



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

11 luglio 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2009/28/CE – Articolo 3, paragrafo 3, lettera a) – Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – Produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici – Modifica di un regime di sostegno – Principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento»

Nelle cause riunite C-180/18, C-286/18 e C-287/18,

aventi ad oggetto tre domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanze del 25 gennaio 2018, pervenute in cancelleria il 9 marzo 2018, nei procedimenti

Agreenergy Srl (C-180/18 e C-286/18)

Fusignano Due Srl (C-287/18)

contro

Ministero dello Sviluppo economico;

nei confronti di:

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da C. Lycourgos, presidente di sezione, M. Ilešič e I. Jarukaitis (relatore), giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 marzo 2019,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Agreenergy Srl e la Fusignano Due Srl, da V. Cerulli Irelli e A. Lorizio, avvocati;
- per il Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, da A. Segato e A. Pugliese, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Aiello, avvocato dello Stato;

* Lingua processuale: l'italiano.

- per il governo ceco, da M. Smolek e J. Vlácil, in qualità di agenti;
- per il governo ellenico, da M. Tassopoulou, A. Magrippi ed E. Tsaousi, in qualità di agenti;
- per il governo spagnolo, da A. Rubio González, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da G. Gattinara, T. Maxian Rusche e K. Talabér-Ritz, 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 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), 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).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie che contrappongono l'Agrenergy Srl (cause C-180/18 e C-286/18) e la Fusignano Due Srl (causa C-287/18) al Ministero italiano dello Sviluppo economico, in merito alla legittimità di un decreto ministeriale e del diritto di tali imprese di fruire delle tariffe incentivanti stabilite in un precedente decreto ministeriale.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 Ai sensi del considerando 25 della direttiva 2009/28:

«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 campo di applicazione», prevede quanto segue:

«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. (...)».

- 5 L'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Obiettivi e misure nazionali generali obbligatori per l'uso dell'energia da fonti rinnovabili», è formulato nei seguenti termini:

«1. Ogni Stato membro assicura che la propria quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia nel 2020, calcolata conformemente agli articoli da 5 a 11, 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 dell'[Unione] 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

- 6 L'articolo 23 del 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»), prevede, come risulta dal fascicolo di cui dispone la Corte, che siano applicati principi di gradualità dell'intervento per garantire la salvaguardia degli investimenti effettuati, di proporzionalità rispetto agli obiettivi, nonché di flessibilità della struttura dei regimi di sostegno, al fine di tener conto dei meccanismi di mercato e dell'evoluzione delle tecnologie in materia di fonti di energia rinnovabili e di efficienza energetica.

- 7 L'articolo 25 di detto decreto legislativo così dispone:

«1. La produzione di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili, entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2012, è incentivata con i meccanismi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto (...).

(...)

10. (...) [L]incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici che entrino in esercizio successivamente al [31 maggio 2011] è disciplinata con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del [territorio e del] mare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il 30 aprile 2011, sulla base dei seguenti principi:

- a) determinazione di un limite annuale di potenza elettrica cumulativa degli impianti fotovoltaici che possono ottenere le tariffe incentivanti;
- b) determinazione delle tariffe incentivanti tenuto conto della riduzione dei costi delle tecnologie e dei costi di impianto e degli incentivi applicati negli Stati membri dell'Unione europea;

