

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XIX
n. 39

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (SETTIMA SEZIONE) DEL 27 GIUGNO 2024, CAUSA C-148/23, GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI SPA – GSE CONTRO ERG EOLICA GINESTRA SRL, ERG EOLICA CAMPANIA SPA, ERG EOLICA FOSSA DEL LUPO SRL, ERG EOLICA AMARONI SRL, ERG EOLICA ADRIATICA SRL, ERG EOLICA SAN VINCENZO SRL, ERG EOLICA SAN CIRCEO SRL, ERG EOLICA FAETO SRL, GREEN VICARI SRL, ERG WIND ENERGY SRL, ERG WIND SICILIA 3 SRL, ERG WIND SICILIA 6 SRL, ERG WIND 4 SRL, ERG WIND 6 SRL, ERG WIND SICILIA 5 SRL, ERG WIND 2000 SRL, ERG WIND SICILIA 2 SRL, ERG WIND SARDEGNA SRL, ERG WIND SICILIA 4 SRL, ENEL HYDRO APPENNINO CENTRALE SRL, GIÀ ERG HYDRO SRL, ERG POWER GENERATION SPA, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL CONSIGLIO DI STATO. DIRETTIVA 2009/28/CE – ARTICOLO 1 – ARTICOLO 3, PARAGRAFO 3, LETTERA A), - PRINCIPI DI CERTEZZA DEL DIRITTO E DI TUTELA DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO – CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA – ARTICOLO 16 – PROMOZIONE DELL'USO DELL'ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI – MODIFICA DEL REGIME DI SOSTEGNO APPLICABILE – EROGAZIONE DEL SOSTEGNO DI CUI TRATTASI SUBORDINATA ALLA STIPULA DI CONTRATTI

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 15 luglio 2024

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

27 giugno 2024 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2009/28/CE – Articolo 1 – Articolo 3, paragrafo 3, lettera a) – Principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 16 – Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – Modifica del regime di sostegno applicabile – Erogazione del sostegno di cui trattasi subordinata alla stipula di contratti»

Nella causa C-148/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 27 febbraio 2023, pervenuta in cancelleria il 10 marzo 2023, nel procedimento

Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE

contro

Erg Eolica Ginestra Srl,

Erg Eolica Campania SpA,

Erg Eolica Fossa del Lupo Srl,

Erg Eolica Amaroni Srl,

Erg Eolica Adriatica Srl,

Erg Eolica San Vincenzo Srl,

Erg Eolica San Circeo Srl,

Erg Eolica Faeto Srl,

Green Vicari Srl,

Erg Wind Energy Srl,

Erg Wind Sicilia 3 Srl,

Erg Wind Sicilia 6 Srl,

Erg Wind 4 Srl,

Erg Wind 6 Srl,

Erg Wind Sicilia 5 Srl,

Erg Wind 2000 Srl,

Erg Wind Sicilia 2 Srl,

Erg Wind Sardegna Srl,

Erg Wind Sicilia 4 Srl,

Enel Hydro Appennino Centrale Srl, già Erg Hydro Srl,

Erg Power Generation SpA,

Ministero dello Sviluppo economico,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da F. Biltgen, presidente di sezione, A. Prechal (relatrice), presidente della Seconda Sezione, facente funzione di giudice della Settima Sezione, e M.L. Arastey Sahún, giudice,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Juhász-Tóth, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 febbraio 2024,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE, da F. Degni, P.R. Molea e A. Pugliese, avvocati;
- per Erg Eolica Ginestra Srl, Erg Eolica Campania SpA, Erg Eolica Fossa del Lupo Srl, Erg Eolica Amaroni Srl, Erg Eolica Adriatica Srl, Erg Eolica San Vincenzo Srl, Erg Eolica San Circeo Srl, Erg Eolica Faeto Srl, Green Vicari Srl, Erg Wind Energy Srl, Erg Wind Sicilia 3 Srl, Erg Wind Sicilia 6 Srl, Erg Wind 4 Srl, Erg Wind 6 Srl, Erg Wind Sicilia 5 Srl, Erg Wind 2000 Srl, Erg Wind Sicilia 2 Srl, Erg Wind Sardegna Srl, Erg Wind Sicilia 4 Srl, Enel Hydro Appennino Centrale Srl ed Erg Power Generation SpA, da E. Bruti Liberati, A. Canuti e P. Tanferna, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da L.G.V. Delbono, S. Fiorentino e P. Garofoli, avvocati dello Stato;
- per la Commissione europea, da B. De Meester e G. Gattinara, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione, da un lato, degli articoli 1 e 3 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GU 2009, L 140, pag. 16), letti alla luce dei considerando 8, 14 e 25 di tale direttiva nonché dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, e, dall'altro, dell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, il Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE, il gestore dei servizi energetici in Italia, e, dall'altro, 21 società che producono energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dalle fotovoltaiche, ossia Erg Eolica Ginestra Srl, Erg Eolica Campania SpA, Erg Eolica Fossa del Lupo Srl, Erg Eolica Amaroni Srl, Erg Eolica Adriatica Srl, Erg Eolica San Vincenzo Srl, Erg Eolica San Circeo Srl, Erg Eolica Faeto Srl, Green Vicari Srl, Erg Wind Energy Srl, Erg Wind Sicilia 3 Srl, Erg Wind Sicilia 6 Srl, Erg Wind 4 Srl, Erg Wind 6 Srl, Erg Wind Sicilia 5 Srl, Erg Wind 2000 Srl, Erg Wind Sicilia 2 Srl, Erg Wind Sardegna Srl, Erg Wind Sicilia 4 Srl, Enel Hydro Appennino Centrale Srl, già Erg Hydro Srl, ed Erg Power Generation SpA, e il Ministero dello Sviluppo economico (Italia), in merito alla sostituzione di un regime di sostegno ai

produttori di tale energia elettrica con un altro regime che obbliga tali produttori a stipulare una convenzione con il GSE per poter beneficiare di quest'ultimo regime di sostegno.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 8, 14 e 25 della direttiva 2009/28 sono così formulati:

«(8) La Comunicazione della Commissione [europea] del 10 gennaio 2007 intitolata “Tabella di marcia per le energie rinnovabili – Le energie rinnovabili nel 21° secolo: costruire un futuro più sostenibile” ha dimostrato che un obiettivo del 20% per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili ed un obiettivo del 10% per le energie da fonti rinnovabili nei trasporti sarebbero obiettivi appropriati e raggiungibili e che un quadro che preveda obiettivi obbligatori consentirebbe di creare la stabilità a lungo termine di cui le imprese hanno bisogno per effettuare investimenti razionali e sostenibili nel settore delle energie rinnovabili che sono in grado di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili di importazione e di incrementare l'utilizzo delle nuove tecnologie energetiche. Detti obiettivi esistono già nel quadro del miglioramento del 20% dell'efficienza energetica entro il 2020, oggetto della comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2006 dal titolo “Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità”, avallata dal Consiglio europeo nel marzo 2007 e dal Parlamento europeo nella risoluzione del 31 gennaio 2008 su tale piano di azione.

