

La Consulta respinge le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.a.r. per il Lazio in ordine alla rimodulazione restrittiva delle tariffe incentivanti per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili

[Corte cost., sentenza 24 gennaio 2017, n. 16 – Pres. Grossi, Est. Morelli](#)

Energia – Fonti rinnovabili – Incentivi – Nuova disciplina – Questione infondata di costituzionalità.

Non è fondata - con riferimento agli artt. 3, 11, 41, 77 e 117 comma 1 Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con L. 4 agosto 1958 n. 848 e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 commi 2 e 3 d.l. 24 giugno 2014 n. 91 convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014 n. 116, in materia di nuove tariffe incentivanti per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (1).

(1) I. - Con la sentenza in epigrafe la Consulta respinge le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con una serie di ordinanze analoghe - 63 in tutto di cui 60 gemelle e 3 recanti l'impugnativa anche del comma 2 dell'art. 26, d.l. n. 91 del 2014 cit., nella parte in cui ha individuato le modalità di corresponsione delle tariffe incentivanti - dalla sez. III *ter* del T.a.r. per il Lazio (cfr. ad es. [ordinanza 25 febbraio 2016 n. 2592](#)), in ordine ai limiti introdotti dalla nuova disciplina in tema di incentivi per le cc.dd. fonti rinnovabili.

II.- In particolare, la rimessione aveva ad oggetto la riforma della disciplina degli incentivi nella parte in cui prevede che, a decorrere dal 2015, le tariffe relative all'energia prodotta dagli impianti da fonti rinnovabili siano rimodulate sulla base di tre prefissate opzioni, tutte peggiorative dei regimi anteriori regolati dalle convenzioni con il Gestore del sistema elettrico (GSE), tra le quali l'operatore sarebbe stato, comunque, obbligato a scegliere, applicandosi, altrimenti, in via automatica, il terzo schema di rimodulazione. In termini di parametri di riferimento, oltre alla denunciata mancanza dei presupposti di decretazione d'urgenza, le ordinanze di rimessione lamentavano: il possibile contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione, per lesione del principio dell'affidamento riposto su posizioni consolidate di vantaggio riconosciute da negozi «di diritto privato», nonché sotto i profili ulteriori della irragionevolezza e della disparità di trattamento tra operatori del settore; con gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., per sottrazione, da parte dello Stato,

di una quota dei crediti spettanti ai ricorrenti produttori di energia da impianti fotovoltaici in virtù delle convenzioni stipulate con il GSE.

III. - Con la sentenza in epigrafe la Consulta ha respinto i dubbi avanzati dalle menzionate rimessioni.

In relazione ai profili di decretazione d'urgenza - dopo aver escluso qualsiasi rilievo al dato formale della mancata esplicitazione, nel preambolo del d.l. , degli obiettivi perseguiti - la sentenza svolge la innovativa considerazione per cui la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito (sui presupposti per l'emanazione dei decreti legge cfr. da ultimo Corte cost., 6 maggio 2016, n. 94, in *Foro it.*, 2016, I, 1880; 15 luglio 2015, n. 154, *id.*, 2015, I, 2989 con nota di ROMBOLI, ivi ogni ulteriore riferimento di dottrina e giurisprudenza).

In relazione al paventato *vulnus* al legittimo affidamento degli operatori, dopo aver richiamato la rilevanza che a tale principio riconosce anche la propria giurisprudenza (cfr. da ultimo Corte cost., 13 luglio 2016, n. 173, in *Foro Amministrativo*, 2016, 9, 2085; 22 maggio 2013, n. 92, in *Foro it.*, 2014, I, 714, con nota di A. PALMIERI, ivi ogni ulteriore riferimento di dottrina e giurisprudenza), in relazione alla nuova disciplina contestata la Corte giunge ad escludere che la rimodulazione degli incentivi presenti gli asseriti caratteri di "imprevedibilità", risultando la stessa anzi, in qualche modo, 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; oltre a costituire (nel quadro di un mercato "regolato" di settore, come quello di cui si discute) un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa.