- c) previsione di tariffe incentivanti e di quote differenziate sulla base della natura dell'area di sedime;
- d) applicazione delle disposizioni dell'articolo 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, in quanto compatibili con il presente comma».
- 8 L'articolo 1, comma 2, del decreto ministeriale del 5 maggio 2011 – Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (GURI n. 109, del 12 maggio 2011; in prosieguo: il «quarto conto energia»), si applicava agli impianti fotovoltaici entrati in esercizio dopo il 31 maggio 2011 e fino al 31 dicembre 2016, per un obiettivo indicativo di potenza installata a livello nazionale di circa 23 000 megawatt (MW), corrispondente ad un costo indicativo cumulato annuo di incentivi stimabile tra EUR 6 e 7 miliardi.
- 9 L'articolo 2 del quarto conto energia così recitava:
- «Criteri generali del regime di sostegno:
1. Il regime di sostegno è assicurato secondo obiettivi indicativi di progressione temporale della potenza installata coerenti con previsioni annuali di spesa.
 2. Fatte salve le disposizioni transitorie per l'accesso agli incentivi definite per gli anni 2011 e 2012, il superamento dei costi annui indicativi definiti per ciascun anno o frazione di anno non limita l'accesso alle tariffe incentivanti, ma determina una riduzione aggiuntiva delle stesse per il periodo successivo, tenuto conto del costo indicativo cumulato annuo di cui all'art[icolo] 1, comma 2.
 3. Al raggiungimento del minore dei valori di costo indicativo cumulato annuo di cui all'art[icolo] 1, comma 2, con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata, possono essere riviste le modalità di incentivazione di cui al presente decreto, favorendo in ogni caso l'ulteriore sviluppo del settore».
- 10 L'articolo 6 del conto energia di cui trattasi così disponeva:
- «Condizioni per l'accesso alle tariffe incentivanti:
1. Gli impianti accedono alle tariffe incentivanti con le modalità e nel rispetto delle condizioni fissate dal presente decreto.
 2. I grandi impianti che entrano in esercizio entro il 31 agosto 2011 accedono direttamente alle tariffe incentivanti, fatto salvo l'onere di comunicazione al GSE dell'avvenuta entrata in esercizio entro 15 giorni solari dalla stessa.
 3. Per gli anni 2011 e 2012 i grandi impianti che non ricadono tra quelli di cui al comma 2 accedono alle tariffe incentivanti qualora ricorrano entrambe le seguenti ulteriori condizioni:
- a) l'impianto è stato iscritto nel registro di cui all'art[icolo] 8, in posizione tale da rientrare nei limiti specifici di costo definiti per ciascuno dei periodi di riferimento di cui all'art[icolo] 4, comma 2. A tal fine, il limite di costo per il 2011 è inclusivo dei costi connessi all'incentivazione dei grandi impianti entrati in esercizio entro il 31 agosto 2011. Qualora l'insieme dei costi di incentivazione per i grandi impianti entrati in esercizio entro il 31 agosto 2011 e degli iscritti nel registro di cui all'art[icolo] 8 per l'anno 2011 determini il superamento del limite di costo previsto per lo stesso periodo, l'eccedenza comporta una riduzione di pari importo del limite di costo relativo al secondo semestre 2012;

(...))».

- 11 Il preambolo del decreto ministeriale del 5 luglio 2012 – Attuazione dell'art[icolo] 25 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (supplemento ordinario alla GURI n. 159, del 10 luglio 2012; in prosieguo: il «quinto conto energia»), è del seguente tenore:

«Considerato che, per l'energia solare fotovoltaica, la rapida diminuzione dei costi degli impianti ha determinato una accelerata crescita del volume delle installazioni, che ha comportato, tra l'altro, una accentuata crescita degli oneri di sostegno, oltre a consumo di territorio anche agricolo;

considerando che diversi altri Paesi europei hanno adottato misure finalizzate alla riduzione degli incentivi al fotovoltaico, alla luce degli elevati oneri di sostegno e della riduzione dei costi degli impianti, e che sia necessario, anche ai fini della tutela della concorrenza e degli utenti finali, tendere a standard europei sul livello delle incentivazioni;

ritenuto che, pur in una prospettiva di ulteriore sviluppo del settore, sussistano significativi margini di riduzione degli incentivi rispetto a quelli corrisposti negli ultimi anni, tenuto conto dei livelli degli incentivi negli altri paesi europei e delle tipiche redditività degli investimenti;

ritenuto che l'ulteriore sviluppo del solare fotovoltaico debba essere orientato verso applicazioni che riducono il consumo del territorio, stimolano l'innovazione tecnologica, l'efficienza energetica e consentono di ottenere ulteriori benefici in termini di tutela dell'ambiente e di ricadute economiche (...).

- 12 L'articolo 1 del quinto conto energia stabilisce quanto segue:

«1. Il presente decreto, in attuazione dell'articolo 25, comma 10, del decreto legislativo [n. 28/2011] e tenuto conto di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 3, del DM 5 maggio 2011, disciplina le modalità di incentivazione per la produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica da applicarsi successivamente al raggiungimento di un costo indicativo cumulato annuo degli incentivi di 6 miliardi di euro. (...)