(...)

(14) La principale finalità di obiettivi nazionali obbligatori è creare certezza per gli investitori nonché stimolare lo sviluppo costante di tecnologie capaci di generare energia a partire da ogni tipo di fonte rinnovabile. Non è pertanto opportuno rinviare la decisione sul carattere obbligatorio di un obiettivo in attesa di eventi futuri.

(...)

(25) Gli Stati membri hanno potenziali diversi in materia di energia rinnovabile e diversi regimi di sostegno all'energia da fonti rinnovabili a livello nazionale. La maggioranza degli Stati membri applica regimi di sostegno che accordano sussidi solo all'energia da fonti rinnovabili prodotta sul loro territorio. Per il corretto funzionamento dei regimi di sostegno nazionali è essenziale che gli Stati membri possano controllare gli effetti e i costi dei rispettivi regimi in funzione dei loro diversi potenziali. Uno strumento importante per raggiungere l'obiettivo fissato dalla presente direttiva consiste nel garantire il corretto funzionamento dei regimi di sostegno nazionali, come previsto dalla direttiva 2001/77/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità (GU 2001, L 283, pag. 33)], al fine di mantenere la fiducia degli investitori e permettere agli Stati membri di elaborare misure nazionali efficaci per conformarsi al suddetto obiettivo (...).

4 L'articolo 1 della direttiva 2009/28, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», così prevede:

«La presente direttiva stabilisce un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili. Fissa obiettivi nazionali obbligatori per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e per la quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti. Detta norme relative ai trasferimenti statistici tra gli Stati membri, ai progetti comuni tra gli Stati membri e con i paesi terzi, alle garanzie di origine, alle procedure amministrative, all'informazione e alla formazione nonché all'accesso alla rete elettrica per l'energia da fonti rinnovabili. Fissa criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi».

5 L'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Obiettivi e misure nazionali generali obbligatori per l'uso dell'energia da fonti rinnovabili», dispone quanto segue:

«1. Ogni Stato membro assicura che la propria quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia nel 2020 (...) sia almeno pari al proprio obiettivo nazionale generale per la quota di energia da fonti rinnovabili per quell'anno, indicato nella terza colonna della tabella all'allegato I, parte A. Tali obiettivi nazionali generali obbligatori sono coerenti con l'obiettivo di una quota pari almeno al 20% di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia della Comunità [europea] nel 2020. Al fine di conseguire più facilmente gli obiettivi fissati nel presente articolo, ogni Stato membro promuove e incoraggia l'efficienza ed il risparmio energetici.

2. Gli Stati membri adottano misure efficacemente predisposte per assicurare che la propria quota di energia da fonti rinnovabili sia uguale o superiore alla quota indicata nella traiettoria indicativa di cui all'allegato I, parte B.

3. Per il conseguimento degli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo, gli Stati membri possono, tra l'altro, applicare le seguenti misure:

a) regimi di sostegno;

(...)).

Diritto italiano

Decreto legislativo n. 79/1999

6 Con il decreto legislativo del 16 marzo 1999, n. 79 – Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (GURI n. 75 del 31 marzo 1999), la Repubblica italiana aveva istituito un regime di sostegno alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili imponendo agli importatori e ai produttori di energia elettrica da fonti non rinnovabili di immettere, nel sistema elettrico nazionale, nell'anno successivo, una quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili o, in alternativa, di acquistare, in tutto o in parte, l'equivalente quota o i relativi diritti, sotto forma di certificati, detti «certificati verdi», concessi ai produttori di tale energia elettrica, presso altri produttori purché questi ultimi immettano tale energia elettrica nel sistema elettrico (in prosieguo: il «regime dei certificati verdi»).

Decreto legislativo n. 28/2011

7 Il decreto legislativo del 3 marzo 2011, n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (supplemento ordinario alla GURI n. 71 del 28 marzo 2011; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 28/2011»), entrato in vigore il 29 marzo 2011, prevede che, a partire dal 2013, il regime dei certificati verdi venga gradualmente soppresso e sostituito, a partire dal 2016, da un regime di sostegno basato sulla concessione di tariffe di riacquisto incentivanti (in prosieguo: il «regime delle tariffe di riacquisto incentivanti»).

8 L'articolo 24 di detto decreto legislativo così prevede:

«1. La produzione di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2012 è incentivata tramite gli strumenti e sulla base dei criteri generali di cui al comma 2 e dei criteri specifici di cui ai commi 3 e 4. (...)

2. La produzione di energia elettrica dagli impianti di cui al comma 1 è incentivata sulla base dei seguenti criteri generali:

(...)

d) gli incentivi sono assegnati tramite contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto, sulla base di un contratto-tipo definito dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas [(AEEG) (Italia), divenuta l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Italia)], entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del primo dei decreti di cui al comma 5;

(...)

5. Con decreti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e, per i profili di competenza, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentite l'[AEEG] e la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le modalità per l'attuazione dei sistemi di incentivazione di cui al presente articolo, nel rispetto dei criteri di cui ai precedenti commi 2, 3 e 4. I decreti disciplinano, in particolare:

(...)

c) le modalità di transizione dal vecchio al nuovo meccanismo di incentivazione. In particolare, sono stabilite le modalità con le quali il diritto a fruire dei certificati verdi per gli anni successivi al 2015, anche da impianti non alimentati da fonti rinnovabili, è commutato nel diritto ad accedere, per il residuo periodo di diritto ai certificati verdi, a un incentivo ricadente nella tipologia di cui al comma 3, in modo da garantire la redditività degli investimenti effettuati.

