

ENERGIA: Consiglio di Stato - Sezione Seconda- Sentenza 23 aprile 2025, n. 3497.

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Impianti fotovoltaici – Incentivi per enti locali e scuole — Trasferimento impianto a diverso soggetto – Rimodulazione tariffaria -Necessità

Qualora un comune trasferisca ad un terzo la titolarità di un impianto fotovoltaico, il subentrante non ha diritto al mantenimento delle originarie condizioni tariffarie, derivanti dalla mancata applicazione della rimodulazione introdotta dall'art. 26, comma 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91; poiché l'esenzione dall'obbligo di tale rimodulazione tariffaria, di cui all'art. 22-bis del successivo d.l. 12 settembre 2014, n. 133, si applica solo a enti locali e scuole e non può essere trasferita a un qualsiasi operatore economico unitamente all'impianto, neanche qualora il G.S.E. abbia autorizzato il trasferimento, atteso che tale atto non può legittimare una tariffa più vantaggiosa, che il legislatore ha inteso riservare solo a determinati soggetti (1).

Sottolinea la sezione che l'esenzione dall'obbligo di tale rimodulazione tariffaria, infatti, contenuta nell'art. 22-bis del successivo d.l. 12 settembre 2014, n. 133, si applica solo a Enti locali e scuole e non può essere trasferita a un qualsiasi operatore economico unitamente all'impianto. L'ormai cristallizzato superamento del termine del 30 novembre 2014 stabilito dal legislatore per consentire agli operatori di optare per uno dei possibili modi di rimodulazione previsti, non osta tuttavia a che il G.S.E. accordi un nuovo termine al subentrante per operare la relativa scelta, fermo restando l'obbligo di procedere alla rimodulazione a suo tempo non effettuata. Né a diverse conclusioni può giungersi in ragione del fatto che il G.S.E. ha autorizzato il trasferimento, stante che tale atto non può costituire titolo per beneficiare di una tariffa più vantaggiosa, che il legislatore ha riservato solo a determinati soggetti. La scelta di sottrarre all'obbligo di rimodulazione tariffaria - previsto dall'art. 26, comma 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91- enti locali e scuole, sopravvenuta nel corso dell'iter parlamentare che ha portato alla conversione, con modifiche, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (legge 11 novembre 2014, n. 164), la cui finalità neppure risulta chiaramente esplicitata con un'adeguata analisi di impatto, non può essere interpretata in maniera estensiva, sì da creare un duraturo strappo al sistema. Il riferimento alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133 del 2014 contenuto nella stessa per segnare lo spartiacque applicativo della deroga costituisce dunque né più né meno che un'indicazione (in verità non particolarmente brillante per formulazione) di diritto transitorio, cui non è in alcun modo attribuibile un effetto di "trascinamento" dell'eccezionale regime derogatorio anche a beneficio di soggetti non rientranti tra quelli cui si è inteso accordarlo. Pertanto solo in ottica di sforzo aggiuntivo messo in campo dal GSE per contemperare le esigenze generali di politica economica e ambientale sottese alla riforma del 2014, con quelle di tutela degli investimenti, al subentrante nella titolarità dell'impianto è accordato un tempo, parametrato su quello previsto dalla regola generale di cui all'art. 26 del d.l. n. 91 del 2014, per effettuare la medesima scelta tra riduzione dell'incentivo con il prolungamento, per ulteriori quattro anni, del periodo di sua erogazione, ovvero affiancamento ad un primo periodo di riduzione della tariffa incentivante di un periodo successivo di suo incremento in «egual misura». Benché il d.l. n. 91 del 2014 facesse riferimento al 30 novembre 2014 (non potendo preoccuparsi di deroghe che alla data della sua approvazione non erano ancora previste), le esigenze di programmazione degli effetti economici della misura della rimodulazione non ne hanno comportato il venir meno. L'autorizzazione al trasferimento dell'impianto che fruiva della deroga, quindi, né in astratto può costituire titolo per beneficiare di una tariffa più appetibile, se il nuovo titolare dell'impianto non rientra nel novero dei soggetti cui la legge la riconosce, né in concreto ha prodotto tale effetto nel caso di specie, giusta la mancanza di indicazioni univoche dalle quali desumere tale volontà da parte del Gestore.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Società Gestore dei servizi energetici - G.S.E. - s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2025, il Cons. Antonella Manzione e uditi per le parti l'avvocato Alfonso Esposito in sostituzione dell'avvocato Umberto Gentile e l'avvocato Maria Lucia Civello, in sostituzione degli avvocati Domenico Gentile, Carlo Malinconico e Antonio Pugliese;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Società Prosolar 9 s.r.l. (d'ora in avanti, solo "la Società") ha impugnato innanzi al T.a.r. per il Lazio due note, provenienti dal sistema informatico della Società Gestore dei servizi energetici s.p.a. (d'ora in avanti, solo GSE o "il Gestore"), rispettivamente in data 4 dicembre 2019 e 28 febbraio 2020, con le quali veniva invitata, nel primo caso assegnandole un termine di trenta giorni, a formulare l'opzione preferita tra quelle previste dall'art. 26 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, 116, meglio conosciuto come "spalma incentivi". Ciò a seguito dell'avvenuta accettazione da parte del Gestore medesimo, con nota del 28 agosto 2019, del suo subentro nella convenzione a suo tempo siglata con il Comune di Sassinoro (BN), soggetto responsabile di un impianto fotovoltaico a terra, di potenza pari a 0.997 MW, realizzato dalla Società Finvavitelli s.r.l., aggiudicataria dell'esecuzione a seguito di procedura ad evidenza pubblica. Per tale impianto, infatti, il Comune di Sassinoro aveva ottenuto, con convenzione n. D02L274775807 del 29 agosto 2013, l'erogazione di una tariffa incentivante pari ad euro/Kwh 0,2460 (art. 4).

