

## Il Consiglio di Stato interviene in tema di rimodulazione di incentivi alla produzione di energia elettrica

(Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 19 gennaio 2026, n. 391)

Il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della rimodulazione legislativa degli incentivi alla produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica (c.d. “spalma-incentivi”), applicata a rapporti in corso e incidente su benefici economici non ancora maturati, ha statuito che tale intervento normativo non viola i diritti fondamentali tutelati dagli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, né i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento custoditi dalla *lex fundamentalis*.

Più specificamente, i giudici di Palazzo Spada, sulla scorta della consolidata giurisprudenza costituzionale e delle interpretazioni già fornite dalla Corte di giustizia, hanno avuto modo di ribadire che le evoluzioni normative in ordine ai regimi di sostegno non violano il principio dell’affidamento qualora si inseriscano in un settore strutturalmente regolato, perseguano un interesse generale e siano in grado di realizzare un equo bilanciamento tra la sostenibilità del sistema incentivante e gli interessi economici degli operatori.

In tale contesto, l’operatore economico non può avanzare alcuna pretesa sull’immutabilità del regime incentivante, trattandosi di un’utilità di fonte legale e in quanto tale sottratta alla disponibilità negoziale delle parti e assoggettata al rischio normativo d’impresa.

\*\*\*

Consiglio di Stato sez. II - 19/01/2026, n. 391

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)  
ha pronunciato la presente  
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9229 del 2023, proposto da Serragiumenta Agricola S.n.c. di Sa. Ca. Bi. e C. società agricola, Società per Energia ed Immobili S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese dall’avvocato Paolo Canonaco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dello sviluppo economico e Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e

difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12; G.S.E. S.p.A. - Gestore Servizi Energetici, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione terza ter) n. 07045/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero delle Imprese e del Made in Italy;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2026 il Cons. Carmelina Addesso e udito per la parte appellante l'avvocato Roberto Caccavale in sostituzione dell'avvocato Paolo Canonaco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio sono:

a) il decreto Ministero dello sviluppo economico 16 ottobre 2014, recante <<Approvazione delle modalità operative per l'erogazione da parte del Gestore Servizi Energetici S.p.A. delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, in attuazione dell'art. 26, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116>>;

b) il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 17 ottobre 2014, recante <<Modalità per la rimodulazione delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, in attuazione dell'art. 26, comma 3, lett. b) del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni nella legge 116/2014>>, mediante il quale sono stati individuati i criteri e le percentuali di rimodulazione degli incentivi.

2. Con i decreti sopra indicati è stata data attuazione alla disciplina c.d. spalma-incentivi introdotta dall'art. 26, commi 2 e 3, del decreto legge n. 91 del 2014, convertito dalla legge n. 116 del 2014.

2.1. In particolare, il citato art. 26, ha previsto:

a) che a decorrere dal secondo semestre del 2014, il GSE eroghi le 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, ed effettui il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo (comma 2);

b) che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW sia rimodulata secondo percentuali di riduzione prestabilite ed erogata per un periodo di 24 anni dall'entrata in esercizio degli impianti anziché per i 20 anni già stabiliti nella convenzione, salvo che i titolari dell'impianto non abbiano optato per una riduzione dell'8 per cento dell'incentivo in atto, per la durata residua del periodo di incentivazione (comma 3).

3. Con ricorso di primo grado alcune società titolari di impianti fotovoltaici che avevano stipulato con il GSE una o più convenzioni di durata ventennale ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 28 del 2011, tra cui l'odierna appellante, hanno impugnato i decreti sopra indicati,

chiedendone l'annullamento previa rimessione alla Corte Costituzionale della questione di costituzionalità dell'art. 26, comma 3, d.l. 91/2014 o, in alternativa, previa disapplicazione della citata disposizione o previo, ove occorra, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