(...)).

9 L'articolo 25, paragrafo 4, del decreto legislativo n. 28/2011 prevede che il GSE ritiri annualmente i certificati verdi rilasciati per la produzione di energia da fonti rinnovabili degli anni dal 2011 al 2015, eventualmente eccedenti quelli necessari per il rispetto della quota relativa all'obbligo di acquisto di energia rinnovabile. Il prezzo di ritiro dei predetti certificati è pari al 78% del prezzo di cui all'articolo 2, comma 148, della legge del 24 dicembre 2007, n. 244 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008) (supplemento ordinario alla GURI n. 300 del 28 dicembre 2007).

Decreto del 6 luglio 2012

10 Il Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle Politiche agricole e forestali ha adottato il decreto del 6 luglio 2012 – Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici (supplemento ordinario alla GURI n. 159 del 10 luglio 2012; in prosieguo: il «decreto del 6 luglio 2012»).

11 L'articolo 19 del decreto del 6 luglio 2012, intitolato «Conversione del diritto ai certificati verdi in incentivo», prevede quanto segue:

«1. Alla produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2012 (...), che ha maturato il diritto a fruire dei certificati verdi, è riconosciuto, per il residuo periodo di diritto, successivo al 2015, un incentivo I sulla produzione netta incentivata ai sensi della previgente normativa di riferimento (...) [viene poi enunciata una formula matematica al fine di calcolare tale tariffa di riacquisto I].

(...)).

12 L'articolo 20 di detto decreto, intitolato «Disposizioni inerenti il ritiro dei certificati verdi rilasciati per le produzioni degli anni fino al 2015», dispone quanto segue:

«1. Ai fini del rilascio e del ritiro dei certificati verdi relativi alle produzioni degli anni dal 2012 al 2015, in attuazione dell'articolo 24, comma 5, lettera c), primo periodo, del decreto legislativo [n. 28/2011], si applicano le disposizioni di cui ai successivi commi.

2. Su richiesta del produttore il GSE rilascia, con frequenza trimestrale, certificati verdi sulla produzione del trimestre precedente, a partire dalle misure trasmesse mensilmente al GSE dai gestori di rete sulla base di un'apposita procedura pubblicata dal GSE entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto.

3. (...) su richiesta del detentore, il GSE ritira, al prezzo stabilito all'articolo 25, comma 4, del decreto legislativo [n. 28/2011] (...):

(...)

- b) i certificati verdi relativi alle produzioni del primo semestre 2012 entro il 31 marzo 2013 e i certificati verdi relativi alle produzioni del secondo semestre del 2012 entro il 30 settembre 2013;
- c) certificati verdi relativi alle produzioni del primo trimestre 2013 entro il 31 dicembre 2013; i certificati verdi relativi alle produzioni del secondo trimestre 2013 entro il 31 marzo 2014; i certificati verdi relativi alle produzioni del terzo trimestre 2013 entro il 30 giugno 2014; i certificati verdi relativi alle produzioni del quarto trimestre 2013 entro il 30 settembre 2014;
- d) i certificati verdi relativi alle produzioni del primo trimestre 2014 entro il 30 settembre 2014; i certificati verdi relativi alle produzioni del secondo trimestre 2014 entro il 31 dicembre 2014; i certificati verdi relativi alle produzioni del terzo trimestre 2014 entro il 31 marzo 2015; i certificati verdi relativi alle produzioni del quarto trimestre 2014 entro il 30 giugno 2015;
- e) i certificati verdi relativi alle produzioni del primo trimestre 2015 entro il 30 settembre 2015; i certificati verdi relativi alle produzioni del secondo trimestre 2015 entro il 31 dicembre 2015; i certificati verdi relativi alle produzioni del terzo trimestre 2015 entro il 31 marzo 2016; i certificati verdi relativi alle produzioni del quarto trimestre 2015 entro il 30 giugno 2016.

(...))».

13 L'articolo 21, comma 8, di detto decreto così prevede:

«Per ogni singolo impianto, a valle del conseguimento del diritto di accesso ai meccanismi di incentivazione di cui al presente decreto, il soggetto responsabile è tenuto a stipulare un contratto di diritto privato con il GSE. Il GSE fornisce all'[AEEG] gli elementi per la definizione da parte della stessa, entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, del contratto-tipo di cui all'articolo 24, comma 2, lettera d), del decreto legislativo [n. 28/2011]».

14 L'articolo 30 del decreto del 6 luglio 2012, intitolato «Transizione dal vecchio al nuovo meccanismo di incentivazione», dispone quanto segue:

«1. Al fine di tutelare gli investimenti in via di completamento, garantendo una progressiva transizione dal vecchio al nuovo meccanismo, per gli impianti che entrano in esercizio entro il 30 aprile 2013, ovvero, per i soli impianti alimentati da rifiuti di cui all'articolo 8, comma 4, lettera c), entro il 30 giugno 2013, è possibile optare per un meccanismo di incentivazione alternativo a quello stabilito dal presente decreto con le seguenti modalità e condizioni:

(...)

- b) agli impianti che entrano in esercizio entro il termine di cui al comma 1, si applicano i valori delle tariffe onnicomprensive e dei coefficienti moltiplicativi per i certificati verdi individuati dalle tabelle 1 e 2 allegate alla legge n. 244 del 2007 e successive modificazioni e dal comma 382-quater dalla legge n. 296 del 2006 e successive modificazioni così come vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, riducendoli del 3% al mese a decorrere da gennaio 2013; tale riduzione si applica dal mese di maggio per i soli impianti alimentati da rifiuti di cui all'articolo 8, comma 4, lettera c);

(...)

2. Gli impianti di cui al comma 1 devono essere dotati di titolo autorizzativo antecedente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

(...))».