1.1. La Prosolar 9 s.r.l. è subentrata alla Finvavitelli s.r.l. in data 21 maggio 2019, a seguito di cessione alla stessa della proprietà superficiaria dell'impianto fotovoltaico, contestualmente peraltro alla risoluzione consensuale del contratto di locazione finanziaria intercorrente tra la sua dante causa, proprietaria e concedente il terreno, e il Comune di Sassinoro.

2. La Società ha lamentato plurime violazioni di legge e in particolare la nullità delle note in quanto prive dei requisiti di un atto amministrativo, quali la motivazione e la firma dell'estensore, ovvero la loro illegittimità, in quanto consistenti in sostanziale esercizio del potere di autotutela, in assenza dei presupposti di legge. Il GSE, cioè, avrebbe indebitamente mutato il proprio orientamento rispetto all'atto di accettazione del cambio di titolarità, che in quanto "addendum" della convenzione originaria, non poteva che replicarne *in toto* i contenuti.

3. Con la sentenza n. 9215 del 2022, segnata in epigrafe, il T.a.r. per il Lazio, sez. III-ter, ha dichiarato il ricorso inammissibile e infondato. Dopo avere affermato che gli atti impugnati non avevano natura

provvedimentale, in quanto consistenti in mere comunicazioni generate automaticamente dal sistema informatico, ne ha tuttavia confermato anche la legittimità contenutistica, ritenendola conforme alla normativa richiamata (art. 26 del d.l. n. 91 del 2014), che non lede in alcun modo il legittimo affidamento, come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 16/2017) e dalla C.G.U.E. (cause riunite C-798/18 e C-799/18, sentenza del 15 aprile 2021; cause riunite C-306/19, C-512/19, C-595/19 e da C-608/20 a C-611/20).

