed attuati mediante i regimi di sostegno alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. In particolare, l’art. 26 si porrebbe in contrasto con le inerenti disposizioni di dette direttive, da interpretare e applicare alla luce dei principi comunitari di effettività nonché di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, oltre che degli artt. 16 (libertà d’impresa), 17 (diritto di proprietà) e 37 (tutela dell’ambiente) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione.

V – In subordine alle prospettate questioni di costituzionalità/compatibilità europea (comunitaria): la diretta disapplicazione dell’art. 26 del decreto legge n. 91 del 2014 per contrasto con le norme self executing delle direttive già richiamate.

Sostiene parte ricorrente che, sulla base della direttiva 2009/28/CE sarebbe attribuito ai produttori di energia alternativa, quali operatori strategici del mercato, sia il diritto di svolgere l’attività di produzione dell’energia sulla base di autorizzazioni rilasciate in modo trasparente, non discriminatorio e proporzionato, ma anche il diritto a percepire la misura incentivante che, una volta riconosciuta, non potrebbe essere modificata dallo Stato membro al fine di garantire la certezza e la stabilità dell’incentivo.

Con la conseguenza che l’art. 26 del decreto legge n. 91 del 2014, nell’introdurre una modifica retroattiva dell’incentivo, inciderebbe sui rapporti tra Stato membro e Unione Europea, nonché sulla posizione giuridica soggettiva, avente consistenza di diritto composito, che la direttiva attribuisce ai produttori energetici, si porrebbe in contrasto con la citata direttiva e violerebbe i diritti sorti sulla sua base, con conseguente necessità di sua disapplicazione, dovendo la Direttiva 2009/28/CE e 2011/7/UE considerarsi self-executing.

VI - Illegittimità per la tardiva emanazione del d.m. 17 ottobre 2014 e per incompletezza del quadro normativo e amministrativo nel cui ambito si sarebbe dovuta esercitare l’opzione imposta ai produttori fra le tre ipotesi di cui all’art. 26, co. 3.

Indipendentemente dai profili di illegittimità derivata, i decreti impugnati sarebbero altresì illegittimi per vizi autonomi in quanto adottati in assenza di previa definizione delle condizioni previste dallo stesso art. 26, ai commi 5 (accesso a finanziamenti bancari assistiti da provvista dedicata o da garanzia concessa dalla Cassa depositi e prestiti) e da 7 a 13 (cessioni volontarie parziali degli incentivi ad acquirenti selezionati); quello del 17 ottobre 2014 sarebbe stato inoltre emanato oltre il termine di legge, senza che venisse modificata la data per l’esercizio dell’opzione.

Si è costituito in resistenza il Ministero dello Sviluppo Economico, sostenendo, con articolate controdeduzioni, l’infondatezza del ricorso, con richiesta di corrispondente pronuncia.

Si è costituito in giudizio anche l’intimato G.S.E. S.p.A., affidando ad articolate controdeduzioni la richiesta di rigetto del ricorso in quanto infondato.

Con sentenza non definitiva n. 8669 del 24 giugno 2015 è stata affermata la giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia in esame, e dichiarata manifestamente infondata, la questione relativa alla violazione degli artt. 11 e 117 Cost. in riferimento all’art. 10 del Trattato sulla Carta europea dell’energia, stipulato a Lisbona il 17.12.1994, di cui è stata autorizzata la ratifica e disposta l’esecuzione con l. 10 novembre 1997, n. 457; è stato altresì deciso di sottoporre alla Corte Costituzionale, con separata ordinanza, profili di illegittimità costituzionale dell’art. 26 del D.L. 91/2014, disponendo la sospensione del giudizio.

Con ordinanza n. 8689 del 25 giugno 2015 è stata rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell’art. 26 d.l. n. 91/2014, in riferimento agli artt. 3, 41 e 77 Cost., nonché in riferimento all’art. 117, 1° co., Cost. in relazione all’art. 1 Protocollo n. 1 CEDU, al Trattato sulla Carta europea dell’energia; e alle norme di diritto europeo comunitario di cui alle direttive nn. 2001/77/CE, 2009/28/CE e 2011/7/UE, al medesimo Trattato sulla Carta europea dell’energia sottoscritto anche dall’Unione europea, nonché al principio di libera circolazione dei capitali e all’art. 63 TFUE, agli artt. 16, 17 e 37 della Carta fondamentale dei diritti dell’UE, nonché ai principi europei comunitari di effettività, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

A seguito dell’adozione della sentenza n. 16 del 2017 adottata dalla Corte Costituzionale, i ricorrenti, in data 21 aprile 2017, hanno riassunto il giudizio.

Con atto depositato in data 16 giugno 2021, firmato dal solo difensore, è stata chiesta la fissazione dell’udienza, dichiarando la permanenza dell’interesse alla decisione sul ricorso in esame, e svolgendo altresì ulteriori difese alla luce della sentenza della Corte di Giustizia (cause riunite C-798-18 e C-799-18) emessa in data 15 aprile 2021, con la quale sono fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti.

Con atto depositato in data 6 luglio 2022, è stata nuovamente chiesta la fissazione dell’udienza di discussione della causa, con dichiarazione di permanenza dell’interesse, ai sensi dell’art. 82 c.p.a., sottoscritta da 9 dei 100 ricorrenti.

Le parti resistenti hanno successivamente depositato memorie difensive.

Alla pubblica udienza del 31 maggio 2023, la causa è stata chiamata e, sentiti i difensori delle parti presenti, trattenuta

per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

1 - La presente vicenda contenziosa ha ad oggetto l'impugnazione dei decreti ministeriali del 16 e del 17 ottobre 2014 – meglio indicati in epigrafe nei loro estremi – con i quali è stata data applicazione all'art. 26, commi 2 e 3, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 (c.d. "Legge Spalmacentivi"), avverso i quali sono state proposte censure di illegittimità in via derivata dalla illegittimità costituzionale del citato art. 26, di contrasto con la disciplina europea nonché di illegittimità propria.

Nell'ambito del presente giudizio, con ordinanza n. 8689 del 25 giugno 2015 è stata rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 d.l. n. 91/2014, come convertito dalla Legge 116/2014 (cd. Decreto Spalmacentivi), disponendo la sospensione del giudizio.