Contratti-tipo

- 15 Con la deliberazione del 16 maggio 2013 n. 207/2013/R/EFR, l'AEEG ha approvato lo schema di contratto-tipo intitolato «Fonti energetiche rinnovabili» (in prosieguo: la «convenzione FER») predisposto dal GSE ai fini dell'erogazione degli incentivi previsti dal decreto del 6 luglio 2012. Detta deliberazione è stata pubblicata sul sito Internet dell'AEEG il 17 maggio 2013.
- 16 Il 20 aprile 2016 il GSE ha pubblicato sul proprio sito Internet uno schema di contratto-tipo intitolato «Gestione Riconoscimento Incentivo» (in prosieguo: la «convenzione GRIN»).

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 17 Le 21 società menzionate al punto 2 della presente sentenza (in prosieguo: le «appellate nel procedimento principale») sono titolari di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile diversa dall'energia fotovoltaica, che beneficiavano di un sostegno alla produzione di tale energia elettrica previsto dal regime dei certificati verdi e, pertanto, potevano vendere certificati verdi ad altri operatori per adempiere al loro obbligo di immettere nel sistema elettrico italiano un determinato quantitativo di detta energia elettrica.
- 18 In seguito all'adozione del decreto legislativo n. 28/2011 e del decreto del 6 luglio 2012, che prevedono la sostituzione del regime dei certificati verdi con il regime delle tariffe di riacquisto incentivanti, le titolari hanno proposto un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), volto a contestare la legittimità della convenzione GRIN che esse dovevano stipulare con il GSE al fine di effettuare la transizione tra questi regimi.
- 19 Tale giudice ha accolto il ricorso di dette titolari con la motivazione che né il decreto legislativo n. 28/2011 né il decreto del 6 luglio 2012 avevano espressamente previsto che tale transizione richiedesse la stipula di una convenzione con il GSE. Secondo detto giudice, l'obbligo di stipulare un «contratto di diritto privato» al fine di beneficiare del regime delle tariffe di riacquisto incentivanti, quale previsto all'articolo 24, paragrafo 2, lettera d), del decreto legislativo n. 28/2011, si applicava unicamente agli operatori di impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2012, e non agli operatori di impianti, come quelli delle titolari, entrati in esercizio prima di tale data e i cui operatori beneficiavano del regime dei certificati verdi.
- 20 Il GSE ha interposto appello avverso la decisione del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio.
- 21 In via preliminare, detto giudice rileva, in sostanza, che dalla propria giurisprudenza e da quella della Corte suprema di cassazione (Italia) risulta che, contrariamente a quanto statuito in primo grado, l'obbligo di stipulare una convenzione con il GSE per poter beneficiare del regime delle tariffe di riacquisto incentivanti si applicava tanto agli operatori i cui impianti fossero entrati in esercizio prima del 31 dicembre 2012 quanto agli operatori i cui impianti fossero entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2012. Secondo il giudice del rinvio, il GSE poteva quindi utilizzare, fatte salve le necessarie modifiche legate alle particolarità della transizione, la convenzione FER approvata dall'AEEG o la convenzione GRIN, che subentrerà alla convenzione FER, quale condizione per la concessione di misure di sostegno tariffario agli operatori di impianti entrati in esercizio prima del 31 dicembre 2012.
- 22 Tuttavia, il giudice del rinvio considera che si possa ritenere che, nella misura in cui impone agli operatori che beneficiano del regime dei certificati verdi la stipula di una convenzione con il GSE per poter beneficiare del regime delle tariffe di riacquisto incentivanti, la normativa nazionale in questione nel procedimento principale abbia modificato unilateralmente le condizioni giuridiche in base alle quali le appellate nel procedimento principale avevano impostato la loro attività economica, il che potrebbe essere in contrasto con l'obiettivo della direttiva 2009/28 di creare certezza per gli investitori.
- 23 Infatti, l'obbligo per le aziende interessate di stipulare una siffatta convenzione non risulterebbe da una libera negoziazione. Inoltre, tale convenzione imporrebbe a dette imprese obblighi aggiuntivi. Quest'ultima, infatti, non si limiterebbe a prevedere la conversione in sostegno tariffario, sulla base di una formula matematica, dei certificati verdi delle suddette imprese, ma conterrebbe in particolare l'obbligo per queste ultime di installare nuovi apparecchi di telelettura per consentire al GSE la rilevazione dei dati di misura (articolo 5 della convenzione GRIN), vincoli previsti per la cessione dei

crediti (articoli 7 e 8 della convenzione GRIN), il potere unilaterale del GSE di modificare o di risolvere gli incentivi nell'ipotesi in cui l'impianto venga ceduto a terzi (articolo 9, comma 2, della convenzione GRIN), la possibilità di risoluzione della convenzione, attribuita al GSE, nell'ipotesi di mera sussistenza di dati non veritieri (articolo 12 della convenzione GRIN) e il diritto del GSE di risolvere e sospendere la convenzione (articolo 13, commi 3 e 4, della convenzione GRIN).

- 24 Secondo il giudice del rinvio, modificando unilateralmente le condizioni giuridiche in base alle quali le appellate nel procedimento principale avevano impostato la loro attività economica, l'obbligo di stipulare una siffatta convenzione potrebbe porsi in contrasto sia con l'obiettivo della direttiva 2009/28, quale emerge dai considerando 8, 14 e 25 di tale direttiva e dagli articoli 1 e 3 di quest'ultima, consistente nel creare certezza per gli investitori, che con il principio di tutela del legittimo affidamento.
- 25 Il giudice del rinvio dubita che si possa sostenere che, nel caso di specie, un operatore prudente e avveduto sarebbe stato perfettamente in grado di prevedere, appunto, l'evoluzione della normativa in questione nel procedimento principale, con la conseguente potenziale adozione di provvedimenti idonei a ledere i propri interessi. Esso ritiene che, a differenza delle cause che hanno dato luogo alla sentenza del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a. (C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280), la regolamentazione precedentemente applicabile non contenesse un'indicazione sufficientemente chiara per gli operatori economici, nel senso che gli incentivi del regime dei certificati verdi potevano essere modificati o soppressi.
- 26 Peraltro, il giudice del rinvio ritiene che, nel caso di specie, possa altresì sussistere una violazione della libertà d'impresa sancita dall'articolo 16 della Carta. Infatti, da un lato, si può ritenere che la normativa nazionale in questione nel procedimento principale costituisca un'ingerenza nella libertà contrattuale dei gestori degli impianti che beneficiano del regime dei certificati verdi, poiché il legislatore ha sostituito tale regime con il regime delle tariffe di riacquisto incentivate e ha imposto a tali gestori nuove condizioni per beneficiare di quest'ultimo regime, sebbene essi avessero impostato e programmato la propria attività economica per un periodo che sarebbe dovuto restare stabile per un congruo arco di tempo. Dall'altro lato, tale normativa nazionale inciderebbe sul diritto di ogni impresa di poter liberamente utilizzare, nei limiti della responsabilità per le proprie azioni, le risorse economiche e finanziarie di cui dispone.
- 27 In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la direttiva [2009/28], ed in particolare i considerando 8, 14, 25 e gli articoli 1 e 3, nonché l'articolo 16 della [Carta], letti alla luce dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, debbano essere interpretati nel senso che essi ostino a una normativa nazionale, quale quella discendente dalle disposizioni del decreto legislativo [n. 28/2011] e del [decreto del 6 luglio 2012] – come interpretata dalla costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato –, che subordina l'assegnazione degli incentivi alla sottoscrizione di contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto anche nel caso di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio prima del 31 dicembre 2012».