4. Il T.a.r. per il Lazio, sezione terza *ter*, con sentenza n. 7045 del 24 aprile 2023, respingeva il ricorso rilevando, in via preliminare, che la Corte costituzionale (sentenza n. 16/2017) e la Corte di giustizia (sentenza del 15 aprile 2021 in cause riunite C-798-18 e C-799-18) hanno escluso ogni contrasto dell'art. 26 d.l. 91 del 2014 con la Costituzione e con il diritto dell'Unione (in particolare, con i principi generali di legittimo affidamento, di certezza del diritto, di leale collaborazione ed effetto utile, con gli artt. 16,17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Nel merito richiamava, ai sensi dell'art. 74 c.p.a., i propri precedenti su identiche questioni (sentenze nn. 10412, 11039, 10918, 10917, 10916 del 4 agosto 2022; nn. 9228, 9226, 9223, 9221 del 6 luglio 2022) nonché i principi espressi dalla Corte costituzionale e dalla Corte di giustizia nelle citate sentenze, evidenziando, in sintesi, che l'intervento normativo:

a) non lede il principio dell'affidamento, dovendo l'operatore economico prudente ed accorto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno;

b) non viola il principio di ragionevolezza perché 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;

c) non incide illegittimamente sul diritto dei gestori di utilizzare liberamente risorse di cui dispongono, perché si tratta di incentivi previsti ma non ancora dovuti e perché i gestori non possono far valere un legittimo affidamento sul fatto che essi beneficavano di tali incentivi in modo invariato.

Secondo il giudice di primo grado, inoltre, non poteva condurre a diverse conclusioni la circostanza che i ricorrenti avessero sottoscritto le convenzioni prima del 31 dicembre 2012, ovvero prima che il Gestore inserisse nello schema di convenzione la clausola avente ad oggetto il diritto del medesimo di modificarne il contenuto in funzione dell'evoluzione normativa. Ciò in quanto, come si legge al punto n. 49 della citata sentenza CGUE del 15 aprile 2021 e come ribadito nella più recente ordinanza della Corte 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>>. A fronte della nuova disciplina, il GSE si è limitato a dare esecuzione ad una norma di legge c.d. autoapplicativa 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.

Quanto, infine, ai vizi autonomi di legittimità dei decreti impugnati, il giudice di primo grado ne dichiarava l'inammissibilità, trattandosi di atti generali a contenuto non immediatamente lesivo, nonché l'infondatezza nel merito.

5. La società Serragiumenta agricola s.n.c. di Sa. Ca. Bi. e c. società agricola e Società per energia ed immobili s.r.l. hanno interposto appello con cui, premessa la ricostruzione del quadro normativo e fattuale nonché dello svolgimento del giudizio di primo grado, hanno articolato tre motivi di gravame, chiedendo l'accoglimento dell'appello, previa disapplicazione dell'art. 26 comma 2 e 3 del D.L. 91/2014 o previo nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

6. Si sono costituiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero delle imprese e del made in Italy.

7. In vista dell'udienza di trattazione le appellanti hanno depositato memoria, ribadendo le doglianze già formulate in appello.

8. All'udienza del 13 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. L'appello è infondato e deve essere respinto.

10. Con tre motivi di appello, che possono essere esaminati congiuntamente per ragioni di connessione logico-giuridica, le appellanti deducono

A) *“VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. DEGLI ARTT. 3,41 E 97 COST - ECCESSO DI POTERE PER IRRAGIONEVOLEZZA E VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ - VIOLAZIONE DELLA CERTEZZA DEL DIRITTO - DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE - ILLOGICITÀ E ARBITRARIETÀ”*.

La Corte di giustizia avrebbe evidenziato che solo per gli incentivi concessi dal GSE con contratti sottoscritti successivamente al 31 dicembre 2012 (nelle previsioni del Quarto e Quinto Conto Energia) le rispettive convenzioni - pur qualificate come contratti di diritto privato-hanno previsto, diversamente da quelle stipulate prima del 2012, un potere di *ius variandi* in favore del Gestore. Per i regimi antecedenti e in assenza di un tale potere, la riduzione *in peius* disposta con il provvedimento normativo (e con i conseguenti decreti attuativi) è da considerarsi caratterizzata da quella “imprevedibilità” che, secondo la stessa Corte di giustizia, costituisce il presupposto affinché l'operatore economico possa invocare il legittimo affidamento nella stabilità dell'incentivo. Per altro verso, la disciplina in esame giustifica il “sacrificio” degli operatori in base ad un superiore interesse (riduzione delle tariffe per aiutare gli operatori economici e le famiglie) che non hanno trovato attuazione, sicché il sacrificio appare totalmente illegittimo e sprovvisto di causa.