Successivamente all'adozione della sentenza della Corte Costituzionale n. 16 del 2017, il giudizio è stato ritualmente riassunto.

2 – In via preliminare, va statuito che il giudizio prosegue unicamente nei confronti dei ricorrenti F.lli Pescarin Soc. Agricola, Azienda Agricola Duregon Simone, Agripadana S.S. di F.Pagnan & C., Azienda Agricola Ca' Tiepolo, D'Autriche Este Martin, Agri Lux Soc. Agricola S.R.L., Azienda Agricola Giudici Giuseppe, Società Agricola Caruna s.s., che hanno sottoscritto l'istanza di fissazione di udienza, manifestando la permanenza dell'interesse alla decisione sul ricorso in esame ai sensi dell'art. 82 c.p.a.

Nei confronti degli altri ricorrenti, va invece dichiarata l'estinzione del giudizio per perenzione, non avendo gli stessi, successivamente alla comunicazione dell'avviso di perenzione ultraquinquennale del 28 aprile 2022, presentato alcuna istanza di fissazione di udienza ritualmente sottoscritta dal difensore e dalla parte personalmente, come prescritto dall'art. 82 c.p.c. la cui applicazione, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, non è esclusa dall'avvenuto deposito, in data antecedente lo spirare del periodo di cinque anni dal deposito del ricorso, di istanza di fissazione di udienza sottoscritta da solo difensore.

Ai sensi dell'art. 82 c.p.a., infatti, dopo il decorso di cinque anni dal deposito del ricorso, la segreteria comunica alle parti costituite apposito avviso in virtù del quale è fatto onere al ricorrente di presentare nuova istanza di fissazione, sottoscritta dalla parte che ha rilasciato la procura al difensore e dal difensore stesso, entro 180 giorni dalla ricezione dell'avviso.

Nel processo amministrativo le istanze di fissazione di udienza antecedenti alla comunicazione dell'avviso di perenzione ultraquinquennale sono, quindi, irrilevanti dal momento che presupposto dell'istituto è che il ricorso sia stato depositato da più di cinque anni e che per esso penda un'istanza di fissazione di udienza sulla quale non si sia ancora provveduto; rispetto a tale ricorso, la norma mira a verificare la persistenza di un interesse manifestata dalla parte sostanziale, e non dal difensore, nelle forme previste dallo stesso art. 82, comma 1, c.p.a. in un termine decorrente dalla comunicazione dell'avviso di perenzione da parte della segreteria; ne consegue l'irrelevanza dell'istanza di fissazione proposta dal ricorrente prima della maturazione dei cinque anni dal deposito del ricorso (Consiglio di Stato sez. IV, 9 luglio 2018, n.4156; 4 aprile 2018, n. 2099), che non esonera dall'onere di deposito dell'istanza conforme all'art. 82 c.p.a. al fine di scongiurare la perenzione del ricorso.

La perenzione dei ricorsi quinquennali sancita dall'art. 82, comma 1, c.p.a. ha carattere eccezionale e la dichiarazione di persistente interesse è riservata in maniera esplicita alla sola parte ricorrente. Per aversi una valida manifestazione di volontà nel senso della prosecuzione del giudizio occorre, pertanto, che sia rispettato l'onere formale della doppia sottoscrizione, avendo la legge introdotto una peculiare fattispecie di atto processuale a firma congiunta del difensore e del ricorrente.

Né tale previsione introduce un onere eccessivo per la parte, soprattutto se parametrato alle finalità perseguite, ovvero selezionare i ricorsi pendenti sulla base del riscontro dell'effettiva sussistenza di un interesse in capo alla parte, così garantendo l'uso razionale della risorsa della giustizia anche alla luce del principio di ragionevole durata dei processi, avuto riguardo alla responsabilità risarcitoria dello Stato per il caso di sua violazione.

Nel caso di ricorsi collettivi, l'istanza di fissazione di udienza deve essere presentata da tutti i ricorrenti. Ciò, in quanto nel ricorso collettivo le posizioni soggettive di ciascuno di essi rispetto all'atto impugnato o al rapporto controverso non si comunicano agli altri, risolvendosi detto gravame in una pluralità di azioni autonome, solo cartolarmente congiunte in quanto contestualmente proposte in un unico atto. È, dunque, possibile che alcuni ricorrenti abbiano interesse alla prosecuzione del giudizio e decidano, quindi, di firmare l'istanza di fissazione di udienza ex art. 82 comma 1, c. proc. amm. ed altri, invece, di non coltivare più il giudizio.

3 - Quanto alla dichiarazione di interesse depositata per i nove ricorrenti sopra indicati, si rileva che la stessa è stata apposta su fogli separati, ciascuno per ogni ricorrente, senza numerazione – riportando il file (in parte scansionato) che contiene le predette sottoscrizioni solo la numerazione fino a pagina 3, dove è apposta la firma del difensore, laddove il file è composto da 15 pagine, di cui l'ultima, sempre non numerata, recante nuovamente la firma del difensore – risultando il file formato dalla scansione di fogli diversi contenenti singole sottoscrizioni in corrispondenza ai nominativi dei ricorrenti, riportati con formati e caratteri diversi nei relativi fogli, e che non presentano alcun ulteriore contenuto né



alcuna riferibilità al ricorso e alla manifestazione di permanenza di interesse alla sua decisione.

Il Collegio ritiene comunque di prescindere dall'approfondimento del rilievo processuale da attribuire alle predette modalità di manifestazione dell'interesse, privilegiando l'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale attraverso l'approdo del giudizio ad una decisione di merito.

In limine, va poi rilevato che alcuni ricorrenti – per i quali va comunque dichiarata la perenzione del ricorso – risultano aver presentato ricorsi analoghi, il che avrebbe imposto la verifica di ammissibilità dell'azione in relazione al divieto di ne bis in idem.

4 - Avuto riguardo al merito della vicenda contenziosa, premesso che – come riferito in parte narrativa – con riferimento alle dedotte questioni di illegittimità costituzionale questo Tribunale ne ha rimesso, con ordinanza, il vaglio alla Corte Costituzionale, la quale si è pronunciata con la sentenza n. 16 del 2017 che ne ha deliberato l'infondatezza, deve rilevarsi che in materia è intervenuta anche la successiva ordinanza della Corte Costituzionale, che nel fare rinvio alla sentenza n. 16 del 2017, ha ribadito l'infondatezza di analoghe questioni sollevate con riferimento a giudizi diversi.