4. Avverso tale sentenza la Società Prosolar s.r.l. ha interposto appello, affidato ai motivi di censura di seguito sintetizzati:

i) *error in iudicando*, violazione degli artt. 2, 3 e 21-*septies* della legge n. 241/1990. La sentenza avrebbe errato nel qualificare come non provvedimentali gli atti impugnati che, al contrario, sarebbero tali in ragione degli effetti prodotti nella sfera giuridica del ricorrente, risolvendosi di fatto nell'annullamento/revoca dell'accettazione del subentro nella convenzione del 28 agosto 2019, in assenza di sopravvenienze in fatto e/o in diritto;

ii) *error in iudicando*, violazione e falsa applicazione dell'art. 22-*bis* del d.l. 24 giugno 2014, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 e dell'art. 26, co. 3, del d.l. n. 91/2014, convertito dalla l. n. 116/2014. Il requisito soggettivo indicato dall'art. 22-*bis* doveva essere posseduto alla data di entrata in vigore dell'art. 26 del d.l. n. 91 del 2014, non mantenuto nel tempo, come preteso dal GSE;

iii) *error in iudicando*, violazione dell'art. 24 del d.lgs. n. 28 del 2011, del d.m. 5 maggio 2011, dell'art. 3, co. 2, dell'allegato alla deliberazione AER n. 343/2012, degli artt. 2, 3, 7 e 10 della l. n. 241 del 1990. Le comunicazioni, sebbene prive degli elementi essenziali dell'atto amministrativo, avevano prodotto effetti lesivi nella sfera giuridica della Società in difetto dei presupposti di legge, stante che eventuali modifiche della tariffa avrebbero dovuto essere oggetto di autotutela, tenendo conto dell'affidamento riposto dalla stessa nel mantenimento di quella stabilita in precedenza.

4. Si è costituito in giudizio il GSE che con successiva memoria ha in primo luogo eccepito l'inammissibilità dell'appello: non avendo la Società impugnato il capo della sentenza che ha sancito la natura non provvedimentale degli atti, il consolidarsi di tale affermazione renderebbe non ipotizzabili gli altri vizi lamentati. Ha quindi controdedotto a ciascuna censura, richiamando i principi enunciati dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Giustizia per escludere la sussistenza nell'impalcatura normativa di qualsivoglia disparità di trattamento sia tra impianti sopra e sotto i 200 KW, sia con riferimento a quelli degli enti locali e delle scuole, posto che la violazione del canone di ragionevolezza, insito nell'art. 3 della Costituzione, 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.

5. Sono seguite un'ulteriore memoria della Prosolar 9 S.r.l. e memoria di replica da parte di ambedue le parti.

6. All'udienza pubblica del 25 marzo 2025, esaurita la discussione orale, la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. L'appello è infondato.

8. Seguendo la tassonomia dei motivi di appello per come delineata dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, A.P., 27 aprile 2015, n. 5), le considerazioni di merito ben avrebbero potuto essere pretermesse una volta acclarata la inammissibilità del ricorso, giusta la natura non provvedimentale dell'atto impugnato.

8.1 Tale catalogazione, chiaramente effettuata dal T.a.r. per il Lazio, è contestata dalla Società in tutti i motivi di appello, sicché sotto tale profilo non può essere accolta l'eccezione sollevata dal GSE che vorrebbe intravedere nella prospettazione degli stessi una sorta di acquiescenza a tale specifico capo della sentenza.

8.2. Rileva il Collegio come casomai, se un qualche profilo di inammissibilità del gravame è dato ravvisare nella relativa formulazione con riferimento a tale aspetto, esso va riferito piuttosto al parziale mutamento del contenuto delle doglianze, stante che nel ricorso di primo grado (v. pag. 4) la Società ammette che la comunicazione va intesa come *«non avente natura provvedimentale e inidonea ad esprimere la volontà dell'amministrazione procedente»*. Ma poi incentra tutte le proprie critiche sull'assunto diametralmente opposto.

8.3. D'altro canto, le stesse incertezze si ritrovano specularmente nella ricostruzione della vicenda effettuata dal primo giudice, se si considera che la sentenza impugnata, dopo aver dichiarato, come esposto nella parte in fatto, il ricorso sia inammissibile che infondato, ne ha disposto il rigetto, di fatto ritenendone prevalente la valutazione nel merito, ancorché preclusa dalla qualificazione quali mere comunicazioni attribuita alle note oggetto di causa.