In termini sostanziali, richiamando la giurisprudenza europea, la Consulta reputa che l'abolizione anticipata di un regime di favore rientri nel potere discrezionale delle Autorità nazionali, incontrando ostacolo solo nell'affidamento che nel mantenimento dello stesso potrebbe porre l'«operatore economico prudente e accorto»; nel caso di specie, invece, l'intervento del legislatore non è stato imprevedibile né improvviso, per cui l'«operatore economico prudente e accorto» avrebbe potuto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno (Corte giust. UE, Sez. III, 10 settembre 2009 C-201/, *Plantanol*, in *Dir. e pratica trib.*, 2010, II, 307, con nota di ELIA ad avviso della quale "occorre riconoscere che un operatore economico che ha avviato le sue attività in vigore del regime di esenzione fiscale... e che ha, a tale fine, effettuato onerosi investimenti può essere

*significativamente colpito nei suoi interessi dall'abolizione anticipata di tale regime, a maggior ragione quando essa interviene all'improvviso e inopinatamente, senza lasciargli il tempo necessario per adeguarsi alla nuova situazione legislativa. Risulta dalla giurisprudenza costante della Corte che la possibilità di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento è prevista per ogni operatore economico nel quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative. Tuttavia, qualora un operatore economico prudente e accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi non può invocare il detto principio nel caso in cui il provvedimento venga adottato. Inoltre, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali. A tale proposito, per quanto riguarda l'affidamento che un soggetto passivo può fare sull'applicazione di un vantaggio fiscale, la Corte ha già statuito che, quando una direttiva in ambito fiscale lascia ampio potere agli Stati membri, una modifica legislativa adottata in conformità con la direttiva non può essere considerata imprevedibile... Tuttavia, spetta al giudice del rinvio decidere se un operatore economico prudente ed accorto poteva essere in grado di prevedere la possibilità di tale abolizione... Trattandosi di un regime previsto da una normativa nazionale, è tenendo conto delle modalità di informazione di regola utilizzate dallo Stato membro che l'ha adottata e delle circostanze del caso di specie che tale giudice deve valutare, globalmente ed in concreto, se sia stato debitamente rispettato il legittimo affidamento degli operatori economici considerati dalla detta normativa"; sulla tutela del legittimo affidamento nel diritto europeo, cfr. da ultimo Corte giust. UE, Grande sezione, 27 novembre 2012, C-566/10, Repubblica italiana, in *Foro it.*, 2013, IV, 63, con nota di GRASSO, ivi ogni ulteriore richiamo di dottrina e giurisprudenza; in dottrina, v. G. PEPE, *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma, 2012, 151 ss.).*

Infine, in relazione alla possibile lesione dell'autonomia privata, prospettata in ragione dell'incidenza della contestata riduzione delle tariffe incentivanti su negozi di diritto privato, la Corte replica sotto due profili: in primo luogo, evidenziando l'accessorietà di tale tipologia di negozi ai provvedimenti di concessione dell'incentivo; in secondo e preminente luogo, facendo applicazione del 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, co.2, 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 (cfr. da ultimo Corte cost., 31 marzo 2015, n. 56, in *Giurisprudenza costituzionale* 2015, 2, 488 con nota di CHIEPPA).

IV. - In materia di incentivi erogati dal GSE e collegati all'implementazione delle energie rinnovabili, si segnalano da ultimo le seguenti decisioni:

a) sulla natura non sanzionatoria ma di atto dovuto del provvedimento di decadenza dagli incentivi tariffari adottato dal GSE per l'accertamento (anche sopravvenuto) della carenza dei requisiti previsti dal micro ordinamento di settore, sui limiti al soccorso istruttorio esigibile dal GSE, sulla consistenza dell'onere della prova della sussistenza di i tutti presupposti per la concessione dell'incentivo a carico dell'operatore che lo abbia richiesto, nonché sulla necessità di evitare interpretazioni lassiste della disciplina normativa ed amministrativa di settore onde evitare surrettizi aiuti di Stato, cfr. da ultimo Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2017, n. 50;