Sul diverso versante della compatibilità dell'art. 26 del decreto legge n. 91 del 2014 con il diritto eurocomunitario sono intervenute due pronunce della Corte di Giustizia UE, sempre su remissione di questo Tribunale, segnatamente la sentenza del 15 aprile 2021 (cause riunite C-798/18 e C-799/18) e la sentenza 1 marzo 2022 pronunciata nelle cause riunite C-306/19, C-512/19, C-595/19 e da C-608/20 a C-611/20.

Le pronunce delle Corti superiori hanno ritenuto sia la legittimità costituzionale sia la compatibilità con il diritto dell'Unione della nuova disciplina normativa che ha previsto, per gli impianti solari fotovoltaici di potenza nominale incentivata superiore ai 200 kW, all'art. 26, comma 2, una modifica delle modalità operative, della quantificazione e dei tempi di erogazione degli incentivi a decorrere dal secondo semestre 2014, stabilendo la corresponsione da parte del Gestore dei Servizi Energetici (hic hinde G.S.E.) di Tariffe Incentivanti con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione, effettuando il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo; mentre all'art. 26, comma 3, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la rimodulazione degli Incentivi sulla base della scelta dell'operatore, da effettuarsi entro il 30 novembre 2014, di una tra le tre opzioni previste, e segnatamente:

a) una Tariffa Incentivante erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli Impianti, conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 del Decreto Legge, determinata dal GSE;

b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la Tariffa Incentivante è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con il Primo Decreto Attuativo in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti;

c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la Tariffa Incentivante è ridotta di una quota percentuale degli Incentivi riconosciuti alla data di entrata in vigore del Decreto Legge, per la durata residua del periodo di incentivazione secondo le quantità indicate nelle Disposizioni Spalmaincentivi.

Prevedendo altresì che, in assenza della comunicazione entro il previsto termine, la riduzione percentuale sarebbe stata applicata automaticamente in misura pari all'8%.

Con riferimento alla indicata normativa primaria dettata dall'art. 26 del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, come convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 - di cui i gravati atti costituiscono applicazione - sono intervenute, come sopra accennato, le sentenze della Corte Costituzionale del 24 gennaio 2017 n. 16, l'ordinanza n. 138 del 12 giugno 2018, le sentenze gemelle della Corte di Giustizia UE del 15 aprile 2021 (cause C-798/18 e C-799-18) e, da ultimo, la sentenza della Corte di Giustizia UE 1 marzo 2022 pronunciata nelle cause riunite C-306/19, C-512/19, C-595/19 e da C-608/20 a C-611/20, che hanno ritenuto la conformità delle disposizioni normative sindacate ai principi costituzionali ed europei, e le cui statuizioni incidono necessariamente sull'esito del presente processo, non residuando alcuno spazio – per come meglio si andrà ad illustrare - per un ulteriore sindacato giurisdizionale sulle medesime questioni, né ravvisandosi diversi profili che possano giustificare un ulteriore rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Su ricorsi analoghi vertenti su vicende identiche, sono inoltre già intervenuti numerosi precedenti della Sezione – adottati successivamente alle predette pronunce – dalle cui motivazioni e conclusioni non ritiene il Collegio di doversi discostare, facendo alle stesse adesivamente rinvio anche ai sensi dell'art. 74 c.p.a. (sentenze n. 11276 del 3 novembre 2021; nn. 10412, 11039, 10918, 10917, 10916 del 4 agosto 2022; nn. 9228, 9226, 9223, 9221 del 6 luglio 2022; 6 febbraio 2023, n. 2041), con le precisazioni e considerazioni che seguono.

Avuto riguardo al profilo inerente la necessità di considerare le tariffe in origine accordate quali diritti intangibili definitivamente entrati nel patrimonio dei soggetti titolari, va rilevato che nelle richiamate sentenze è stato affermato, come già posto in evidenza da questa Sezione (sentenza 3 novembre 2021, n. 11276), che le doglianze della società ricorrente debbono essere esaminate alla luce degli arresti della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia che, sulle ordinanze di remissione di questa Sezione assunte anche in separate cause di identico petitum, hanno già vagliato le dette questioni, escludendo l'illegittimità delle disposizioni di legge invocate per la parte in cui hanno inciso su incentivi già

stabiliti dalle convenzioni con il G.S.E..

La Corte Costituzionale infatti, dapprima interessata da plurime ordinanze di questa stessa Sezione, ha ritenuto che l'esame della ratio e del contenuto delle norme contestate e sopra richiamate esclude che queste abbiano "inciso all'interno dei rapporti di durata - riconducibili alle convenzioni stipulate dai fruitori degli incentivi di che trattasi con il GSE - in modo irragionevole, arbitrario e imprevedibile" (cfr. Corte Costituzionale n. 16/2017). Va dunque escluso, ad avviso della Corte, che sia stato leso il principio dell'affidamento in quanto il legislatore del 2014 è intervenuto "in un contesto congiunturale nel quale - a fronte della remuneratività delle tariffe incentivanti per l'energia solare prodotta da fonte fotovoltaica, rivelatasi progressivamente più accentuata, sia rispetto anche ai costi di produzione (in ragione del repentino sviluppo tecnologico del settore), sia rispetto al quadro complessivo europeo - era venuto specularmente in rilievo il crescente peso economico di tali incentivi sui consumatori finali di energia elettrica".

In particolare, afferma la Consulta, che il legittimo affidamento (come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale e delle Corti europee) degli operatori del settore alla conservazione delle posizioni di vantaggio consolidate loro riconosciute nelle convenzioni stipulate con il G.S.E. e nella sicurezza giuridica, non possa ritenersi violato, dovendo l'operatore economico prudente e accorto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno, dovendo escludersi - anche in base alla sequenza evolutiva della normativa di settore - sia la consolidazione di un "diritto quesito" dei fruitori degli incentivi a conservarne immutata la misura originaria per l'intero ventennio di convenuta durata del rapporto, sia l'asserita imprevedibilità della loro rimodulazione, la quale risulta, in qualche modo, preannunciata e finalizzata proprio ad assicurare la "stabilità", come caratteristica dell'intero sistema incentivante e non del singolo incentivo, oltre a costituire (nel quadro di un mercato "regolato" di settore, come quello di cui trattasi) un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa.