9. Il perno della vicenda va ravvisato dunque proprio nell'esatta natura di ridette note. E tuttavia la semplice visualizzazione delle stesse, prima ancora che l'analisi contenutistica, ne evidenzia la portata di informativa procedurale finalizzata ad agevolare l'accesso al sistema, del tutto priva di qualsivoglia contenuto decisionale. Finanche sotto il profilo grafico si comprende di essere di fronte a semplici "messaggi", assimilabili a quelli resi da un risponditore automatico, generati in forma scritta dal sistema informatico e comunicati via PEC al solo scopo di rendere edotta la parte della possibilità di accedere al portale per opzionare la modalità di rimodulazione tariffaria preferita. Pure

a voler prescindere dalla valorizzazione della tipologia di locuzioni utilizzate, evidentemente standardizzate, esse non contengono alcuna manifestazione di volontà dell'Amministrazione, limitandosi a richiamare gli effetti della normativa, questa sì citata espressamente (art. 26 del d.l. n. 91 del 2014). Anche in assenza di tale comunicazione, pertanto, il regime tariffario sarebbe stato adeguato dovendo il GSE esclusivamente quantificare in concreto, in riferimento alle percentuali stabilite *ex lege*, l'ammontare della riduzione dell'incentivo imposta dalla lett. c) del comma 3, applicata in via imperativa dalla norma stessa.

9.1. A ben guardare, anzi, le note si pongono a monte di ridetta quantificazione, limitandosi ad annunciarla - *recte*, ad annunciare le regole cui il Gestore si sarebbe attenuto – sicché a tutto concedere alla ricostruzione dell'appellante l'unico aspetto *lato sensu* dispositivo conseguente al loro inoltro è da ravvisare nell'accordata facoltà di avvalersi di una delle opzioni previste dal legislatore, prima di applicare il regime residualmente imposto in caso di mancata opzione.

9.2. La lamentata lesione della propria sfera giuridica, dunque, quale elemento invocato a sostegno della natura provvedimentale delle note, consegue non all'inoltro delle stesse, ma all'applicazione della norma, che non ha mai necessitato per la sua attuazione dell'intermediazione del potere amministrativo del Gestore, stante che è lo stesso legislatore a sancire che, finanche nell'ipotesi di mancato esercizio dell'opzione, alla parte si applica la rimodulazione di cui alla lettera c) del comma 3 dell'art. 26 del d.l. n. 91/2014. L'intervento del GSE, cioè, serve solo a quantificare in concreto, in riferimento alle percentuali stabilite *ex lege*, l'ammontare della riduzione dell'incentivo e non costituisce in alcun modo autonoma manifestazione di volontà. Nella specie peraltro non è traccia in atti della tariffazione effettivamente applicata e a far data da quando, ovvero a partire da quale atto, neppure impugnato, per quanto consta.

10. Da qui l'effettiva inconferenza dei rilievi afferenti la mancanza di firma e di motivazione, sicuramente non richiesti in calce o all'interno di una sorta di indicazione operativa per il prosieguo della procedura, della quale non si conoscono gli esiti finali, siccome non richiamati in atti.

11. Quanto detto sarebbe già sufficiente a respingere l'appello.

12. Seguendo l'impostazione della sentenza impugnata, tuttavia, e anche per meglio esplicitare la ricostruzione sopra enunciata, il Collegio ritiene opportuno un cenno alla (condivisa) infondatezza nel merito delle rivendicazioni della Prosolar 9 s.r.l., assumendo quale dato di partenza la (già esclusa per le ragioni esposte) natura provvedimentale delle note *de quibus*.