5. Il presente decreto cessa di applicarsi, in ogni caso, decorsi trenta giorni solari dalla data di raggiungimento di un costo indicativo cumulato di 6,7 miliardi di euro l'anno. La data di raggiungimento del predetto valore di 6,7 miliardi di euro l'anno viene comunicata, sulla base degli elementi forniti dal GSE, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con le modalità di cui al comma 2».

Procedimenti principali e questione pregiudiziale

- 13 L'Agrenergy e la Fusignano Due sono imprese operanti nel settore della costruzione, gestione e manutenzione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Gli impianti di cui trattasi nei procedimenti principali sono stati realizzati nel 2011 e sono entrati in esercizio il 29 febbraio 2012. Le cause C-180/18 e C-286/18 riguardano impianti fotovoltaici a terra collocati dall'Agrenergy su aree agricole, rispettivamente, del comune di Fusignano (Italia) e del comune di Massa Lombarda (Italia). La causa C-287/18 riguarda un impianto installato dalla Fusignano Due sul territorio del comune di Fusignano.
- 14 Secondo il sistema istituito dal decreto legislativo n. 28/2011, al proprietario di un impianto fotovoltaico connesso alla rete elettrica nazionale e in possesso di una potenza nominale di almeno 1 kilowatt (kW) viene applicata dal GSE una tariffa vantaggiosa per l'energia prodotta. La possibilità di fruire di tali tariffe dipende dalla graduatoria degli operatori economici interessati nel registro informatico in cui essi sono iscritti, e può diminuire in funzione del superamento dei limiti di costi di incentivazione concessi in occasione di un precedente periodo.

- 15 Le ricorrenti nei procedimenti principali hanno impugnato, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), il quinto conto energia, che ha notevolmente ridotto gli incentivi alla produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici. Esse hanno chiesto di fruire della tariffa incentivante più vantaggiosa prevista dal quarto conto energia, facendo valere che gli impianti interessati soddisfacevano le condizioni per beneficiare del sistema di incentivazione previsto da quest'ultimo conto energia.
- 16 Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto i ricorsi di cui era investito, adducendo che la mancata apertura del registro relativo al secondo semestre del 2012 era legittima, alla luce delle disposizioni dell'articolo 6 del quarto conto energia, nei limiti in cui tutti i costi connessi al sistema di incentivazione a favore dei grandi impianti entrati in esercizio prima del 31 agosto 2011 e il numero di beneficiari iscritti in tale registro avevano determinato il superamento del limite di costo previsto per lo stesso periodo. Infatti, come era stato, secondo detto giudice, annunciato dal GSE, il costo degli incentivi a favore di tali impianti e di quelli che erano stati iscritti nel precedente registro aveva avuto l'effetto di azzerare la dotazione relativa al secondo semestre del 2012, il che aveva giustificato la mancata apertura di detto registro.
- 17 Inoltre, il regime di sostegno agli impianti che producono energia rinnovabile non costituirebbe un obbligo, ma solo una delle possibili modalità con cui gli Stati membri possono raggiungere gli obiettivi di produzione di energia rinnovabile fissati dalla direttiva 2009/28. Il quinto conto energia avrebbe operato la revisione del sistema d'incentivazione in coerente e razionale applicazione dei principi di gradualità, flessibilità, efficacia ed efficienza enunciati dalla direttiva in parola.
- 18 Le ricorrenti nei procedimenti principali hanno interposto appello avverso le decisioni del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dinanzi al Consiglio di Stato (Italia). A sostegno dei loro ricorsi, esse fanno valere, in sostanza, di non aver potuto fruire delle tariffe più vantaggiose previste dal quarto conto energia, a causa della mancata apertura, da parte del GSE, del registro relativo al secondo semestre 2012 e sostengono che il quinto conto energia è contrario alla normativa italiana nonché alla direttiva 2009/28 e che viola il principio di tutela del legittimo affidamento.
- 19 Il giudice del rinvio rileva che il regime transitorio di cui all'articolo 1 del quinto conto energia si applica agli impianti «iscritti in posizione utile nei registri» relativi al regime previsto dal quarto conto energia e non a quelli che, ove tali registri fossero stati aperti, avrebbero soddisfatto le condizioni per esservi semplicemente inseriti. Di conseguenza, gli impianti delle ricorrenti nei procedimenti principali non potrebbero accedere alla tariffa prevista da quest'ultimo conto energia, poiché esse non sarebbero state classificate, nel relativo registro, in posizione utile.
- 20 Esso ritiene peraltro che il sopravvenuto raggiungimento del tetto di spesa prefissato dalla normativa nazionale di cui trattasi abbia giustificato la mancata apertura del registro per il secondo semestre 2012, essendone già azzerata la prevista dotazione finanziaria. Tali circostanze sarebbero state debitamente pubblicizzate dal GSE, sicché le ricorrenti nei procedimenti principali non potrebbero invocare un legittimo affidamento sulla possibilità di percepire la tariffa incentivante prevista dal quarto conto energia.
- 21 Il giudice del rinvio ritiene che la normativa italiana sia compatibile con la direttiva 2009/28, in quanto quest'ultima non impone agli Stati membri l'obbligo di prevedere un regime immutabile di sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Infatti, ad avviso di detto giudice, la direttiva in parola mira a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili e definisce obiettivi riguardanti la quota di energia prodotta da siffatte fonti sulla produzione totale nazionale. L'elaborazione di regimi di sostegno a tale produzione sarebbe uno dei possibili strumenti attivabili dagli Stati membri a tale riguardo e, di conseguenza, tali regimi avrebbero natura opzionale e facoltativa. Inoltre, il considerando 25 della direttiva 2009/28 sottolineerebbe la flessibilità strutturale dei regimi di