È stato altresì ritenuto che l'operata riduzione non incide radicalmente sugli investimenti effettuati, essendo invece declinata in modo da salvaguardarne la sostenibilità ed assicurarne l'equa remunerazione, attraverso l'articolazione della rimodulazione in tre opzioni alternative - con facoltà per ciascun operatore di scegliere tra due diverse da quella imposta ex lege in via residuale.

Non vi sarebbe poi una lesione del principio di ragionevolezza posto che l'intervento "risponde ad un interesse pubblico, in termini di equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco, volto a coniugare la politica di supporto alla produzione di energia da fonte rinnovabile con la maggiore sostenibilità dei costi correlativi a carico degli utenti finali dell'energia elettrica", al fine di ridurre il peso economico di incentivi che gravano, come onere generale di sistema, anche sugli utenti finali dell'energia elettrica, tenuto peraltro conto delle caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno.

Gli investimenti "restano quindi salvaguardati dalla gradualità della rimodulazione, dalle varietà delle opzioni previste dalla legge e dalle misure compensative (che consentono di attenuare l'incidenza economica della riduzione dell'incentivazione), restandone, pertanto, assicurata l'equa remunerazione".

Secondo la Corte Costituzionale, inoltre, non sarebbe configurabile alcuna lesione dell'autonomia privata alla luce dell'incidenza della contestata riduzione delle tariffe incentivanti su «negozi di diritto privato».

Premesso il carattere accessorio di detti negozi a provvedimenti di concessione dell'incentivo, viene in rilievo il principio per cui non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (ex plurimis, sentenze n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 247, n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009). Condizioni, queste, che sono state ritenute rispettate dall'intervento di riduzione e rimodulazione degli incentivi.

La Corte ha, inoltre, escluso la violazione dell'art. 77 della Costituzione per il ricorso alla decretazione d'urgenza, in considerazione degli obiettivi immediati che la normativa si prefigge.

Sul piano della compatibilità con il diritto dell'Unione, successivamente alla dichiarazione di non fondatezza della questione di costituzionalità, si è pronunciata la Corte di Giustizia, sempre su rimessione di questa Sezione (cause riunite C-798/18 e C-799/18, sentenza del 15 aprile 2021).

La Corte di Giustizia ha statuito che "il diritto, fatto valere dai gestori di impianti fotovoltaici interessati, di beneficiare degli incentivi di cui ai procedimenti principali in modo immutato per l'intera durata delle convenzioni da essi concluse con il GSE non costituisce una posizione giuridica acquisita e non rientra nella tutela prevista all'articolo 17 della Carta [dei diritti fondamentali UE], ragion per cui la modifica degli importi di tali incentivi o delle modalità della loro erogazione, effettuata da una disposizione nazionale quale l'articolo 26 del decreto-legge n. 91/2014, non può essere assimilata a un pregiudizio del diritto di proprietà come riconosciuto al suddetto articolo 17". Va quindi esclusa, ad avviso della Corte europea, la configurabilità di una lesione dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento a causa delle modifiche apportate a tale normativa, lesione che non potrebbe essere validamente lamentata da un modello di operatore "prudente e accorto", il quale non può fare affidamento sul mantenimento di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali, in considerazione del

corretto funzionamento dei regimi di sostegno, controllandone gli effetti ed i costi, richiamando, al riguardo, le previsioni dettate dal D.Lgs. n. 387 del 2003 e dal successivo D.Lgs. n. 28 del 2011, il primo con riguardo alla previsione dell'importo decrescente degli incentivi e del limite massimo di potenza cumulabile ammissibile, e il secondo nella parte in cui prevede la possibilità di soppressione del regime degli incentivi per tener conto dell'evoluzione di determinati fattori.

Sul piano poi della pretesa violazione della libertà d'impresa la Corte ha ritenuto che non si incide illegittimamente sul diritto dei gestori di utilizzare liberamente risorse di cui dispongono "dal momento che le tariffe incentivanti, quali quelle assegnate dagli atti amministrativi e fissate nelle convenzioni concluse tra i gestori stessi e il GSE, non possono essere considerate risorse di tal genere, in quanto si tratta solo di incentivi previsti ma non ancora dovuti, e tali gestori non possono far valere un legittimo affidamento sul fatto che essi beneficavano di tali incentivi in modo invariato.

Viene, inoltre, dichiarata dalla Corte di Giustizia la non applicabilità del Trattato sulla Carta dell'energia (stipulato a Lisbona il 17 dicembre 1994) in quanto non risulta che uno o più investitori interessati siano investitori di altre parti contraenti (cioè di altro Stato o di un'organizzazione regionale di integrazione economica) – come previsto dall'articolo 10 della stessa Carta dell'energia - o che sia dedotta una violazione in qualità di investitore.

Nei principi enucleati nelle descritte pronunce risiedono le ragioni di infondatezza delle censure sollevate con il ricorso in esame, avuto riguardo alla dedotta illegittimità derivata dei gravati decreti ministeriali dalla illegittimità costituzionale ed eurounitaria della legge di cui costituiscono attuazione, trovando tutti i profili sollevati con il ricorso in esame specifici e puntuale confutazione nelle richiamate pronunce.

Ciò anche con riferimento alla dedotta disparità di trattamento tra impianti sopra e sotto i 200 Kw o rispetto agli impianti degli enti locali e delle scuole, posto che la violazione del canone di ragionevolezza, insito nell'art. 3 Cost., presuppone un trattamento diverso di situazioni sovrapponibili, evenienza non riscontrabile nel caso di specie, dove non appare irragionevole la differenziazione di trattamento normativo degli impianti sulla base della potenza degli stessi o della natura del soggetto responsabile.