b) circa la tutela dell'affidamento alla continuità delle liquidazione dell'incentivo, Cons. Stato, Sez. VI, 5 maggio 2016, n. 1768, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2016, 4, I, 594, secondo cui *“non possono considerarsi lesive del principio del legittimo affidamento sulla stabilità degli incentivi tutelato dal diritto europeo le disposizioni contenute nel c.d. “Quarto conto energia”, atteso che la direttiva 28/2009/Ce, nel prescrivere ai regolatori dei singoli Paesi di creare certezza per gli investitori, ha ancorato la predetta prescrizione agli obiettivi nazionali obbligatori e non alla modulazione delle misure di sostegno e che gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali.”*;

c) circa i presupposti per il riconoscimento degli incentivi, Cons. Stato, Sez. IV, 2 novembre 2016, n. 4575, secondo cui *“la normativa in materia di incentivi energetici prevede che la titolarità di uno o più criteri di priorità in capo ai singoli operatori non è condizione necessaria per accedere agli incentivi, bensì tali criteri costituiscono meri parametri di cui tener conto ai fini della redazione della graduatoria finale; in sostanza ciascun operatore può accedere agli incentivi a prescindere dalla provenienza dei componenti principali, rilevando tali caratteristiche solo per la redazione della graduatoria finale: solo laddove le richieste di incentivazione superino il tetto massimo di spesa prestabilito dal GSE per gli incentivi da erogare la Pubblica Amministrazione deve stabilire, tramite graduatoria, quali soggetti debbano usufruire in via prioritaria degli incentivi”*;

d) in ordine alla individuazione della competenza territoriale del giudice chiamato a conoscere di controversie nei confronti del GSE, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2016, n. 3309, secondo cui *“Nel caso di controversie riguardanti provvedimenti relativi al regime di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (sub specie fonte fotovoltaica), secondo le procedure gestite dal G.S.E., il riconoscimento o non dell'incentivazione e dell'integrazione della stessa, pur riguardando l'energia prodotta in un determinato stabilimento, non ha effetti localizzabili nell'ambito regionale in cui è ubicato lo stabilimento stesso, incidendo sull'intero sistema nazionale energetico, con riferimento sia alla energia prodotta che*

ai relativi incentivi ed in particolare, quanto a quest'ultimo aspetto, incidendo sul Conto energia; in effetti i meccanismi incentivanti, quali l'emissione di certificati verdi ovvero il riconoscimento della tariffa omnicomprensiva o di quella incentivante, benché riferiti ad uno specifico impianto (collocato in un determinato ambito territoriale regionale), producono effetti sull'intero sistema nazionale di produzione dell'energia elettrica, costituendo strumenti per il raggiungimento degli scopi, evidentemente non localizzabili, di incentivazione all'uso delle energie rinnovabili, al risparmio energetico e alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica, con conseguente riconoscimento della competenza territoriale al Tar del Lazio con sede in Roma per la definizione di eventuali controversie nella materia de qua”;

e) in tema di importazione di energia da fonti rinnovabili, Corte giust. UE, Sez. IV, 26 novembre 2014, C- 66/13, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2015, 2, I, 150, secondo cui “la circostanza che uno Stato membro concluda un accordo con uno Stato terzo al fine di consentire di tener conto, nell'ambito del funzionamento di un regime di sostegno nazionale, del fatto che l'energia elettrica prodotta in tale Stato terzo è energia verde, è tale da interferire, da un lato, con gli obiettivi della direttiva 2001/77, e, dall'altro, con l'obbligo che incombe sugli Stati membri di aumentare la loro produzione di elettricità verde in modo da contribuire a raggiungere gli obiettivi indicativi nazionali loro impartiti conformemente all'art. 3 di tale direttiva e da partecipare in tal modo al raggiungimento dell'obiettivo indicativo globale a livello della Comunità stessa”.