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 28 Il GSE sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile, poiché essa non sarebbe determinante ai fini della soluzione della controversia principale. Il GSE ritiene che il ricorso che ha dato luogo a tale controversia avrebbe dovuto essere dichiarato irricevibile dal giudice del rinvio o avrebbe dovuto risultare in un non luogo a statuire in seguito all'eccezione di irricevibilità da esso sollevata, vertente sul fatto che il contratto GRIN impugnato dalle appellate nel procedimento principale non arrecava loro pregiudizio.
- 29 A tal proposito, occorre rammentare che, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è sottoposta la controversia e che deve assumere la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una decisione pregiudiziale per

poter emettere la propria pronuncia, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, ove le questioni poste vertano sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in linea di principio, tenuta a statuire (sentenza del 22 febbraio 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e a., C-59/22, C-110/22 e C-159/22, EU:C:2024:149, punto 43 nonché giurisprudenza ivi citata).

- 30 Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego della Corte di statuire su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica, oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 22 febbraio 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e a., C-59/22, C-110/22 e C-159/22, EU:C:2024:149, punto 44 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 31 Non spetta quindi alla Corte verificare se la decisione di rinvio sia stata adottata conformemente alle norme nazionali che disciplinano l'organizzazione giudiziaria e le procedure giurisdizionali o di rimettere in questione la valutazione da parte del giudice del rinvio della ricevibilità del ricorso principale (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 26 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 32 Pertanto, la domanda di pronuncia pregiudiziale non può essere dichiarata irricevibile sulla base del rilievo che il GSE ha affermato dinanzi al giudice del rinvio che il ricorso nel procedimento principale era irricevibile o che doveva risultare in un non luogo a statuire.

Sulla questione pregiudiziale

- 33 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 1 e 3 della direttiva 2009/28, letti alla luce dei considerando 8, 14 e 25 di quest'ultima e dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, nonché l'articolo 16 della Carta debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che, nel contesto della sostituzione di un regime nazionale di sostegno all'energia elettrica da fonti rinnovabili basato su quote di tale energia elettrica da immettere nella rete nazionale e sulla concessione di certificati verdi alle imprese che producono detta energia elettrica con un regime nazionale di sostegno alla medesima energia elettrica basato sulla concessione di tariffe di riacquisto a tali imprese, subordina il beneficio di quest'ultimo regime alla stipula di una convenzione vertente sulle condizioni di concessione di tale sostegno tra una siffatta impresa e un ente controllato dallo Stato incaricato della gestione e del controllo di quest'ultimo regime, anche per le imprese che, tenuto conto della data di entrata in esercizio dei loro impianti, beneficiavano del regime nazionale di sostegno basato su quote e sulla concessione di certificati verdi.
- 34 A tal riguardo, dall'articolo 1 della direttiva 2009/28 emerge che essa ha lo scopo di stabilire un quadro comune per la promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili, fissando, in particolare, obiettivi nazionali obbligatori per la quota complessiva di energia da tali fonti sul consumo finale lordo di energia. Conformemente a tale scopo, l'articolo 3, paragrafi 1 e 2, di detta direttiva stabilisce obiettivi da raggiungere a termini dei quali, da un lato, per ogni Stato membro, la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia nel 2020 sia almeno pari al proprio obiettivo nazionale generale, come indicato nell'allegato I, parte A, di detta direttiva, e, dall'altro lato, gli Stati membri adottano misure efficacemente predisposte per assicurare che la propria quota di energia da fonti rinnovabili sia uguale o superiore alla quota indicata nella traiettoria indicativa di cui all'allegato I, parte B, della medesima direttiva.
- 35 Come emerge dai considerando 8 e 14 della direttiva 2009/28, la definizione di tale quadro comune e di detti obiettivi consentirebbe di creare la stabilità a lungo termine di cui le imprese hanno bisogno per effettuare investimenti razionali e sostenibili nel settore delle energie rinnovabili che sono in grado di incrementare lo sviluppo costante e l'utilizzo delle nuove tecnologie capaci di generare energia da ogni tipo di fonte rinnovabile.