13. Allo scopo, è utile una sintetica ricostruzione della cornice normativa di riferimento.

14. L'art. 26 del d.l. n. 91 del 2014 (recante «*Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela dell'ambiente e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la*

definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea»), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116 del 2014, ha previsto una rimodulazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015, di modalità e tempistiche di erogazione degli incentivi per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili, purché solari fotovoltaici, con particolare riferimento a quelli di potenza superiore a 200 kW. In particolare il comma 3 ha disposto che essi vengano “spalmati” (da qui, la denominazione del decreto, conosciuto come “spalma incentivi”) su un periodo di 24 anni, rispetto alla precedente durata ventennale, con conseguente riduzione delle tariffe incentivanti spettanti (l’allegato - cui rinvia il comma 4 - contempla in verità anche il caso delle tariffe onnicomprensive). In alternativa, l’operatore poteva optare per il mantenimento della durata originaria, ma subendo riduzioni percentuali degli incentivi. In assenza di tale opzione, la scelta applicabile è individuata dallo stesso legislatore nella situazione indicata alla lettera c), che reca: «[...] fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell’incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità: 1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW; 2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW; 3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW».

15. La Corte Costituzionale, nell’esaminare la legittimità della disposizione della quale si era dubitato in ben sessantatre giudizi amministrativi, ne ha fornito una chiave di lettura i cui principi ben si attagliano ad inquadrare anche il caso di specie. Essa ha ritenuto che l’esame della *ratio* e del contenuto dell’art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014, porta ad escludere che la norma abbia «[...] 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», così ledendo il principio dell’affidamento (cfr. Corte Cost., sentenza 24 gennaio 2017, n. 16), attesa la “non imprevedibilità” della rimodulazione stessa. Il legislatore, infatti, 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». Da qui l’affermata mancata lesione anche 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». 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.

16. Sul piano della compatibilità con il diritto dell'Unione si è pronunciata la Corte di Giustizia (cause riunite C-798/18 e C-799/18, sentenza del 15 aprile 2021), osservando 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»*. Pur riconoscendo, dunque, ampio rilievo al principio del legittimo affidamento, nel contempo se ne perimetra l'operatività, chiarendo che il singolo non può avvalersene qualora un operatore economico “prudente ed accorto” avrebbe potuto/dovuto prevedere l'adozione di un provvedimento successivo atto a ledere i propri interessi.

17. L'art. 22-bis, introdotto nel decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, in sede di conversione da parte della legge 11 novembre 2014, n. 164, ha escluso l'applicabilità delle rimodulazioni *«agli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della predetta legge di conversione, enti locali o scuole»*. La norma, in quanto speciale e derogatoria, non è suscettibile di interpretazione al di là dei casi cui strettamente si riferisce, secondo gli ordinari principi ermeneutici.

18. Ciò detto, è evidente che alla base della scelta (preannunciata nelle note informative) di applicare la rimodulazione tariffaria, si pone il fatto che la richiesta di subentrare al Comune nella titolarità della convenzione ha riguardato una Società, ovvero un soggetto che non è certo riconducibile alla categoria degli enti locali o delle scuole. Il semplice inserimento nel sistema della relativa istanza ha dunque comportato da parte dello stesso l'inoltro della comunicazione di futuro adeguamento.

19. Afferma la Società che la formulazione letterale dell'art. 22-bis del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, farebbe sì che la deroga al sistema dello “spalma incentivi”, una volta accordata, non sarebbe più revocabile in dubbio. Tale assunto, rileva il Collegio, porterebbe alla paradossale conclusione di averla resa addirittura negoziabile come un *quid pluris* in termini di valore già a far data dal 13 novembre 2014, ovvero dal giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge n. 164 del 2014. Evenienza questa che ben si presterebbe a generare disparità di trattamento a parità di situazioni, stante che mentre i titolari di impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 Kw si sono visti assoggettati alla rimodulazione, ove gli stessi siano subentrati nella titolarità di un impianto il cui responsabile era un ente locale o a una scuola, ne erediterebbe anche lo speciale regime.

19.1. A ben guardare, dunque, il riferimento alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133 del 2004 contenuto nella stessa per segnare lo spartiacque applicativo, costituisce né più né meno che un'indicazione (in verità non particolarmente brillante per formulazione) di diritto transitorio, cui non è in alcun modo attribuibile un effetto di “trascinamento” dell'eccezionale regime derogatorio anche a beneficio di soggetti non rientranti tra quelli cui si è inteso accordarlo.