4 - Non conduce a diverse conclusioni la peculiarità della vicenda, in quanto inerente convenzioni sottoscritte prima del 31 dicembre 2012, ovvero prima che il Gestore inserisse nelle convenzioni il diritto a rimodularne i contenuti in funzione dell'evoluzione normativa, posto che, come si legge al punto n. 49 della citata sentenza CGUE del 15 aprile 2021 e ribadito nella più recente ordinanza del 1° marzo 2022, n. 306, "le convenzioni concluse con i proprietari degli impianti fotovoltaici interessati entrati in esercizio prima del 31 dicembre 2012 si limitavano a prevedere le condizioni pratiche dell'erogazione degli incentivi, assegnati sotto forma di una precedente decisione amministrativa adottata dal GSE". Da ciò deriva che se tali convenzioni erano meramente esecutive di provvedimenti amministrativi, di cui fissavano dettagli "pratici", ben potevano essere rimodulate in funzione della modifica del quadro normativo frattanto intervenuta (e giudicata legittima dalle supreme Corti), che ha inciso negativamente sui provvedimenti amministrativi ampliati in precedenza emanati.

A fronte della nuova disciplina, il G.S.E. si è limitato a dare esecuzione ad una norma di legge c.d. autoapplicativa (in senso conforme, questa Sezione, sentenza n. 8620/2015), senza esercitare alcun tipo di potere autoritativo discrezionale, al fine di quantificare in concreto l'ammontare della riduzione dell'incentivo, discendente in via imperativa esclusivamente dalla norma, giudicata immune da criticità costituzionali ed eurounitarie.

Alla luce dei principi enunciati chiaramente dalla Corte di Giustizia, ritiene il Collegio, anche per la parte in cui le pronunce rimandano ad eventuali verifiche del giudice del rinvio, di dover aderire alla descritta ricostruzione giuridica, non residuando profili cui non siano applicabili gli indicati principi e che non siano alla luce degli stessi risolvibili, neanche avuto riguardo alle convenzioni sottoscritte ai sensi del Quarto e del Quinto conto energia, né parte ricorrente ha offerto utili argomentazioni al riguardo che possano indurre il Collegio ad addivenire alla disapplicazione della norma con riferimento alle convenzioni sottoscritte anteriormente al 31 dicembre 2012 o ad optare per un ulteriore rinvio pregiudiziale al giudice comunitario.

Deve rilevarsi, al riguardo, in via generale quale premessa all'indagine, che la Corte di Giustizia, nell'assumere le proprie decisioni, prende necessariamente in considerazione il contesto di fatto e di diritto della controversia principale per come delineato nella domanda di pronuncia pregiudiziale, e pur non applicando direttamente il diritto dell'Unione alla controversia principale, reca indicazioni interpretative sul diritto dell'Unione utili per la definizione della controversia, con la conseguenza che, pur spettando al giudice del rinvio trarne le conseguenze concrete, tale valutazione è necessariamente vincolata dalle statuizioni interpretative rese dalla Corte, che costituiscono al contempo paradigma e limite alle conseguenti decisioni.

Tanto premesso, a giudizio del Collegio, nell'ambito del perimetro di valutazione che la Corte di Giustizia riserva al giudice del rinvio, tutte le censure proposte trovano adeguata trattazione e confutazione nei principi affermati dalle Corti superiori in quanto nel delineato quadro regolatorio - in cui si inseriscono le pretese a mantenere immutata l'incentivazione - non vi è spazio per imputare al legislatore una lesione anti-giuridica dell'affidamento degli operatori o un'indebita ingerenza nell'attività di impresa, tenuto conto che vengono in rilievo atti ad efficacia durevole che, proprio perché si protraggono nel tempo, pongono il problema e la necessità del loro adattamento alle sopravvenienze di fatto e di diritto, secondo valutazioni del legislatore nazionale che, in materia di regimi di sostegno, gode di ampia discrezionalità.



L'esercizio di tale potere, confluito nella modifica normativa delle condizioni di incentivazione, recepita e attuata nei decreti oggetto di gravame, non appare illegittima alla luce delle valutazioni di compatibilità costituzionale ed eurounitaria delle norme censurate espresse dalle Corti superiori.

Con riferimento, in particolare, alla differenziazione tra convenzioni per impianti fotovoltaici entrati in esercizio prima del 31 dicembre 2012 e convenzioni per impianti entrati in esercizio successivamente a tale data, la Corte di Giustizia dà atto che, con riferimento alle prime, tali convenzioni si limitavano a prevedere le condizioni pratiche dell'erogazione degli incentivi, assegnati per effetto di una precedente decisione amministrativa adottata dal G.S.E., avente natura - secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale - di contratto di diritto pubblico facente seguito a un atto amministrativo.

La circostanza che tali convenzioni, a differenza di quelle concluse dopo il 31 dicembre 2012, non recassero l'espressa riserva da parte del G.S.E. di modificarne unilateralmente le condizioni a seguito di eventuali sviluppi normativi, non costituisce, tuttavia, elemento che possa condurre all'emersione di un affidamento tale da ritenere violata la tutela assicurata dal quadro costituzionale ed eurounitario come coniugata con il principio di certezza del diritto, di cui il primo costituisce corollario.

Pur non potendosi negare l'incidenza di tale espressa riserva sul carattere - soggettivo - di prevedibilità delle modifiche agli incentivi - che risulta necessariamente attenuata per i titolari delle convenzioni stipulate successivamente al 31 dicembre 2012 - tale differenza non appare tuttavia decisiva e sufficiente al fine di poter riferire la legittimità della nuova disciplina solo con riferimento a questi ultimi, approdando ad un diverso esito con riferimento ai titolari di impianti entrati in esercizio anteriormente al 31 dicembre 2012, dovendo la questione essere risolta anche alla luce di altri indici interpretativi e principi generali.

Dovendo il giudice del rinvio, nell'ambito della valutazione di conformità allo stesso rimessa dalla Corte di Giustizia, tener conto della finalità e dell'economia delle normative applicabili - per come espressamente statuito dalla stessa Corte nelle citate pronunce - ai fini di tale indagine deve ricordarsi quanto affermato nella sentenza dell'11 luglio 2019, Agrenergy e Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 e C-287/18, EU:C:2019:605) - richiamata nella sentenza del 15 marzo 2021 - laddove, con riferimento al D.Lgs. n. 28/2011, che ha abrogato il D.Lgs. n. 387/2003, ha statuito che dalle relative disposizioni era desumibile, sin dall'inizio, come il regime di incentivi applicabile agli impianti solari fotovoltaici potesse essere adattato, o addirittura soppresso, dalle autorità nazionali per tener conto dell'evoluzione di determinate circostanze, non potendo quindi gli operatori economici, in generale, fare legittimamente affidamento sul mantenimento di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali.