- 36 L'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2009/28, letto alla luce del considerando 25 di quest'ultima, prevede che gli Stati membri possano applicare regimi di sostegno per il conseguimento di tali obiettivi e che, per il corretto funzionamento di detti regimi di sostegno, è essenziale che gli Stati membri possano controllare gli effetti e i costi dei rispettivi regimi in funzione dei loro diversi potenziali in materia di energia rinnovabile, atteso che essi variano da uno Stato membro ad un altro. Tale considerando sottolinea anche che garantire il corretto funzionamento dei regimi di sostegno nazionali, come previsto dalla direttiva 2001/77, è un mezzo importante per mantenere la fiducia degli investitori e raggiungere l'obiettivo della direttiva 2009/28.
- 37 Pertanto, se garantire una certa stabilità alle imprese è importante per effettuare investimenti razionali e sostenibili nel settore delle energie rinnovabili che contribuiranno ad aumentare il consumo di tali energie, tale garanzia è conferita alle imprese, da un lato, definendo un quadro comune che stabilisca obiettivi vincolanti per la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia in ciascuno Stato membro e, dall'altro, assicurando il corretto funzionamento dei regimi di sostegno adottati dagli Stati membri al fine di promuovere la produzione di energia elettrica da fonti di energia rinnovabili.
- 38 Il bisogno di creare certezza per gli investitori riconosciuto ai considerando 8 e 14 della direttiva 2009/28 non può tuttavia, in quanto tale, pregiudicare il potere discrezionale, conferito agli Stati membri all'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), di tale direttiva, letto alla luce del considerando 25 di quest'ultima, di adottare e mantenere regimi di sostegno efficaci, e quindi non eccessivamente costosi, che consentano loro di raggiungere gli obiettivi vincolanti fissati da tale direttiva per il consumo di energia da fonti rinnovabili. È stato infatti dichiarato che il potere discrezionale di cui godono gli Stati membri quanto alle misure ritenute necessarie per raggiungere tali obiettivi implica che tali Stati membri sono liberi di adottare, modificare o sopprimere regimi di sostegno purché, in particolare, tali obiettivi siano raggiunti [v., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 28, nonché ordinanza del 1° marzo 2022, Milis Energy e a., C-306/19, C-512/19, C-595/19 e da C-608/20 a C-611/20, EU:C:2022:164, punto 30].
- 39 Pertanto, la direttiva 2009/28 non osta, di per sé, alla sostituzione da parte del legislatore italiano del regime dei certificati verdi con il regime della tariffa di riacquisto incentivante, ponendo fine, per alcune imprese, al vantaggio loro conferito dal primo regime e imponendo a tali imprese di stipulare una convenzione con il GSE, un ente interamente controllato dallo Stato, incaricato di gestire e controllare l'erogazione degli incentivi previsti da un regime nazionale di sostegno ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili, per poter beneficiare del secondo regime, a condizione che quest'ultimo regime consenta alla Repubblica italiana di raggiungere i suoi obiettivi di quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia stabiliti da tale direttiva.
- 40 Tuttavia, come risulta da costante giurisprudenza, quando gli Stati membri adottano misure con cui viene data attuazione al diritto dell'Unione, essi sono tenuti ad esercitare il proprio potere discrezionale nel rispetto dei principi generali di tale diritto, tra i quali si annoverano, in particolare, i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento [v., in tal senso, sentenze del 19 dicembre 2019, Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel, C-386/18, EU:C:2019:1122, punto 55, e del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 29 nonché giurisprudenza ivi citata].
- 41 Spetta al giudice del rinvio esaminare se una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale sia conforme a tali principi, dato che la Corte, allorché statuisce su un rinvio pregiudiziale a norma dell'articolo 267 TFUE, è competente esclusivamente a fornire a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione che possono consentirgli di valutare tale conformità. A tal fine, il giudice del rinvio può tener conto di tutti gli elementi rilevanti ricavabili dai termini, dalla finalità o dall'economia delle normative in questione [sentenza del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 43 e giurisprudenza ivi citata]. Tuttavia, al fine di fornire al giudice del rinvio una soluzione utile, la Corte può, in uno spirito di cooperazione con i giudici nazionali, fornirgli tutte le indicazioni che reputi necessarie a una siffatta valutazione di conformità (v., in tal senso, sentenza del 16 novembre 2023, Viterra Hungary, C-366/22, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

- 42 Al riguardo, per quanto concerne, sotto un primo profilo, il rispetto del principio della certezza del diritto, occorre rammentare che tale principio esige, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per i singoli, in particolare quando esse possono avere conseguenze sfavorevoli. Detto principio impone in particolare che una normativa consenta agli interessati di conoscere con esattezza la portata degli obblighi che essa impone loro e che essi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza (sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 223 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 43 Tuttavia, tali esigenze non possono essere intese nel senso che ostano a che il legislatore nazionale, nell'ambito di una norma che esso adotta, utilizzi una nozione giuridica astratta, né nel senso che impongono che una simile norma astratta menzioni le diverse ipotesi concrete in cui essa può essere applicata, in quanto il legislatore non può determinare in anticipo tutte le suddette ipotesi (v., per analogia, sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 224 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 44 Di conseguenza, il fatto che un atto legislativo conferisca un potere discrezionale alle autorità preposte alla sua attuazione non disattende di per sé l'esigenza di prevedibilità, a condizione che l'estensione e le modalità di esercizio di un simile potere vengano definite con sufficiente chiarezza, considerato il legittimo obiettivo in gioco, per fornire una protezione adeguata contro l'arbitrio (sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 225 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 45 Nel caso di specie, e fatta salva una verifica da parte del giudice del rinvio, le disposizioni del decreto legislativo n. 28/2011 e del decreto del 6 luglio 2012 sembrano enunciare in modo chiaro e preciso la graduale soppressione del regime dei certificati verdi e la sua sostituzione con il regime delle tariffe di riacquisto incentivanti nonché le modalità di tale graduale soppressione e di detta sostituzione.
- 46 Infatti, l'articolo 24 del decreto legislativo n. 28/2011 prevede che gli impianti che producono energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili entranti in esercizio dopo il 31 dicembre 2012 possano beneficiare di un regime di sostegno basato su tariffe di riacquisto incentivanti purché rispettino determinati criteri. Inoltre, per gli impianti che utilizzano fonti di energia rinnovabili entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2012, l'articolo 19 del decreto del 6 luglio 2012 enuncia le modalità di conversione dei diritti ai certificati verdi in diritti a tariffe di riacquisto incentivanti a decorrere dal 1° gennaio 2016. L'articolo 25, paragrafo 4, del decreto legislativo n. 28/2011 e l'articolo 20 del decreto del 6 luglio 2012 prevedono le condizioni per il ritiro dei certificati verdi rilasciati per le produzioni annuali fino alla fine del 2015. Infine, l'articolo 30 del decreto del 6 luglio 2012 prevede la possibilità per gli impianti entrati in esercizio entro il 30 aprile 2013 di optare per uno specifico meccanismo di incentivazione durante la transizione dal vecchio al nuovo meccanismo di incentivazione.
- 47 Inoltre, l'articolo 24, paragrafo 2, lettera d), del decreto legislativo n. 28/2011 e l'articolo 21, paragrafo 8, del decreto del 6 luglio 2012 indicano chiaramente che la concessione delle tariffe di riacquisto incentivanti richiede la stipula di una convenzione tra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto.
- 48 L'applicazione di tali disposizioni era prevedibile per tutti i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili, indipendentemente dal fatto che i loro impianti fossero entrati in esercizio entro o dopo il 31 dicembre 2012, dal momento che il decreto legislativo n. 28/2011 e il decreto del 6 luglio 2012 sono stati adottati prima dell'inizio del periodo compreso tra il 1° gennaio 2013 e il 31 dicembre 2015, nel corso del quale il regime dei certificati verdi doveva essere gradualmente sostituito dal regime delle tariffe di riacquisto incentivanti.
- 49 Per quanto riguarda le clausole della convenzione che le imprese devono stipulare con il GSE al fine di poter beneficiare del regime delle tariffe di riacquisto incentivanti, occorre rilevare che, in forza dell'articolo 24, paragrafo 2, lettera d), del decreto legislativo n. 28/2011, in combinato disposto con l'articolo 21, paragrafo 8, del decreto del 6 luglio 2012, l'AEEG ha adottato, il 6 luglio 2012, su proposta del GSE, un contratto-tipo, ossia la convenzione FER. Inoltre, il 20 aprile 2016, il GSE ha pubblicato lo schema della convenzione GRIN che doveva subentrare alla convenzione FER.