20. Nel caso di specie, dunque, il Comune di Sassinoro ha sottoscritto quale soggetto responsabile la convenzione per gli incentivi correlati all'impianto fotovoltaico in uso a titolo di locazione finanziaria, dopo averlo fatto realizzare dall'impresa aggiudicataria dell'apposita gara (la Finvanvitelli s.r.l.), in data 29 agosto 2013, con un regime tariffario pari a euro/Kwh 0,2460. In quanto ente locale non è stato interessato dal sopravvenuto regime dello “spalma incentivi”, entrato in vigore il 1° gennaio 2015, ovvero dopo che la richiamata legge n. 164 del 2014 aveva introdotto nel d.l. n. 133 dello stesso anno l'apposito regime derogatorio a favore (anche) degli enti locali.

21. Nei rapporti di durata, quali quelli che conseguono alla stipula della convenzione per la fruizione delle tariffe incentivanti, la garanzia di costanza dello stesso per tutto il periodo di diritto non implica come necessaria conseguenza, che la correlativa misura debba rimanere immutata e del tutto impermeabile alle variazioni proprie degli stessi. *«Ciò ancor più ove si consideri 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»* (v. ancora Corte cost., n. 16 del 2017).

22. La rimodulazione imposta dal legislatore del 2014 risponde ad una logica perequativa chiaramente esplicitata nel 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»*, prevedendo a tal proposito che i minori oneri per l'utenza derivanti dalla rimodulazione degli incentivi per gli impianti fotovoltaici siano, appunto, *«destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione [...]»* (art. 23 del medesimo decreto legge). Essa, cioè, risponde (né poteva essere altrimenti) 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. *«Gli incentivi al fotovoltaico rientrano, infatti, tra i cosiddetti oneri generali del sistema elettrico e sono posti (anche) a carico del cliente finale, che li paga direttamente, in ragione della*

copertura di cui alla componente A/3 della bolletta elettrica» (Corte cost., n. 16 del 2017). Bilanciamento che ha visto prevalere la posizione di scuole e enti locali, ma non sottrarsi tutti gli altri operatori economici rientranti nel perimetro della norma.

22.1. La scelta di sottrarre a tale generalizzata impostazione di politica economica e ambientale enti locali e scuole (come detto, peraltro, sopravvenuta nel corso dell'*iter* parlamentare, sicché neppure ne è chiaramente esplicitata la sottesa analisi di impatto) non può avere una portata che va oltre le ragioni della stessa, sì da creare uno strappo al sistema, esso sì privo di giustificazione e come tale potenzialmente foriero di disparità di trattamento tra situazioni identiche.

23. Vero è che il legislatore aveva assegnato un termine all'operatore economico per esercitare la propria opzione fra le varie possibilità di rimodulazione prospettate, intervenendo *ex officio* solo in caso di mancato esercizio della stessa.

24. Ritiene il Collegio che vero *punctum dolens* della vicenda, sia dunque non l'esclusione dal regime derogatorio di cui aveva beneficiato il Comune in quanto tale, bensì, in senso diametralmente opposto, quello di aver consentito alla Società di fruire di una facoltà di opzione esaurita alla data del 30 novembre 2014. E tuttavia la scelta, posta a base della costruzione del sistema di risposta automatica computerizzata, di consentire ridetta opzione anche a chi a tale data ancora non aveva la titolarità dell'impianto, si pone come ragionevole in termini equitativi e di opportunità, benché essa pure non obblighi a fini di tutela di qualsivoglia affidamento nella immutabilità delle tariffe fruite dal Comune solo in quanto tale.

24.1. La "riapertura" del termine indicato dal legislatore e ormai spirato, dunque, indica inequivocabilmente lo sforzo aggiuntivo messo in campo dal GSE per contemperare le esigenze generali di politica economica e ambientale sottese alla riforma del 2014, con quelle di tutela degli investimenti: anche al subentrante nella titolarità dell'impianto, cioè, è stato lasciato un tempo per decidere tra bilanciare la riduzione dell'incentivo con il prolungamento, per ulteriori quattro anni, del periodo di sua erogazione, ovvero affiancare ad un primo periodo di riduzione della tariffa incentivante un periodo successivo di suo incremento in «*equal misura*». Lo spirare di tale termine, apposto anche per esigenze di programmazione degli effetti economici della misura, non ha certo comportato il venir meno della disciplina della rimodulazione, bensì imposto la sua applicazione *ope legis* nella modalità ritenuta più conveniente nell'interesse pubblico.