B) *ILLEGITTIMITÀ DELLA MISURA LESIVA DELL’AFFIDAMENTO LEGITTIMO - I CRITERI DI STABILITÀ E COSTANZA DELLA MISURA - IMPREVEDIBILITÀ DEL SUCCESSIVO MUTAMENTO NORMATIVO - VIOLAZIONE DEGLI ART. 7 D.LGS. 387/2003 E DELL’ART. 24, COMMA 2, LETT. C) DEL D. LGS. 28/2011, APPLICABILE “RATIONE TEMPORIS”, IN RELAZIONE AGLI SPECIFICI CONTI ENERGIA D.M. DEL 19.02.2007 E D.M. DEL 06.08.2010 ED ALLE CONVENZIONI STIPULATE DALLE SOCIETÀ*.

Le osservazioni svolte dalla Corte costituzionale e dalla Corte di giustizia non sarebbero adeguate al contesto normativo antecedente, come definito dal primo, secondo ed terzo conto energia, nell'ambito del quale era sufficientemente chiaro che la tariffa incentivante, come accordata nell'ambito dei provvedimenti amministrativi e cristallizzata nelle specifiche convenzioni alla data

di entrata in esercizio dell'impianto, era da considerarsi invariabile e fissa, mentre solo a far data dal quarto conto energia, e per le convenzioni sottoscritte successivamente al 31 dicembre 2012, era prevista in convenzione la possibilità di introdurre modifiche unilaterali.

Per tali ragioni, non sussisterebbero in concreto le condizioni che, secondo la Corte di giustizia, il giudice avrebbe dovuto verificare per ritenere la disposizione censurata compatibile con il diritto dell'Unione, tenuto conto che:

a) sul piano della motivazione, il mero richiamo, da parte della norma e del T.a.r, a logiche perequative di riequilibrio del mercato energetico tra diverse categorie di operatori, oltre a non rispondere affatto alla realtà (in quanto la misura non ha perseguito alcuna finalità concreta), ha determinato esclusivamente una disparità di trattamento tra i diversi produttori di energia da fonte rinnovabile, senza realizzare alcun beneficio per la collettività. Anche con riferimento alla presunta remuneratività della tariffa incentivante rimodulata, derivante dalla riduzione dei costi di produzione, non è stato adeguatamente valutato il fatto che, per gli impianti di costruzione più risalenti, i costi di investimento più onerosi sono stati sostenuti nelle fasi iniziali e prima dell'entrata in esercizio. In ogni caso, la rimodulazione degli incentivi in ragione della riduzione dei costi energetici per la piccola e media impresa avrebbe richiesto uno studio preliminare, incompatibile con la decretazione di urgenza;

b) quanto alla congruità della misura rispetto al proseguimento di uno scopo di interesse generale, il provvedimento non ha raggiunto la finalità perequativa e di risparmio della spesa pubblica che si era prefissato poiché non vi è stata alcuna riduzione di spesa in favore di aziende e/o consumatori, che hanno continuato a pagare la medesima accisa;

c) la modifica *in pejus* non era assolutamente prevedibile per gli operatori cui sono state riconosciute le tariffe incentivanti del secondo e terzo conto energia, tenuto conto che il quadro normativo, quanto meno fino al quinto conto energia, è certamente ispirato all'idea di tariffe nominali costanti per il ventennio.