- 50 Per quanto riguarda la convenzione GRIN, oggetto del procedimento principale, le clausole di quest'ultima sembrano, a prima vista, chiare e prevedibili ai sensi della giurisprudenza citata al punto 42 della presente sentenza.
- 51 Infatti, come sostenuto dal GSE e dalla Commissione nelle loro osservazioni scritte, il contenuto delle clausole della convenzione GRIN sembra corrispondere al contenuto delle disposizioni della convenzione FER o del quadro normativo applicabile ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili in Italia e, in particolare, dal decreto legislativo n. 28/2011 e dal decreto 6 luglio 2012, o derivare da questi ultimi. Se il giudice del rinvio dovesse, previa verifica, confermare tale valutazione, il contenuto di dette clausole dovrebbe essere considerato prevedibile, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 42 della presente sentenza.
- 52 Quest'ultima valutazione non è necessariamente messa in discussione dal fatto che alcune di dette clausole conferiscono, come risulta dal punto 23 della presente sentenza, un certo potere discrezionale al GSE, in particolare per modificare o risolvere unilateralmente la convenzione in questione in caso di vendita dell'impianto a terzi, o per risolvere o sospendere unilateralmente tale convenzione in caso di variazioni sostanziali nella configurazione dell'impianto di cui trattasi rispetto a quella dichiarata.
- 53 Infatti, come risulta dal punto 44 della presente sentenza, solo nel caso in cui il giudice del rinvio giunga alla conclusione che l'estensione e le modalità di esercizio di tale potere discrezionale del GSE non sono definite con sufficiente chiarezza, considerato il legittimo obiettivo in gioco, per fornire una protezione adeguata contro l'arbitrio, esso potrà constatare una violazione del principio di certezza del diritto.
- 54 Per quanto riguarda, sotto un secondo profilo, il rispetto del principio della tutela del legittimo affidamento, corollario del principio di certezza del diritto, da costante giurisprudenza emerge che il diritto di avvalersi di tale principio si estende a ogni operatore economico in capo al quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate speranze, in particolare, a causa di precise assicurazioni che essa gli avrebbe fornito (v., in tal senso, sentenza del 17 novembre 2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, punto 39 e giurisprudenza ivi citata). 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 del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 42 e giurisprudenza ivi citata].
- 55 Nel caso di specie e fatta salva la valutazione da parte del giudice del rinvio, dal fascicolo di cui dispone la Corte non risulta che, prima dell'adozione del decreto legislativo n. 28/2011 e del decreto del 6 luglio 2012, le autorità italiane abbiano adottato una qualsiasi misura o fornito una qualsiasi assicurazione che abbia potuto far sorgere fondate speranze in capo agli operatori, quali le appellate nel procedimento principale, quanto al mantenimento del regime dei certificati verdi.
- 56 Peraltro, come indicato al punto 38 della presente sentenza, la direttiva 2009/28 conferiva un margine di discrezionalità alle autorità italiane al fine di modificare o sopprimere i regimi di sostegno istituiti per conseguire gli obiettivi in materia di energia da fonti rinnovabili enunciati in tale direttiva.
- 57 Ne consegue che operatori economici prudenti e avveduti avrebbero dovuto essere in grado di prevedere che le autorità italiane avrebbero potuto esercitare tale potere discrezionale. Essi non avevano quindi buone ragioni per riporre il loro legittimo affidamento nel mantenimento di un regime di aiuti che prevedeva la concessione di certificati verdi e nell'assenza di imposizione di nuovi obblighi, quali l'obbligo di stipulare una convenzione con il GSE, al fine di poter beneficiare di una tariffa di riacquisto incentivante per l'energia che essi producono da fonti rinnovabili.
- 58 Per quanto riguarda, in particolare, l'obbligo di stipulare la convenzione GRIN, fatta sempre salva la valutazione da parte del giudice del rinvio, non risulta che i produttori i cui impianti erano in funzione prima del 31 dicembre 2012 avessero alcuna garanzia di non essere soggetti a tale obbligo per beneficiare di una tariffa di riacquisto incentivante. Al contrario, come osserva il giudice del rinvio, tanto dalla sua giurisprudenza quanto da quella della Corte suprema di cassazione risulta che l'articolo