Tale modifica è intervenuta, con logica perequativa, con la disciplina in esame, al dichiarato fine di "favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili" (art. 26, comma 1, d.l. n. 91 del 2014) e di "pervenire ad una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici", nell'ottica della crescita economica e del rilancio dell'impresa, prevedendo a tal proposito - sulla base di un ragionevole nesso tra lo scopo perseguito e l'intervento adottato - che i minori oneri per l'utenza derivanti dalla rimodulazione degli incentivi per gli impianti fotovoltaici siano "destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione [...]" (art. 23 d.l. citato), inserendosi in un contesto congiunturale nel quale - a fronte della remuneratività delle tariffe incentivanti per l'energia solare prodotta da fonte fotovoltaica, rivelatasi progressivamente più accentuata sia rispetto anche ai costi di produzione (in ragione del repentino sviluppo tecnologico del settore), sia rispetto al quadro complessivo europeo - era venuto specularmente in rilievo il crescente peso economico di tali incentivi sui consumatori finali di energia elettrica, in particolare sulle piccole e medie imprese costituenti il tessuto produttivo nazionale, emergendo quindi l'esigenza di rilanciarne la competitività attraverso un'azione di riequilibrio dei vantaggi economici con gli oneri di sistema.

Per come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 16 del 207, dall'esame della ratio e del contenuto della norma deve escludersi che questa abbia inciso in modo irragionevole, arbitrario e imprevedibile all'interno dei rapporti di durata, riconducibili alle convenzioni stipulate dai fruitori degli incentivi con il G.S.E. - senza peraltro operare la Corte alcuna distinzione in relazione alla relativa data - così da ledere l'affidamento nella sicurezza e certezza del diritto, venendo in rilievo "un intervento che risponde ad un interesse pubblico, in termini di equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco, volto a coniugare la politica di supporto alla produzione di energia da fonte rinnovabile con la maggiore sostenibilità dei costi correlativi a carico degli utenti finali dell'energia elettrica", ulteriormente precisando che non sussiste una garanzia di immutabilità della misura incentivante impermeabile alle "variazioni proprie dei rapporti di durata" tenuto conto che le convenzioni stipulate con il Gestore "non sono riducibili a contratti finalizzati ad esclusivo profitto dell'operatore - che dovrebbe vedere ferme le condizioni iniziali, per vent'anni, anche ove le condizioni tecnologiche mutino profondamente - ma costituiscono strumenti di regolazione, volti a raggiungere l'obiettivo dell'incentivazione di certe fonti energetiche nell'equilibrio con le altre fonti di energia rinnovabili, e con il minimo sacrificio per gli utenti che pure ne sopportano l'onere economico", individuando, altresì, nella linea evolutiva della normativa di settore, indicazioni di segno contrario alla consolidazione di un diritto quesito alla conservazione immutata nel tempo della tariffa incentivante.

In tale direzione, emerge, in particolare, la finalità - di cui al D.Lgs. n. 28 del 2011, art. 23, comma 1 - di coniugare l'obiettivo della "stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione" con quelli di "armonizzazione con altri strumenti di

analoga finalità e [...] riduzione degli oneri di sostegno specifici in capo ai consumatori”, risultando la rimodulazione degli incentivi volta ad assicurare la stabilità quale caratteristica dell’intero sistema, e non dei singoli incentivi, i quali ultimi ricadono nel rischio normativo di impresa.

L’intero sistema degli incentivi è dunque soggetto a possibili evoluzioni normative coerenti con la natura di temporaneità e mutevolezza dei relativi regimi, dovendo quindi negarsi il carattere di imprevedibilità della rimodulazione degli incentivi, senza peraltro che possa ritenersi – per come affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza 15 marzo 2021 – che la nuova disciplina introduca misure retroattive, non incidendo sugli incentivi già erogati, ma applicandosi unicamente a decorrere dall’entrata in vigore del decreto-legge agli incentivi previsti, ma non ancora dovuti.

Al riguardo, rileva la Corte di Giustizia che il diritto fatto valere dai gestori di impianti fotovoltaici di beneficiare degli incentivi in modo immutato per l’intera durata delle convenzioni “non costituisce una posizione giuridica acquisita e non rientra nella tutela prevista all’articolo 17 della Carta, ragion per cui la modifica degli importi di tali incentivi o delle modalità della loro erogazione, effettuata da una disposizione nazionale quale l’articolo 26 del decreto-legge n. 91/2014, non può essere assimilata a un pregiudizio del diritto di proprietà come riconosciuto al suddetto articolo 17”.

Avuto riguardo all’incidenza della contestata rimodulazione delle tariffe sugli investimenti effettuati, in asserita violazione del principio di affidamento nella certezza delle tariffe al momento dell’effettuazione delle scelte imprenditoriali e della violazione del principio di equa remunerazione degli investimenti e dei costi di gestione, osserva il Collegio che, sotto tale ultimo profilo, nessuna concreta prova è stata offerta da parte ricorrente, la quale ha ommesso di rappresentare le specifiche e gravemente pregiudizievoli ricadute della rimodulazione delle tariffe sui singoli costi degli investimenti e sulla gestione degli impianti, tali da pregiudicare la garanzia dell’equa remunerazione delle tariffe, la cui violazione è meramente affermata ma non dimostrata.

Né da tale onere di prova può individuarsi un esonero in ragione del carattere collettivo del ricorso, restando quindi i relativi assunti indimostrati ed apodittici, non potendo farsi discendere in astratto e a monte, per effetto di tale rimodulazione, di per sé, una automatica negativa incidenza sul principio di equa remunerazione delle tariffe, anche tenuto conto della progressiva riduzione dei costi di gestione degli impianti e delle modifiche del quadro economico complessivo, avuto riguardo alla accresciuta remuneratività delle tariffe incentivanti e alla progressiva corrispondente riduzione dei costi di gestione e di produzione.