sostegno, che dovrebbero adeguarsi alle circostanze e ai vincoli di bilancio degli Stati membri. Tale approccio sarebbe rispettato dalla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, che prevederebbe regimi di sostegno applicabili in funzione delle esigenze del momento.

- 22 Peraltro, emergerebbe dal preambolo del quinto conto energia che la riduzione degli incentivi è dovuta al fatto che la Repubblica italiana è in anticipo sugli obiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili, che gli impianti hanno un costo inferiore rispetto al passato, che i costi a carico delle finanze pubbliche sono sempre più elevati, che anche altri Stati membri riducono i loro sistemi di incentivazione, che è opportuno limitare il consumo del suolo e che è prioritario investire nell'efficienza energetica, nel calore e nei trasporti, giudicate modalità in media economicamente più efficienti.
- 23 Ciò premesso, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, in ciascuna delle cause riunite, la seguente questione pregiudiziale:

«Stabilisca la Corte se l'art[icolo] 3, comma 3, lett[era] a) della Direttiva [2009/28] debba essere interpretato – anche alla luce del generale principio di tutela del legittimo affidamento e del complessivo assetto della regolazione apprestata dalla Direttiva in punto di incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili – nel senso di escludere la compatibilità con il diritto UE di una normativa nazionale che consenta al Governo italiano di disporre, con successivi decreti attuativi, la riduzione o, financo, l'azzeramento delle tariffe incentivanti in precedenza stabilite».

Sulla questione pregiudiziale

- 24 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2009/28, letto alla luce dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che consente a uno Stato membro di prevedere la riduzione, o perfino la soppressione, delle tariffe incentivanti in precedenza stabilite per l'energia prodotta da impianti solari fotovoltaici.
- 25 Va ricordato che la direttiva 2009/28, come risulta dal suo articolo 1, ha lo scopo di definire un quadro comune per la promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili, fissando, in particolare, obiettivi nazionali obbligatori per la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia.
- 26 L'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2009/28 prevede che gli Stati membri possano applicare regimi di sostegno al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva, secondo i quali, da un lato, ogni Stato membro provvede affinché la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia nel 2020 sia almeno pari al proprio obiettivo nazionale generale, quale previsto dall'allegato I, parte A, alla direttiva in parola, e, dall'altro, 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, alla medesima direttiva.
- 27 La Corte ha dichiarato che, come emerge dalla formulazione stessa dell'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2009/28 e, in particolare, dal termine «possono», gli Stati membri non sono affatto obbligati, al fine di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili, ad adottare regimi di sostegno. Essi godono quindi di un potere discrezionale quanto alle misure che ritengono necessarie per raggiungere gli obiettivi nazionali generali obbligatori fissati all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, di detta direttiva, in combinato disposto con l'allegato I a quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del

20 settembre 2017, Elecdey Carcelen e a., C-215/16, C-216/16, C-220/16 e C-221/16, EU:C:2017:705, punti 31 e 32). Un tale potere discrezionale implica che gli Stati membri sono liberi di adottare, modificare o sopprimere regimi di sostegno purché, in particolare, tali obiettivi siano raggiunti.