C) *ILLEGITTIMITÀ DELLA MISURA LESIVA DELL’AFFIDAMENTO LEGITTIMO - IMPREVEDIBILITÀ DEL SUCCESSIVO MUTAMENTO NORMATIVO PER I TITOLARI DI CONVENZIONI ANTECEDENTI AL 31.12.2012 - LA BILATERALITÀ DELLE MODIFICHE SOPRAVVENUTE NEI MODELLI ANTECEDENTI E LA RISERVA DI IUS VARIANDI IN QUELLE SUCCESSIVE - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE E RAGIONEVOLEZZA NELLA VALUTAZIONE GLOBALE ESPRESSA DAL PRIMO GIUDICE - CONTRADDITTORIETÀ DELLA MOTIVAZIONE.*

La valutazione del T.a.r., che ha escluso ogni rilevanza, ai fini dell'affidamento, delle differenti regolamentazioni contenute nelle convenzioni sottoscritte dopo il 31 dicembre 2012 (che prevedevano il diritto del GSE di modifica unilaterale), e quelle sottoscritte fino al 31 dicembre 2012 (che tale *ius variandi* non contemplavano e, anzi, prevedevano che eventuali accordi modificativi o integrativi del contenuto delle stesse avrebbero dovuto essere convenuti per iscritto a pena di nullità), pretermette quella verifica in concreto che la Corte di giustizia ha demandato al giudice nazionale.

11. Le doglianze sono infondate.

12. Questo Consiglio di Stato ha già esaminato e respinto censure di tenore analogo a quelle in questa sede articolate (sez. VI, nn. 9105, 9108 e 9111 del 13 novembre 2024) sulla base di un'articolata motivazione che il Collegio condivide e che di seguito richiama ai sensi dell'art. 88, comma 2, lett. d) c.p.a.

13. I citati precedenti hanno, in particolare, osservato che- a differenza di quanto sostenuto anche in questa sede dall'appellante- la Corte di giustizia, con la sentenza del 15 aprile 2021 e la successiva ordinanza del 1 marzo 2022 (entrambe citate dal T.a.r.), ha sancito in maniera chiara che la disciplina del c.d. spalma incentivi non contrasta con il diritto dell'Unione.

14. La Corte ha, infatti, statuito che *«l'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2009/28 e gli articoli 16 e 17 della Carta, letti alla luce dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che prevede la riduzione o il rinvio del pagamento degli incentivi per l'energia prodotta dagli impianti solari fotovoltaici, incentivi precedentemente concessi mediante decisioni amministrative e confermati da apposite convenzioni concluse tra gli operatori di tali impianti e una società pubblica, qualora tale normativa riguardi gli incentivi già previsti, ma non ancora dovuti».*

15. Ha, inoltre, evidenziato che *«le convenzioni concluse tra i gestori di impianti fotovoltaici interessati e il GSE erano firmate sulla base di contratti-tipo e che esse non assegnavano, di per sé, incentivi agli impianti stessi, ma fissavano unicamente le modalità della loro erogazione, e che, quanto meno per quanto riguarda le convenzioni concluse dopo il 31 dicembre 2012, il GSE si riservava il diritto di modificare unilateralmente le condizioni di queste ultime a seguito di eventuali sviluppi normativi, come espressamente indicato in tali convenzioni. Detti elementi costituivano, quindi, un'indicazione sufficientemente chiara per gli operatori economici nel senso che gli incentivi in questione potevano essere modificati o soppressi».*

16. Sebbene la clausola di modifica unilaterale sia stata inserita solo nelle convenzioni sottoscritte dopo il 2012, tuttavia la sua mancata previsione in quelle precedenti non impediva - né la Corte ha affermato che tale omissione impedisse- di procedere a revisioni unilaterali in presenza di un interesse generale come quello sotteso al c.d. spalma incentivi.

17. La stessa Corte di giustizia ha escluso che gli operatori economici possano *«fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali»* (v., in tal senso, in particolare, sentenze 15 luglio 2004, cause riunite C-37/02 e C-38/02, Di Lenardo e Dilexport, Racc. pag. I-6911, punto 70 e giurisprudenza ivi citata, nonché 7 settembre 2006, causa C-310/04, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-7285, punto 81).

17.1. Secondo la Corte, *«la possibilità di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento è prevista per ogni operatore economico nei cui confronti un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative. Tuttavia, qualora un operatore economico prudente e avveduto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi, esso non può invocare detto principio nel caso in cui il provvedimento venga adottato. Inoltre, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sul mantenimento di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali»* (sentenza 15 aprile 2021, cit., punto 42).

17.2. Con specifico riferimento al d. lgs. n. 387 del 2003- che ha istituito il regime di incentivi alla produzione di energia da impianti solari fotovoltaici in Italia, trasponendo la direttiva 2001/77- e segnatamente con riferimento all'art. 7, la Corte ha puntualizzato come tale disposizione «*indichi a un operatore economico prudente e avveduto, ai sensi della giurisprudenza richiamata supra al punto 42, che gli incentivi in questione non erano garantiti a tutti gli operatori interessati per un periodo determinato, tenuto conto, in particolare, del riferimento a un importo decrescente delle tariffeincentivanti nonché alla durata limitata dell'incentivo e della fissazione di un limite massimo di potenza elettrica cumulata ammissibile all'incentivo medesimo*».

18. Le richiamate coordinate interpretative escludono la necessità di ogni ulteriore rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, considerato che tutte le questioni rilevanti nel presente giudizio risultano già deliberate nella sentenza della Corte di giustizia del 15 aprile 2021, sopra citata.

19. Il rinvio pregiudiziale, infatti, si basa su un dialogo da giudice a giudice, il cui avvio è condizionato dalla valutazione, compiuta dal giudice nazionale, della pertinenza e della necessità di detto rinvio. In tal senso, spetta al giudice nazionale valutare se l'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione risulti necessaria per consentirgli di pronunciarsi sulla lite dinanzi ad esso pendente (in tal senso, *ex aliis*, Corte giustizia UE, 21 luglio 2011, C-104/10, Kelly): interpretazione che nel caso di specie è stata già offerta dalla Corte UE.

20. Ai principi appena richiamati, espressi dai citati precedenti della sesta sezione, il Collegio aggiunge le seguenti ulteriori osservazioni, con specifico riguardo alle censure articolate dalle odierne appellanti:

a) nessun rilievo può assegnarsi alla circostanza che le convenzioni stipulate antecedentemente al 31 dicembre 2012 non contemplassero, a differenza di quelle successive, il potere di modifica unilaterale del GSE poiché, come osservato dalla Corte di giustizia e ribadito dal T.a.r., le convenzioni in questione si limitano a prevedere le condizioni pratiche di erogazione degli incentivi, assegnati sulla base di una precedente decisione amministrativa; le clausole contrattuali riguardano, infatti, il *quomodo* dell'erogazione e non l'*an* o il *quantum* dell'incentivo in quanto riservati alla fonte normativa e sottratti alla libera negoziazione dei contraenti;

b) proprio perché la misura dell'incentivo è sottratta alla disponibilità delle parti e rimessa alla discrezionalità del legislatore per il soddisfacimento di un interesse generale, nessun operatore prudente e accorto avrebbe mai potuto fare affidamento sulla sua intangibilità o non modificabilità sulla sola base della convenzione in precedenza sottoscritta; l'invocato affidamento è, infatti, il frutto di un'errata interpretazione del regolamento contrattuale ad opera della parte contraente e non discende dalla previsione di legge, successivamente modificata;

c) l'invocato affidamento non può nemmeno fondarsi sulla clausola, contenuta nelle convenzioni *ante* 31 dicembre 2012, che richiede la forma scritta degli accordi modificativi o integrativi a pena di nullità, trattandosi di un mero patto sulla forma (art. 1352 c.c.) che è (e non potrebbe che essere) limitato al contenuto disponibile dell'accordo, senza estendersi alla tariffa già predeterminata in via normativa e provvedimentale;

d) come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 16 del 2017, la garanzia di costanza dell'incentivo per tutto il periodo di diritto non implica, come necessaria conseguenza, che la correlativa misura debba rimanere, per venti anni, immutata e del tutto impermeabile alle variazioni proprie dei rapporti di durata (punto 8.3 della sentenza);

e) l'asserita mancata realizzazione della finalità perequativa sottesa alla normativa, oltre a risolversi in una mera affermazione priva di qualsiasi riscontro, costituisce un'evenienza concreta che non può certo tradursi nell'illegittimità costituzionale della disciplina, già esclusa dalla Corte costituzionale che, nella citata sentenza n. 16 del 2017, ha ritenuto l'intervento corrispondente *“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 elettriche”* (punto 8.2.);

f) con riguardo all'asserita mancata copertura dei costi di investimento, in disparte la genericità della censura, è dirimente osservare che non esiste un rapporto sinallagmatico tra investimento ed incentivo poiché, al momento in cui il primo è realizzato, la concessione della tariffa è ancora aleatoria e rientra nella normale alea di impresa;

g) l'asserita incidenza negativa sul principio di equa remunerazione delle tariffe è, inoltre, smentita dalla progressiva riduzione dei costi di gestione degli impianti e dalla correlativa accresciuta remuneratività delle tariffe incentivanti. La Corte costituzionale ha, infatti, evidenziato che la *“rimodulazione dell'incentivo non incide radicalmente sugli investimenti effettuati... ma appare viceversa declinata in modo da tener conto della loro sostenibilità”* (punto 8.4);

h) è escluso che la rimodulazione degli incentivi presenti gli asseriti caratteri di *“imprevedibilità”*, risultando la stessa, come evidenziato dalla Corte, preannunciata e finalizzata proprio ad assicurare la *“stabilità”* presa in considerazione dalle leggi istitutive degli incentivi al fotovoltaico, come caratteristica dell'intero sistema e non del singolo incentivo; essa costituisce (nel quadro di un mercato *“regolato”* di settore, come quello di cui si discute) un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa (punto 8.3);

i) non è ravvisabile alcuna lesione della libertà di impresa, poiché la rimodulazione dell'incentivo è una misura non arbitraria né irragionevole e risponde all'utilità sociale, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., (punto 11);

l) quanto, infine, all'utilizzo della decretazione d'urgenza, ritenuta dalle appellanti incompatibile con la misura in questione, anche tale censura è già stata respinta dalla Corte costituzionale che ha escluso la violazione dell'art. 77 della Costituzione in considerazione degli obiettivi immediati che la normativa si prefigge (punto 7.1.2.);

21. Dalle considerazioni e dai principi sopra richiamati discende che i principi elaborati dalla Corte di giustizia nella citata sentenza del 15 aprile 2021 sono certamente applicabili anche alle convenzioni sottoscritte sotto il regime dei primi quattro conti energia, senza che rilevi la mancata previsione, in esse, dello *ius variandi* del GSE che riguarda le sole modalità concrete di erogazione dell'incentivo e non l'ammontare che, è oggetto di una clausola di fonte legale (art. 1339 c.c.) e non negoziale.

22. Per tali ragioni e come ribadito nei già richiamati precedenti, non sussistono i presupposti per un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia poiché:

a) non sussiste non alcuna “*difficoltà di comprensione quanto alla portata della sentenza della Corte*” che si è già pronunciata in maniera chiara sulla compatibilità dell'art. 26 d.l. 91/2014 con il diritto dell'Unione Corte di Giustizia, grande sezione, 6 ottobre 2021, Catania Multiservizi SpA punti 36 e 38);

b) non sussiste una nuova questione giuridica né un nuovo dato di valutazione da sottoporre alla Corte che ha escluso la lesione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento dello spalma incentivi, prendendo espressamente in considerazione (punto 51 della sentenza del 15 aprile 2021) anche il dato costituito dalla previsione dello *ius variandi* del GSE solo per le convenzioni posteriori al 31 dicembre 2012;

c) in ottemperanza a quanto statuito dalla Corte di giustizia, il T.a.r., quale giudice di rinvio, ha effettuato le verifiche in ordine all'applicabilità dei principi espressi dalla Corte medesima alla fattispecie per cui è causa, tenendo conto di tutte le circostanze concrete, e confermando -all'esito di siffatta verifica- l'applicabilità di siffatti principi a tutte le convenzioni sottoscritte sia prima che dopo il 2012, poiché la diversità di disciplina negoziale incide, come evidenziato dalla stessa Corte, solo sulle modalità concrete dell'erogazione, già predeterminata a monte nell'ammontare sul piano normativo e provvedimentale.

23. In conclusione l'appello deve essere respinto.

24. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo a favore del GSE

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le appellanti alla rifusione, a favore delle amministrazioni appellate, delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre spese generali e accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere, Estensore

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 19 GEN. 2026.

---