Né sono stati offerti concreti elementi volti ad avvalorare, con riferimento a ciascuna delle parti ricorrenti ed in relazione alla specifica posizione rivestita, anche con riguardo all’opzione scelta, l’affermato pregiudizio all’equilibrio economico-finanziario definito al momento degli investimenti ed alla pregiudicata sostenibilità della gestione degli impianti.

Al riguardo, peraltro, la Corte Costituzionale ha già avuto modo di evidenziare come la “rimodulazione dell’incentivo non incide radicalmente sugli investimenti effettuati... ma appare viceversa declinata in modo da tener conto della loro sostenibilità.”. Ciò in quanto, in alternativa “all’intervento, residuale, di riduzione della tariffa incentivante nella (non eccessiva) misura dal 6 all’8 per cento (per gli impianti di potenza nominale, rispettivamente, da 200 a 500, da 500 a 900, ovvero superiore a 900 kW) – ferma restandone l’erogazione ventennale – è lasciata, infatti, al titolare dell’impianto una diversa duplice opzione: quella, cioè, di bilanciare la riduzione dell’incentivo con il prolungamento, per ulteriori quattro anni, del periodo di sua erogazione, ovvero quella di affiancare ad un primo periodo di riduzione della tariffa incentivante un periodo successivo di suo incremento in «egual misura»”, con la conseguenza che gli “investimenti restano conclusivamente, in tal modo, salvaguardati dalla gradualità della rimodulazione, dalle varietà delle opzioni previste dalla legge e dalle misure compensative (che consentono di attenuare l’incidenza economica della riduzione dell’incentivazione), restandone, pertanto, assicurata l’equa remunerazione.”.

Non può, inoltre, riconoscersi alcun sinallagma tra investimenti ed incentivi, considerato che al momento in cui viene deciso ed effettuato l’investimento non si ha alcuna sicurezza in ordine al riconoscimento del regime incentivante, il quale è subordinato - pur con le particolarità procedurali proprie di ogni regime incentivante - all’accertamento della sussistenza dei relativi requisiti, senza che via sia alcuna preventiva assicurazione in ordine alla relativa spettanza.

Deve, inoltre, rilevarsi che – per come riconosciuto dalla stessa parte ricorrente – le convenzioni stipulate anteriormente al 31 dicembre 2012 e sulla base dei primi quattro Conti Energia prevedevano espressamente che eventuali accordi modificativi o integrativi del contenuto delle stesse dovessero essere convenuti per iscritto dalle due parti contrattuali a pena di nullità.

Trattasi di previsione che, pur se espressamente volta ad evitare l’introduzione di modifiche unilaterali, è tuttavia sintomatica della possibilità che modifiche possano essere apportate anche a siffatta tipologia di convenzioni, con conseguente negativa incidenza sull’affermato carattere di imprevedibilità di successive modifiche e della sussistenza del diritto a godere di una tariffa in misura immutata per venti anni.

L’assenza di un’espressa clausola di modifica unilaterale, non riveste, quindi, rilievo determinante – quanto a valenza di non prevedibilità in ordine a modifiche peggiorative della misura degli incentivi precedentemente concessi – dovendo la disamina rimessa al giudice del rinvio tener conto di tutti gli elementi che caratterizzano la fattispecie e di tutti gli altri indici interpretativi, non potendo il contenuto concreto delle convenzioni essere considerato isolatamente in una visione parcellizzata con omessa considerazione del complessivo quadro di principi enucleato al riguardo, né rivestire valenza tale da rendere recessivi e superare gli ulteriori profili sopra illustrati quanto a ratio e natura delle misure di sostegno alla

produzione di energia da fonti rinnovabili, alle finalità sottese alla nuova disciplina normativa, al contenuto concreto della opzioni esercitabili dagli operatori e alla relativa incidenza (cui si affianca l'assenza di concreti riscontri in ordine alla stessa), alle mutate condizioni economiche del contesto di riferimento, nonché all'obbligo, per gli Stati membri, di controllare i costi e l'efficacia dei regimi di sostegno, il cui uso improprio si risolve in un danno per i consumatori di energia elettrica, con danno anche alla produttività ed alla concorrenza.

Tali profili, nelle loro interconnessioni tra principi generali in materia di regimi di sostegno e posizioni dei titolari degli incentivi, sotto lo spettro della tutela alle stesse riconosciute, rendono recessivo e comunque non determinante l'unico elemento, costituito dal contenuto delle convenzioni, non essendo il carattere di prevedibilità delle eventuali modifiche l'unico elemento di valutazione, e non essendo tale elemento, comunque, estrapolabile unicamente dal contenuto concreto delle convenzioni, dovendo la modifica alle tariffe precedentemente riconosciute essere ricondotta, più a monte e in generale, al complessivo sistema e ratio dei sistemi incentivanti, non obbligatori e sempre modificabili secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia, soggetti ad evoluzione legislativa coerentemente alle caratteristiche di mutevolezza e temporaneità proprie dei regimi di sostegno, che si inseriscono in un sistema europeo non armonizzato, e rispetto ai quali si pone l'imprescindibile necessità di controllarne gli effetti e i relativi costi ed impatti al fine di garantirne il corretto funzionamento, anche in relazione alla sostenibilità complessiva della politica di supporto alle energie rinnovabili, rispetto alla quale si impongono scelte volte a perseguire un equo bilanciamento degli opposti interessi, tenuto conto che i rapporti di durata sono di per sé suscettibili di modifiche – purché non irrazionali e rispondenti a ragioni di interesse pubblico o di utilità sociale – e che le modifiche introdotte si sostanziano, attraverso le relative più convenienti opzioni, in una riduzione degli incentivi a fronte di un prolungamento del periodo di durata della convenzione, o nella riduzione degli importi per determinate annualità compensata da un aumento degli importi per il periodo successivo, con previsione comunque di un conguaglio in relazione alla produzione effettiva; elementi che, nel bilanciamento rispetto alle finalità perseguite e della ratio dei regimi di sostegno, non integrano una ingiustificata compressione delle posizioni dei titolari delle convenzioni, non essendo peraltro stata specificata la misura concreta della lesione derivante dalle contestate modifiche rispetto alle singole posizioni dei ricorrenti al fine di verificare l'effettiva vanificazione della regola dell'equa remunerazione e il non giustificato sacrificio delle posizioni individuali.

Nell'esercizio del riconosciuto potere discrezionale per gli Stati membri, di cui all'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2009/28 di adottare regimi di sostegno, rispetto ai quali non vi è alcun obbligo, e nella correlata libertà di modificare o sopprimere regimi di sostegno se gli obiettivi sono comunque raggiunti (Corte di Giustizia, sentenza dell'11 luglio 2019, *Agrenergy e Fusignano Due*, C-180/18, C-286/18 e C-287/18, EU:C:2019:605, punto 27), le modifiche introdotte dal decreto legge n. 91 del 2014, per le considerazioni dianzi illustrate, non si pongono in contrasto con i principi del diritto dell'Unione, tra cui il principio della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, stante l'interesse generale perseguito, la presenza di indici, nella legislazione nazionale, circa la modificabilità dei regimi di sostegno in ragione dell'evoluzione del contesto, la riconosciuta assenza di retroattività delle modifiche introdotte – in quanto incidenti su incentivi previsti ma non ancora dovuti – e l'assenza di protezione al diritto alla percezione di tariffe in maniera immutata per l'intera durata delle convenzioni, in quanto non costituenti una posizione giuridica acquisita e non fondanti un legittimo affidamento alla percezione di incentivi in modo invariato (Corte di Giustizia, sentenza 15 marzo 2021, punto 64), non potendo gli operatori economici fare legittimo affidamento sul mantenimento di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali (Corte di Giustizia, sentenza 1 marzo 2022, punto 44).

Né le misure adottate, alla luce dell'interesse pubblico perseguito e delle finalità della nuova disciplina, introducono un sacrificio irragionevole ed arbitrario o non proporzionato dei contrapposti interessi delle parti private, pur non potendosi negare l'incidenza peggiorativa delle contestate misure rispetto al precedente assetto stabilito dalle convenzioni.

Né può assumere rilievo, rispetto ai parametri invocati, la diminuzione della remuneratività degli impianti, tenuto peraltro conto del progressivo aumento della stessa rispetto all'entrata in esercizio degli impianti, dovendo ritenersi recessivo il profitto imprenditoriale rispetto a preminenti interessi pubblici e alle finalità dei regimi di sostegno.

Inoltre, quanto all'elemento di prevedibilità delle modifiche, valorizzato da parte ricorrente con riferimento alle convenzioni ante 31 dicembre 2012, deve ricordarsi che, per come affermato dalla Corte di Giustizia, la nozione di operatore prudente e accorto va parametrata all'intero sistema dei regimi di sostegno, tenuto conto dell'intrinseco potere discrezionale delle autorità nazionali al fine di assicurarne il corretto funzionamento e l'intrinseco carattere di temporaneità e mutevolezza di tali regimi, e non alle singole convenzioni, perdendo così rilievo, ai fini auspicati da parte ricorrente, il differente contenuto delle convenzioni sottoscritte anteriormente al 31 dicembre 2012 rispetto a quelle intervenute successivamente.

L'analisi, quindi, del contenuto delle disposizioni normative modificative delle convenzioni, delle finalità e dell'economia delle disposizioni, come rimessa al giudice del rinvio dalla Corte di Giustizia, porta a ritenere che le contestate previsioni non siano affette dai denunciati profili di illegittimità, neanche con riferimento alle convenzioni stipulate anteriormente al 31 dicembre 2012, con conseguente rigetto sia della richiesta di disapplicazione delle stesse che di un ulteriore rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, non residuando incertezze interpretative.

4 – Avuto riguardo ai profili di illegittimità di cui sarebbero affetti in via autonoma i gravati decreti ministeriali, osserva



preliminarmente il Collegio che le disposizioni contenute in atti generali possono essere impugnate solo se aventi carattere immediatamente lesivo o unitamente agli atti applicativi.

Nella fattispecie in esame, in cui sono numerosi i ricorrenti (segnatamente 100, per 91 dei quali deve essere dichiarata la perenzione del ricorso) ed in cui non sono specificate le singole posizioni, non emerge quale lesione, con riferimento a ciascuno dei proponenti il ricorso collettivo per i quali residua l'interesse alla decisione, discenda dai censurati vizi al fine di radicare la legittimazione e l'interesse alla censura, non essendo sufficiente una lesione solo ipotetica o futura o genericamente affermata, senza alcuna specificazione in ordine alla effettiva incidenza sulle singole posizioni.

Tanto rilevato, ritiene comunque il Collegio che il ritardo nell'adozione dei gravati decreti ministeriali non possa determinarne l'illegittimità, trattandosi – in mancanza di elementi contrari - di termine avente carattere ordinatorio, dal cui superamento non discende né la perdita del potere, né la frustrazione delle finalità sottese alla nuova disciplina normativa; così come la mancata contestuale definizione delle condizioni di accesso a finanziamenti bancari e delle cessioni volontarie parziali degli incentivi ad acquirenti selezionati, non costituisce elemento idoneo ad incidere sulla legittimità delle ulteriori previsioni meramente applicative della disciplina primaria, né è stato specificato in che modo tali carenze si siano riverberate in senso lesivo sulla posizione dei singoli ricorrenti.

5 – In conclusione, alla luce delle considerazioni svolte e per come sopra anticipato, non si ravvisano i presupposti per un'ulteriore rimessione alla Corte Costituzionale o per un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea, non residuando profili di dubbia compatibilità costituzionale o comunitaria che non siano risolvibili alla luce dei principi affermati dalle Corti, non presentando, inoltre, il caso in esame peculiarità tali, rispetto ai precedenti della Sezione, da far discostare il Collegio dall'orientamento già espresso.

Né vi sono spazi ulteriori, residuati dalle citate pronunce, che consentano al giudice del rinvio di ritenere la fondatezza delle proposte censure.

6 - Il ricorso, con riferimento ai ricorrenti che hanno ritualmente manifestato il proprio interesse alla decisione ai sensi dell'art. 82 c.p.a, va conseguentemente rigettato, mentre va dichiarato perento per gli altri.

7 – Le spese di lite possono essere equamente compensate tra le parti, tenuto conto della complessità delle questioni proposte, con riferimento alle quali è stato disposto, nell'ambito del giudizio in esame, rinvio pregiudiziale alla Corte Costituzionale.

(Omissis)