- 28 Peraltro, occorre sottolineare che, come risulta da una giurisprudenza costante, quando gli Stati membri adottano, in tal modo, misure tramite le quali danno attuazione al diritto dell'Unione, essi sono tenuti a rispettare i principi generali di tale diritto, tra i quali figura, in particolare, il principio di certezza del diritto (sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 125 e giurisprudenza ivi citata).
- 29 Secondo una giurisprudenza parimenti costante della Corte, il principio di certezza del diritto, che ha come corollario quello della tutela del legittimo affidamento, impone, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per i soggetti dell'ordinamento, in particolare quando possono avere sugli individui e sulle imprese conseguenze sfavorevoli (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 77).
- 30 In particolare, detto principio impone che una normativa consenta agli interessati di conoscere con esattezza la portata degli obblighi che essa impone loro e che questi ultimi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza (v., in particolare, sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 128 e giurisprudenza ivi citata).
- 31 Per quanto riguarda il principio di tutela del legittimo affidamento, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che la possibilità di far valere quest'ultimo è prevista per ogni operatore economico nei cui confronti un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative. Tuttavia, qualora un operatore economico prudente ed 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 10 settembre 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).
- 32 Inoltre, 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 e in concreto, se sia stato debitamente rispettato il legittimo affidamento degli operatori economici considerati dalla suddetta normativa (sentenza del 10 settembre 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punto 57).
- 33 Spetta al giudice del rinvio esaminare se una normativa nazionale come quella di cui trattasi nei procedimenti principali sia conforme a tali principi; 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 interpretativi rientranti nel diritto dell'Unione che possono consentirgli di valutare tale conformità (sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 126 e giurisprudenza ivi citata).
- 34 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 dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).
- 35 Per fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre rilevare, in particolare, i seguenti elementi che si evincono dal fascicolo sottoposto alla Corte.

- 36 In primo luogo, il decreto legislativo n. 28/2011, che ha recepito la direttiva 2009/28 nel diritto italiano, prevedeva già, al suo articolo 25, comma 10, che un decreto ministeriale dovesse disciplinare l'incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici, e che siffatto decreto dovesse basarsi sui principi di una determinazione di un limite annuale di potenza elettrica cumulativa degli impianti fotovoltaici che possono fruire delle tariffe incentivanti, nonché di una determinazione di tali tariffe, che avrebbero tenuto conto della riduzione dei costi delle tecnologie e dei costi di impianto nonché degli incentivi applicati negli altri Stati membri e della natura del sito d'insediamento degli impianti.
- 37 In secondo luogo, il quarto conto energia, adottato in applicazione di tale disposizione, prevedeva, da un lato, al suo articolo 6, comma 2, che i grandi impianti entrati in esercizio entro il 31 agosto 2011 accedessero direttamente alle tariffe incentivanti. È pacifico, tuttavia, che gli impianti di cui trattasi nei procedimenti principali non soddisfacessero tale condizione, in quanto erano entrati in esercizio dopo tale data.
- 38 Dall'altro, l'articolo 6, comma 3, lettera a), del quarto conto energia stabiliva, per gli impianti che non ricadevano tra quelli entrati in esercizio entro tale data, una condizione di accesso agli incentivi, ossia l'iscrizione in posizione utile in uno dei registri aperti dal GSE. Tali registri, in linea di principio, erano aperti ogni semestre e gli impianti vi erano iscritti seguendo una graduatoria in base alla quale accedevano agli incentivi. Il GSE precisa di pubblicare sul suo sito Internet, da un lato, un «contatore fotovoltaico» indicante il numero di impianti che fruiscono degli incentivi e il costo annuale sostenuto per la loro incentivazione e, dall'altro, alcuni avvisi che segnalano la mancata apertura dei registri per sopravvenuto raggiungimento del tetto di spesa.
- 39 A tal riguardo, il quarto conto energia ha limitato i costi indicativi cumulati degli incentivi a EUR 6 miliardi, ossia a un importo che corrispondeva a un obiettivo indicativo di potenza a livello nazionale di circa 23 000 MW e che ostava, una volta raggiunto, all'apertura di nuovi registri. Tale conto energia prevedeva altresì che, al raggiungimento di detto importo, il regime di incentivazione potesse essere modificato. Nel caso di specie, l'importo di EUR 6 miliardi è stato raggiunto nel marzo 2012 e, di conseguenza, il registro dei «grandi impianti» non è stato aperto per il secondo semestre 2012. In applicazione dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 28/2011, è stato adottato il quinto conto energia.
- 40 Il governo italiano sostiene che siffatte circostanze dovevano essere note alle ricorrenti nei procedimenti principali. Queste ultime riconoscono, nelle loro osservazioni scritte, di aver preso conoscenza di una comunicazione del GSE relativa all'esaurimento dell'importo degli incentivi previsti dal quarto conto energia e alla mancata apertura di un nuovo registro.
- 41 Ne consegue che, fatte salve le verifiche da parte del giudice del rinvio, la possibilità di fruire delle tariffe incentivanti previste dal quarto conto energia dipendeva, da un lato, dall'iscrizione in posizione utile di un impianto solare fotovoltaico in un registro aperto dal GSE e, dall'altro, dal mancato superamento di detto limite dei costi di incentivazione indicativi nel corso del periodo precedente. Un siffatto incentivo non era quindi offerto a tutti gli operatori di impianti solari fotovoltaici e non era neppure garantito per un periodo specifico, ma dipendeva dalle condizioni e dalle circostanze sopra menzionate.
- 42 Tutte queste condizioni sembrano emergere chiaramente dalla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, di modo che la loro applicazione, in linea di principio, avrebbe dovuto essere prevedibile per gli operatori economici interessati, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 43 Infatti, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che le disposizioni regolamentari di cui trattasi nei procedimenti principali sono state debitamente pubblicate, che esse erano sufficientemente precise e che le ricorrenti nei procedimenti principali erano a conoscenza del loro contenuto.

- 44 Inoltre, siffatte disposizioni erano idonee a indicare subito a operatori economici prudenti e avveduti che il regime di incentivazione applicabile agli impianti solari fotovoltaici poteva essere adeguato, o perfino soppresso, dalle autorità nazionali per tener conto dell'evoluzione di talune circostanze e che, pertanto, le disposizioni della suddetta normativa non potevano dare fondamento ad alcuna certezza in ordine al mantenimento di siffatto regime nel corso di un determinato periodo.
- 45 Con l'adozione del quinto conto energia, il legislatore italiano sembra proprio aver previsto, tenuto conto dell'evoluzione di talune circostanze, l'adeguamento di tale regime di incentivazione alle condizioni fissate dal suddetto quinto conto energia.
- 46 Considerati gli elementi che precedono e fatte salve le valutazioni rientranti nella competenza esclusiva del giudice del rinvio, non emerge che la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali sia tale da violare i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, né che sia incompatibile con la direttiva 2009/28.
- 47 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione posta dichiarando che, fatte salve le verifiche che il giudice del rinvio deve effettuare tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti, l'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2009/28, letto alla luce dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che consente a uno Stato membro di prevedere la riduzione, o perfino la soppressione, delle tariffe incentivanti in precedenza stabilite per l'energia prodotta da impianti solari fotovoltaici.

Sulle spese

- 48 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, 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 (Decima Sezione) dichiara:

Fatte salve le verifiche che il giudice del rinvio deve effettuare tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti, l'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), 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, letto alla luce dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che consente a uno Stato membro di prevedere la riduzione, o perfino la soppressione, delle tariffe incentivanti in precedenza stabilite per l'energia prodotta da impianti solari fotovoltaici.

Lycourgos

Ilešič

Jarukaitis

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 luglio 2019.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente della Decima
Sezione
C. Lycourgos