- 24, paragrafo 2, lettera d), del decreto legislativo n. 28/2011, in combinato disposto con l'articolo 21, paragrafo 8, del decreto del 6 luglio 2012, deve essere interpretato nel senso che assoggetta sia i produttori i cui impianti sono entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2012 sia quelli i cui impianti erano in funzione prima di tale data a detto obbligo al fine di poter beneficiare di una siffatta tariffa.
- 59 Per quanto riguarda i termini della convenzione GRIN, nella misura in cui si può stabilire che essi corrispondono, in sostanza, al contenuto delle disposizioni della convenzione FER, adottata con la deliberazione dell'AEEG del 16 maggio 2013, e del quadro normativo applicabile alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in Italia, circostanza questa che spetterà al giudice del rinvio verificare, si deve ritenere che i suddetti produttori fossero in grado di prevederli.
- 60 Pertanto, le appellate nel procedimento principale, i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 31 dicembre 2012 e che hanno beneficiato del regime dei certificati verdi, non potevano riporre un legittimo affidamento nel mantenimento di tale regime e nell'assenza di un obbligo di stipulare con il GSE una convenzione quale la convenzione GRIN, al fine di poter beneficiare del regime delle tariffe di riacquisto incentivanti in sostituzione di tale regime.
- 61 Per quanto riguarda, sotto un terzo profilo, l'interpretazione dell'articolo 16 della Carta, occorre rilevare, in primo luogo, che, tenuto conto dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, tale articolo 16 si applica nel caso di specie in quanto il decreto legislativo n. 28/2011 e il decreto del 6 luglio 2012 traspongono la direttiva 2009/28 nel diritto italiano.
- 62 In secondo luogo, occorre ricordare che detto articolo 16, riguardante la libertà d'impresa, tutela la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà di poter utilizzare, nei limiti della responsabilità per le proprie azioni, le risorse economiche, tecniche e finanziarie di cui l'impresa dispone, nonché la libertà contrattuale [v., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punti 56 e 62 nonché giurisprudenza ivi citata].
- 63 Orbene, fatta salva la valutazione da parte del giudice del rinvio, la sostituzione del regime dei certificati verdi con il regime delle tariffe di riacquisto incentivanti previsto dal decreto legislativo n. 28/2011 e dal decreto del 6 luglio 2012 non risulta incidere sulla libertà delle imprese beneficiarie di tale primo regime di esercitare un'attività economica o commerciale. In particolare, tale sostituzione non sembra incidere sul diritto di tali imprese di utilizzare liberamente le risorse economiche, tecniche e finanziarie di cui esse dispongono.
- 64 Al riguardo, occorre infatti ricordare che una restrizione di tale diritto è costituita, in particolare, dall'obbligo di adottare misure che possono rappresentare, per un operatore economico, un costo notevole, avere un impatto considerevole sull'organizzazione delle sue attività o richiedere soluzioni tecniche difficili e complesse [sentenza del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 63 nonché giurisprudenza ivi citata]. Orbene, la transizione tra i regimi in questione non sembra avere un costo significativo né richiedere soluzioni tecniche difficili e complesse né avere un impatto considerevole sulle attività delle appellate nel procedimento principale.
- 65 Quanto alla libertà contrattuale, sancita all'articolo 16 della Carta, occorre ricordare che quest'ultima si riferisce, in particolare, alla libera scelta di una controparte economica nonché alla libertà di determinare il prezzo richiesto per una data prestazione [v., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 57 nonché giurisprudenza ivi citata].
- 66 Tuttavia, nel caso di specie, l'obbligo per le imprese che beneficiano del regime dei certificati verdi di stipulare con il GSE una convenzione quale la convenzione GRIN, al fine di poter beneficiare di tariffe di riacquisto incentivanti, non sembra incidere su tale libertà.
- 67 Infatti, alla luce degli elementi del fascicolo di cui dispone la Corte, tale convenzione sembra essere solo uno strumento di attuazione da parte del GSE – un ente, come esposto al punto 39 della presente sentenza, interamente controllato dallo Stato, incaricato di gestire e controllare l'erogazione di incentivi – del regime delle tariffe di riacquisto incentivanti. Detta convenzione risulta essere solo

accessoria a una decisione amministrativa di ammissione ai benefici degli incentivi tariffari e non avere alcun effetto sull'importo dell'incentivo in questione, dal momento che esso è fissato dal quadro normativo applicabile e non è quindi negoziabile.

68 In tali circostanze, è giustificato il fatto che le imprese non abbiano la possibilità di scelta della loro controparte contrattuale e non dispongano del potere di negoziazione quanto al contenuto della convenzione GRIN o all'importo del sostegno. La libertà contrattuale di tali imprese è legittimamente limitata alla decisione di accettare o meno i termini di tale convenzione.

69 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che gli articoli 1 e 3 della direttiva 2009/28, letti alla luce dei suoi considerando 8, 14 e 25 e dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, nonché l'articolo 16 della Carta devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che, nel contesto della sostituzione di un regime nazionale di sostegno all'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili basato su quote di tale energia elettrica da immettere nella rete nazionale e sulla concessione di certificati verdi alle imprese che producono detta energia elettrica con un regime nazionale di sostegno alla stessa energia elettrica basato sulla concessione di tariffe di riacquisto incentivanti a tali imprese, subordina il beneficio di quest'ultimo regime alla stipula di una convenzione vertente sulle condizioni di concessione di tale sostegno tra una siffatta impresa e un ente controllato dallo Stato incaricato della gestione e del controllo di quest'ultimo regime, anche per le imprese che, tenuto conto della data di entrata in esercizio dei loro impianti, beneficiavano del regime nazionale di sostegno fondato su quote e sulla concessione di certificati verdi.

Sulle spese

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

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

Gli articoli 1 e 3 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, letti alla luce dei suoi considerando 8, 14 e 25 e dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, nonché l'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano a una normativa nazionale che, nel contesto della sostituzione di un regime nazionale di sostegno all'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili basato su quote di tale energia elettrica da immettere nella rete nazionale e sulla concessione di certificati verdi alle imprese che producono detta energia elettrica con un regime nazionale di sostegno alla stessa energia elettrica basato sulla concessione di tariffe di riacquisto incentivanti a tali imprese, subordina il beneficio di quest'ultimo regime alla stipula di una convenzione vertente sulle condizioni di concessione di tale sostegno tra una siffatta impresa e un ente controllato dallo Stato incaricato della gestione e del controllo di quest'ultimo regime, anche per le imprese che, tenuto conto della data di entrata in esercizio dei loro impianti, beneficiavano del regime nazionale di sostegno fondato su quote e sulla concessione di certificati verdi.

Biltgen

Prechal

Arastey Sahún

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 giugno 2024.

Il cancelliere

Il presidente di sezione

A. Calot Escobar

F. Biltgen

* Lingua processuale: l'italiano.