25. La comunicazione del regime normativo applicabile in alcun modo può assumere valore di annullamento d'ufficio o revoca dell'atto di accettazione della richiesta di trasferimento del 28 agosto 2019. Per quanto tale accettazione costituisca dichiaratamente un *addendum* della convenzione originaria, essa nulla dice della pretesa immutabilità della stessa anche nelle parti correlate alla qualità di ente locale del soggetto firmatario, essendo evocate soltanto le disposizioni del codice civile sui

rapporti tra contraente ceduto (GSE) e cessionario (Prosolar 9 s.r.l.), che implicano che il subentrante assuma diritti e obblighi del cedente (il Comune di Sassinoro) nell'ambito del contratto ceduto, proseguendo in tutti i suoi rapporti anteriori al cambio di titolarità. Stante dunque il differente regime tariffario applicabile agli enti locali (beneficiari di tariffa non ridotta dallo "spalma incentivi"), la mera autorizzazione al trasferimento di titolarità, che consente semplicemente il trasferimento dell'impianto da uno all'altro proprietario, non può in alcun modo equivalere ad avallo all'estensione della tariffa agevolata propria di questi ultimi anche a soggetti privati, sì da imporre un atto di autotutela per modificarne tali aspetti contenutistici.

25.1. L'autorizzazione al trasferimento, cioè, né in astratto può costituire titolo per beneficiare di una tariffa più appetibile, se il nuovo titolare dell'impianto non rientra nel novero dei soggetti cui la legge riconosce il beneficio tariffario, né in concreto ha prodotto tale effetto nel caso di specie, giusta la mancanza di indicazioni univoche dalle quali desumere tale volontà del Gestore. Essa ha - ed ha avuto anche nel caso di specie - il limitato effetto di consentire il trasferimento della titolarità dell'impianto tra due soggetti, ma nulla può stabilire o disporre in merito al mantenimento della tariffa spettante all'originario titolare, se il suo successore non ha i requisiti per conservarla.

26. Infine, in relazione al presunto affidamento riposto dalla Società nella conservazione delle tariffe accordate al Comune, basti ricordare come il regime di rimodulazione tariffaria è stato introdotto nel 2014, mentre il contratto da cui consegue il trasferimento della titolarità dell'impianto risale al 2019, sicché egli avrebbe dovuto ben conoscere la nuova disciplina, entrata in vigore ben cinque anni prima del cambio di titolarità dell'impianto, secondo i criteri di accortezza richiamati anche dalla CGUE.

26.1. Né a diverse conclusioni può addivenirsi sulla base dei contenuti degli accordi intercorsi tra le parti sul punto, e segnatamente della convenzione tra il Comune di Sassinoro e la Finvanvitelli, espressamente sottoposta alla condizione risolutiva del mancato riconoscimento - *recte*, della mancata conservazione - in capo a quest'ultima o ai suoi aventi causa, del medesimo regime tariffario attribuito all'Ente locale (art. 9). La natura esclusivamente civilistica della negoziazione, infatti, ne limita gli effetti ai rapporti tra privati e non le attribuisce certo la possibilità di incidere sull'esercizio dei poteri pubblici spettanti al GSE.

27. Per tutto quanto sopra detto, l'appello deve essere respinto. Resta ferma la facoltà del GSE, in coerenza con la scelta già effettuata, di consentire alla Società di optare fra le varie possibilità di rimodulazione tariffaria, a maggior ragione ove la quantificazione in concreto di quella spettante non sia già stata determinata, assegnandole nuovamente il termine per l'attivazione del relativo percorso sulla piattaforma informatica in uso.

28. La complessità e novità della questione trattata giustifica la compensazione delle spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giulio Castriota Scanderbeg, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Carmelina Addesso, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere