CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **103/2026** (ECLI:IT:COST:2026:103)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SCIARRONE ALIBRANDI**
Udienza Pubblica del **24/02/2026**; Decisione del **24/02/2026**
Deposito del **11/06/2026**; Pubblicazione in G. U. **17/06/2026**
Norme impugnate: Art. 22 bis del decreto-legge 12/09/2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11/11/2014, n. 164.
Massime: **47581**
Atti decisi: **ord. 118/2025**

SENTENZA N. 103

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella

legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dal Consiglio di Stato, sezione seconda, nel procedimento vertente tra Soelia spa, Gestore dei servizi energetici - GSE spa e Ministero delle imprese e del made in Italy, con ordinanza del 26 maggio 2025, iscritta al n. 118 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di Soelia spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato Cesare Mainardis per Soelia spa, nonché l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 26 maggio 2025, iscritta al n. 118 del registro ordinanze 2025, il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui esclude dalla deroga ivi prevista, a favore di enti locali e scuole, le società *in house* costituite da detti enti locali.

1.1.– Il rimettente espone di dover decidere sull'appello proposto da Soelia spa – società *in house* integralmente partecipata dal Comune di Argenta – avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, che ne aveva respinto il ricorso.

In primo grado, la società aveva chiesto l'annullamento di alcuni atti attuativi dell'art. 26 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 116, recanti la rimodulazione, in senso peggiorativo, della tariffa incentivante per l'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici, già riconosciuta alla ricorrente in base alla convenzione stipulata con il Gestore dei servizi energetici (GSE), ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 5 maggio 2011 (Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici).

A seguito della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea (ordinanza 1° marzo 2022, cause riunite C-608/20, C-611/20, C-595/19, C-512/19, C-306/19), cui il TAR Lazio aveva rimesso, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la questione pregiudiziale inerente alla compatibilità della citata normativa nazionale con il diritto eurounitario, la società rinunciava espressamente a tutti i motivi di ricorso originariamente formulati, a eccezione di quello volto a dedurre l'illegittimità, in via derivata, dei provvedimenti impugnati, per illegittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, come

convertito.

In base a detto articolo, la disciplina sulla rimodulazione degli incentivi per l'energia prodotta da impianti solari fotovoltaici, di cui ai commi da 3 a 6 dell'art. 26 del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, «non si [applica] agli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della predetta legge di conversione, enti locali o scuole». Ad avviso della società, tale previsione, nella parte in cui «non accomuna la ricorrente Soelia s.p.a. nella disciplina riservata ad "Enti locali" e "scuole"» doveva ritenersi illegittima.

Il TAR Lazio respingeva il ricorso con sentenza 17 ottobre 2022, n. 13186, che veniva impugnata da Soelia spa innanzi al giudice rimettente, riproponendo, quale unico motivo di appello, il profilo di illegittimità denunciato in primo grado.

1.2.– Tutto ciò premesso, il Consiglio di Stato esclude, innanzitutto, la possibilità di un'interpretazione estensiva della disposizione censurata che, come auspicato dalla parte, ricomprenda le società *in house* negli "enti locali", in quanto le medesime sarebbero «entità formalmente distinte», dotate di autonoma soggettività giuridica e costituite in forma societaria.

Parimenti da escludere, per il giudice *a quo*, sarebbe anche il ricorso all'analogia, trattandosi di una disposizione recante una «espressa eccezione» a quanto statuito da una coeva previsione normativa e, dunque, in base all'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, insuscettibile di applicazione «"oltre i casi e i tempi in ess[a] considerati"».

1.3.– Il rimettente ritiene, quindi, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, prospettata dall'appellante.

1.4.– Quanto alla rilevanza, il Consiglio di Stato osserva che il giudizio non può essere definito «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità». Da un lato, infatti, il censurato art. 22-*bis* è assunto quale parametro normativo per lo scrutinio di legittimità dei provvedimenti impugnati, richiesto dalla parte appellante; dall'altro, la medesima parte rientra tra i soggetti destinatari della rimodulazione degli incentivi (essendo responsabile di un impianto fotovoltaico di potenza nominale superiore a 900 kW, in relazione al quale ha sottoscritto una convenzione con il GSE per il riconoscimento della tariffa incentivante), per cui, ove le si applicasse il regime derogatorio di cui alla disposizione censurata, continuerebbe a beneficiare della più favorevole disciplina, senza subire la rimodulazione introdotta dal d.l. n. 91 del 2014, come convertito.

1.5.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ravvisa un contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

1.5.1.– Per il rimettente, la violazione dell'art. 3 Cost. emergerebbe, in primo luogo, sotto il profilo della disparità di trattamento tra enti locali e società *in house* da questi costituite, essendo solo i primi esentati dalla rimodulazione *in peius* delle tariffe incentivanti.

A tal riguardo, il Consiglio di Stato ricorda come, con la sentenza n. 16 del 2017, questa Corte abbia dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 26, commi 1 e 2, del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, recante la rimodulazione degli incentivi, ritenendo rispettati i principi di ragionevolezza e di tutela del legittimo affidamento, altresì escludendo la ricorrenza di una disparità di trattamento tra operatori economici privati e soggetti esentati dalla rimodulazione, «stante l'evidente non omogeneità delle categorie di soggetti così comparate, e le ragioni di rispondenza a pubblico interesse della deroga in favore di enti e scuole».

Al contrario, secondo il rimettente, detto elemento di disomogeneità non sussisterebbe tra

enti locali e società *in house* da questi costituite, ricorrendo piuttosto tra le due categorie «una evidente contiguità istituzionale e funzionale, oltre ad una sostanziale corrispondenza degli interessi perseguiti».

A sostegno di tale conclusione, il Collegio rimettente richiama la disciplina dell'*in house* di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), nonché la giurisprudenza – amministrativa e di legittimità – in forza della quale vi sarebbe una tendenziale assimilazione tra società *in house* e amministrazione, che porta a considerare la prima «una sorta di *longa manus*» della seconda che l'ha costituita, sicché tra le due ricorrerebbe un rapporto di alterità solo formale, ma non sostanziale.

Il giudice *a quo* evidenzia come detta assimilazione sia stata già riconosciuta dalla giurisprudenza in molteplici ambiti disciplinari, come, ad esempio, per la giurisdizione contabile, per il reclutamento del personale, per l'accesso agli atti, per la *prorogatio* degli organi sociali come pure per la normativa penale.

Tale elencazione, non esaustiva, evidenzierebbe come gli elementi che giustificano l'assimilazione delle società *in house* alle amministrazioni pubbliche sarebbero costituiti, da un lato, dalla natura delle attività svolte da dette società, «funzionalmente orientate al perseguimento dell'interesse generale facente capo all'ente controllante», e, dall'altro, dall'utilizzo e dalla gestione di risorse pubbliche, stante la sostanziale coincidenza patrimoniale tra società partecipata ed ente pubblico di riferimento: entrambi profili che, per il rimettente, militano nel senso di «una parificazione del trattamento di società *in house* ed enti locali in punto di regime degli incentivi energetici».

Secondo il giudice *a quo*, la *ratio* della deroga sottesa alla previsione dell'art. 22-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, è rappresentata dalla tutela dell'interesse pubblico di cui sono portatori enti locali e scuole; tutela che si rinviene «in egual misura» anche con riferimento alle società *in house* costituite dagli enti locali, che operano per conto dell'ente controllante nello svolgimento di servizi di interesse generale.

Inoltre, il diverso trattamento non si giustificherebbe «nemmeno sotto il profilo della salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario», tenuto conto che la rimodulazione delle tariffe incide sulla remunerazione dell'investimento effettuato, che, sia nel caso dell'ente locale, sia in quello della società *in house,* è realizzato con risorse pubbliche.

1.5.2.– Per il Consiglio di Stato, la disposizione censurata sarebbe altresì in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., «sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca della scelta legislativa, anche in rapporto col principio di buon andamento dell'amministrazione», che impone ai soggetti pubblici di operare secondo canoni di efficienza, economicità e razionale allocazione delle risorse.

In tale ottica, la scelta di ricorrere al modello dell'*in house* rappresenta per l'ente locale una «legittima espressione della propria autonomia amministrativa e organizzativa»; scelta, che – seppur nel particolare ambito dell'incentivazione energetica – finirebbe per essere ingiustificatamente penalizzata, o comunque disincentivata, anche quando rappresenti l'opzione più razionale ed efficiente per l'amministrazione, in contrasto col principio di buon andamento.

Per altro aspetto, l'impossibilità di riferire la deroga prevista per gli enti locali alle loro società *in house* finirebbe per essere ancorata al mero dato "formale" della distinta soggettività giuridica, senza riflettere una reale diversità di funzioni, finalità o interessi perseguiti. In tal modo, per il rimettente, si tratterebbero diversamente soggetti parimenti deputati all'attuazione dell'interesse pubblico in assenza di una giustificazione ragionevole, atteso che non si comprenderebbe perché l'interesse pubblico alla base della deroga alla

rimodulazione degli incentivi non sarebbe ugualmente riscontrabile quando gli enti locali, portatori di detto interesse, abbiano scelto di erogare servizi mediante l'*in house*.

Osserva, infine, il Consiglio di Stato che l'esclusione di dette società dalla deroga in questione avrebbe l'effetto di assimilarle agli operatori economici comuni, in contraddizione con il quadro normativo e giurisprudenziale che ne riconoscerebbe invece la natura sostanzialmente pubblica.

2.– Con atto depositato in data 14 luglio 2025, si è costituita in giudizio Soelia spa, parte nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

Dopo aver ricostruito il contesto normativo di riferimento e ripercorso lo svolgimento del giudizio *a quo*, la parte ha sottolineato come, anche nel caso in esame, ricorrano quelle «finalità pubbliche […] e non di profitto» perseguite da enti locali e scuole, richieste per giustificare la deroga alla decurtazione degli incentivi: Soelia spa, infatti, è una società *in house* del Comune di Argenta, integralmente partecipata da quest'ultimo, che «orienta la propria attività alla tutela di interessi pubblici (in particolare quelli di interesse generale dell'Ente locale) e non a scopo di lucro». Alla luce di ciò, vi sarebbe, per la stessa società, un'ingiustificata differenziazione rispetto a situazioni «ragionevolmente assimilabili».

Inoltre, secondo la parte, la richiesta di inserire le società *in house* tra i soggetti beneficiari della deroga «appare obiettivamente "obbligata"» in ragione dell'omogeneità delle fattispecie sotto il profilo dell'interesse pubblico perseguito, tanto dall'ente locale, quanto dalla società da questo costituita. L'irrazionalità della mancata esenzione emergerebbe anche dalla considerazione per cui se il Comune avesse optato per installare direttamente un impianto fotovoltaico, risultandone titolare, avrebbe beneficiato del regime di favore, mentre «l'averlo fatto con una società controllata al 100%, strumentale alla cura di interessi della comunità amministrata, comporta […] l'applicazione di un regime di sfavore».

La società conclude, quindi, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui non include nella deroga della disciplina che rimodula *in peius* gli incentivi per l'energia prodotta da impianti solari fotovoltaici anche quelli i cui soggetti responsabili siano società *in house* costituite da enti locali, «distinguendo ulteriormente, se necessario, la fattispecie in cui la [società *in house*] sia interamente partecipata da un ente locale, con vincolo statutario».

3.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo*.

Per l'interveniente, queste sarebbero inammissibili, in primo luogo, per non avere il Consiglio di Stato esplorato e consapevolmente scartato un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Inoltre, si osserva che l'intervento richiesto a questa Corte sarebbe di tipo additivo o manipolativo, in riferimento a scelte connotate da ampia discrezionalità del legislatore, specialmente con riguardo a previsioni normative aventi carattere eccezionale o derogatorio.

Quanto al merito, la difesa statale ritiene che le questioni siano manifestamente infondate, atteso che la tendenziale assimilazione tra società *in house* ed ente pubblico, rilevata dal giudice *a quo* in alcuni ambiti dell'ordinamento, «non può comportare uno statuto giuridico unitario» per entrambi; si avrebbe, piuttosto, un regime «tendenzialmente comune ma non sovrapponibile in ogni ambito dell'ordinamento giuridico». Ciò troverebbe conferma nell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, in base al quale «[p]er tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme

sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato».

Ne discende, per l'Avvocatura, che, in assenza di deroghe espresse, alle società *in house* si applica la disciplina comune di diritto privato e non quella operante per l'ente locale controllante, con la conseguente piena operatività, nei confronti delle prime, dell'art. 26 del d.l. n. 91 del 2014, come convertito.

Per l'interveniente, infatti, la società *in house* è trattata, nello specifico settore dell'incentivazione dell'energia elettrica, alla stregua di una qualsivoglia società di diritto privato, anche alla luce del principio affermato dalla giurisprudenza di legittimità secondo cui «la partecipazione pubblica non muta la natura di soggetto privato della società la quale, quindi, resta assoggettata al regime giuridico proprio dello strumento privatistico adoperato, salve specifiche disposizioni di segno contrario o ragioni ostative di sistema che portino ad attribuire rilievo alla natura pubblica del capitale impiegato e del soggetto che possiede le azioni della persona giuridica» (cita, tra le altre, Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 2 settembre 2024, n. 23453).

Pertanto, la disposizione censurata non determinerebbe alcuna disparità di trattamento in ragione della non omogeneità tra enti locali e scuole, da un lato, e società sottoposte alle regole del diritto privato tra cui si annoverano quelle *in house*, dall'altro, che non meriterebbero l'estensione della disciplina derogatoria.

Non fondata sarebbe anche la prospettata irragionevolezza intrinseca della scelta del legislatore in rapporto al buon andamento dell'amministrazione. Questi, infatti, nel delineare l'eccezione al generale regime di rimodulazione tariffaria, non sarebbe incorso in alcuna decisione arbitraria, poiché, secondo la difesa erariale, gli enti beneficiari della deroga operano «direttamente nell'interesse della collettività territoriale, esercitano funzioni pubbliche primarie, direttamente attribuite dalla legge, e risultano particolarmente esposti agli effetti finanziari negativi della rimodulazione, in ragione tanto della loro collocazione ordinamentale quanto della rigidità strutturale dei rispettivi bilanci».

La scelta di inquadrare le società *in house* nell'alveo della disciplina privatistica sarebbe, peraltro, coerente col principio di neutralità delle forme giuridiche, per cui è possibile assoggettare talune attività dell'ente alle norme di diritto privato e altre a quelle di diritto pubblico. In tale ottica, la costituzione di una società *in house*, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, non verrebbe penalizzata né scoraggiata, giacché, come rilevato dalla già citata sentenza n. 16 del 2017, «gli investimenti restano conclusivamente, in tal modo, salvaguardati dalla gradualità della rimodulazione, dalle varietà delle opzioni previste dalla legge e dalle misure compensative (che consentono di attenuare l'incidenza economica della riduzione dell'incentivazione), restandone, pertanto, assicurata l'equa remunerazione».

4.– Con memoria depositata il 30 gennaio 2026, la parte ha puntualizzato le proprie difese, replicando alle deduzioni della difesa statale.

Per la società – che ha ulteriormente argomentato a favore della coincidenza dell'interesse pubblico facente capo all'ente locale con quello dalla stessa perseguito – il legislatore, pur sempre libero di selezionare, tra gli interessi pubblici, quelli meritevoli di tutela attraverso l'esenzione dalla rimodulazione dell'incentivo, avrebbe però il «[d]overe», una volta selezionato un determinato interesse, di «trattare in maniera omogenea situazioni ragionevolmente assimilabili». Ne segue, per la parte, che l'intervento additivo richiesto a questa Corte, rispetto alla discrezionalità del legislatore, sarebbe «obiettivamente "obbligat[o]"», alla luce della omogeneità delle fattispecie, con particolare riguardo all'interesse pubblico perseguito.

5.– In data 3 febbraio 2026, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria.

Nello svolgere osservazioni integrative a sostegno della inammissibilità e della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, l'Avvocatura generale dello Stato ha evidenziato che le società *in house* possono realizzare fino a quasi un quinto del proprio fatturato operando sul libero mercato, anziché nei confronti dell'ente pubblico controllante, e che possono prevedere anche forme di partecipazione di capitali privati al patrimonio societario: entrambi tali elementi rimarcherebbero «la differenza e l'autonomia operativa, entro certi margini, delle società *in house* rispetto agli enti pubblici controllanti».

In aggiunta, la difesa statale ha sottolineato che dette società sono sottoposte alla disciplina sugli aiuti di Stato, diversamente da quanto accade per gli enti pubblici. Alla luce di ciò, il legislatore non avrebbe potuto mantenere inalterati gli incentivi per le medesime, giacché una tale scelta avrebbe attribuito a dette società un vantaggio selettivo e, quindi, un aiuto di Stato. La diversità di disciplina si giustificherebbe, quindi, anche nell'intento di «scongiurare i potenziali effetti distorsivi della concorrenza connessi all'operare di società a partecipazione pubblica che possano godere di una posizione di mercato privilegiata, avvantaggiandosi di una provvidenza economica pubblica atta a diminuirne o coprirne i costi».

Considerato in diritto

6.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 118 del 2025), il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che prevede, in favore di impianti fotovoltaici di titolarità di enti locali o scuole, l'inapplicabilità della disciplina della rimodulazione della tariffa incentivante per l'energia elettrica prodotta da fonte solare, dettata dall'art. 26, commi da 3 a 6, del d.l. n. 91 del 2014, come convertito.

Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 3 – per il duplice profilo della disparità di trattamento e della irragionevolezza intrinseca – e 97 Cost., per violazione del principio di buon andamento, nella parte in cui il suddetto art. 22-*bis* non include, tra i beneficiari della deroga alla rimodulazione, anche gli impianti i cui soggetti responsabili siano società *in house* costituite da enti locali.

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata, per un verso, comporterebbe una disparità di trattamento tra enti locali e società *in house* da questi costituite, alla luce della contiguità istituzionale e funzionale tra le due categorie, oltre che della sostanziale corrispondenza degli interessi perseguiti da entrambe; per altro verso, sarebbe viziata da irragionevolezza intrinseca, poiché l'interesse pubblico facente capo agli enti locali – che, ad avviso del Consiglio di Stato, costituirebbe l'elemento su cui, alla luce della sentenza n. 16 del 2017 di questa Corte, «la deroga trova fondamento» – potrebbe ugualmente riscontrarsi quando gli stessi enti abbiano deciso di avvalersi del modello dell'*in house* per l'erogazione del servizio.

Inoltre, la previsione di un trattamento deteriore per le società *in house*, «seppur nel particolare ambito di cui trattasi», rispetto all'ente locale che abbia mantenuto una gestione interna dei servizi, finirebbe per penalizzare, e indirettamente scoraggiare, tale scelta organizzativa anche qualora essa dovesse rappresentare l'opzione più razionale ed efficiente, configurando così una violazione del principio di buon andamento.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni, sotto due profili.

7.1.– In primo luogo, sarebbe mancato, da parte del rimettente, un tentativo di interpretazione conforme della disposizione censurata.

7.2.– L’eccezione non coglie nel segno.

Il Consiglio di Stato ha, invero, diffusamente argomentato sull’impraticabilità di un’interpretazione conforme, sia poiché le società *in house* sarebbero entità formalmente distinte, estranee alla locuzione “enti locali” pur nella sua più lata estensione semantica, sia in ragione della natura eccezionale della disposizione censurata, che non consentirebbe il ricorso all’analogia in virtù dell’art. 14 delle preleggi.

Al riguardo, va ribadito l’orientamento di questa Corte secondo cui «ai fini dell’ammissibilità della questione è sufficiente che il giudice *a quo* abbia motivato – come qui ha fatto – sulle ragioni di impraticabilità dell’interpretazione adeguatrice, mentre la valutazione circa la condivisibilità dell’esito interpretativo raggiunto dal rimettente attiene alla successiva verifica di fondatezza della questione» (così, recentemente, sentenza n. 108 del 2025).

7.3.– In secondo luogo, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili perché quella richiesta a questa Corte dal giudice *a quo* rientrerebbe tra le pronunce connotate da un elevato tasso di manipolatività, rispetto a scelte demandate all’ampia discrezionalità del legislatore.

7.4.– Anche questa eccezione va disattesa.

Il rimettente ha individuato nella omogeneità delle fattispecie messe a confronto, con particolare riferimento all’interesse pubblico perseguito sia dagli enti locali sia dalle società *in house*, il presupposto per estendere anche a queste ultime il regime di favore previsto per i primi: sicché risultano chiari tanto il contenuto quanto il verso delle censure sollevate, che impongono una mera aggiunta delle società *in house* ai beneficiari della rimodulazione della tariffa, in linea con quanto previsto in riferimento ad altre fattispecie in cui le medesime sono equiparate agli enti locali.

Ciò è coerente con la giurisprudenza costituzionale «che delimita i propri interventi manipolativi reputando che sia necessario, ma al contempo sufficiente, rinvenire nel “sistema nel suo complesso […] ‘precisi punti di riferimento’ e soluzioni ‘già esistenti’ (sentenza n. 236 del 2016) […] immuni da vizi di illegittimità, ancorché non ‘costituzionalmente obbligat[i]’” (sentenza n. 222 del 2018 e, di recente, sentenza n. 146 del 2025)» (sentenza n. 210 del 2025), fermo restando che il *petitum* dell’ordinanza di rimessione non vincola questa Corte, la quale rimane libera, ove ritenga fondate le questioni, di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata (in tal senso, sentenze n. 210, n. 146 e n. 53 del 2025, nonché n. 46 del 2024).

8.– Si può quindi passare all’esame del merito.

9.– Come noto, con l’art. 26 del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, il legislatore – al fine di una maggiore sostenibilità della politica di supporto alle energie rinnovabili e di riduzione degli oneri gravanti sui consumatori finali, rappresentati da specifiche componenti tariffarie della bolletta elettrica, quale la componente “A3”, destinate al reperimento della provvista per l’erogazione degli incentivi – è intervenuto sul sistema di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti alternative, rimodulando *in peius* le tariffe incentivanti previste dai vari “conti energia” e riconosciute ai titolari di impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore ai 200 kW, in virtù di apposite convenzioni sottoscritte tra i soggetti responsabili degli impianti e il GSE.

9.1.– Alla stregua di quanto già riconosciuto da questa Corte, la rimodulazione è stata disegnata secondo una «logica perequativa», in base «ad un interesse pubblico, in termini di equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco, volto a coniugare la politica di supporto

alla produzione di energia da fonte rinnovabile con la maggiore sostenibilità dei costi correlativi a carico degli utenti finali dell'energia elettrica» (sentenza n. 16 del 2017).

9.2.– Pochi mesi dopo, il legislatore è nuovamente intervenuto sul meccanismo della rimodulazione degli incentivi con l'art. 22-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, come convertito (norma oggi censurata), prevedendo che «[l]e disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 dell'articolo 26 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, non si applicano agli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della predetta legge di conversione, enti locali o scuole».

9.3.– Il legislatore, nella sua discrezionalità, ha dunque scelto di esonerare dal meccanismo innanzi illustrato enti locali e scuole, responsabili di impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore ai 200 kW al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione, i quali, per effetto di tale deroga, possono continuare a beneficiare della tariffa originariamente fissata nelle convenzioni stipulate con il GSE.

10.– Con le questioni odierne, questa Corte è chiamata a vagliare la ragionevolezza di tale scelta in riferimento alla mancata ricomprensione, nel perimetro soggettivo della deroga, delle società *in house* costituite dagli enti locali, le quali, ad avviso del giudice *a quo*, condividono lo stesso interesse pubblico facente capo all'ente costituente, che su di esse esercita il "controllo analogo"; interesse pubblico che, sempre secondo la ricostruzione del rimettente, sarebbe alla base della deroga prevista dall'art. 22-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

10.1.– Occorre innanzitutto evidenziare che il regime eccezionale introdotto dal legislatore con la disposizione in esame ha un ambito applicativo circoscritto solo a enti locali e scuole, con esclusione di ogni altra amministrazione pubblica, fra cui anche le regioni.

Al riguardo, nella già più volte richiamata sentenza n. 16 del 2017, questa Corte si è sinteticamente riferita a «ragioni di rispondenza a pubblico interesse della deroga in favore di enti e scuole». Muovendo da tale riferimento, il giudice *a quo*, come pure la parte, ritengono di individuare la *ratio* dell'eccezionale regime nella tutela dell'interesse pubblico di cui enti locali e scuole sono portatori.

Un tale ragionamento non è però convincente. Al di là, infatti, della oggettiva differenza sussistente fra «ragioni di rispondenza a pubblico interesse della deroga» (questa la dizione rinvenibile nella summenzionata pronuncia della Corte) e mera «titolarità di un interesse pubblico» da parte di alcuni soggetti (come si legge nell'ordinanza di rimessione), l'utilizzo di questo secondo criterio, al fine di delineare la platea di beneficiari esentati dalla regola della rimodulazione degli incentivi, porterebbe potenzialmente ad ampliare, in modo significativo e indefinito, il perimetro soggettivo della deroga. Basti pensare alla grande quantità ed eterogeneità di altri soggetti pubblici (*in primis* le regioni), portatori per definizione di interessi pubblici, che possono essere responsabili di impianti fotovoltaici e sottoscrivere apposite convenzioni con il GSE e che il legislatore, muovendosi in quella «logica perequativa» cui più sopra si è fatto cenno, ha, invece, inteso lasciare fuori dall'ambito applicativo dell'art. 22-*bis*.

11.– Neppure la comunanza del più specifico interesse pubblico di cui è esponente l'ente locale (che opera direttamente nell'interesse della collettività territoriale, esercitando funzioni pubbliche primarie) con quello perseguito dalla società *in house* nello svolgimento del compito affidatole dalla pubblica amministrazione, in virtù del vincolo di scopo fissato dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, risulta, peraltro, sufficiente a ritenere estensibile *tout court* la disciplina pubblicistica prevista per il primo a favore delle seconde.

12.– Come noto, le società *in house* non sono annoverabili tra le pubbliche amministrazioni o tra le articolazioni di queste, pur sussistendo ambiti nei quali il legislatore assoggetta l'ente

societario al regime dell'ente pubblico.

12.1.– La scelta dell'amministrazione di attuare compiti di rilievo pubblicistico attraverso uno strumento organizzativo di diritto privato, pur segnato dalle caratteristiche di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016, non tramuta la personalità giuridica privatistica con la conseguenza che dette società, in base all'art. 1, comma 3, del medesimo decreto legislativo, restano assoggettate alle «norme sulle società contenute nel codice civile» e a quelle «generali di diritto privato», salvo che sia diversamente disposto.

In questa prospettiva, quindi, l'applicazione della disciplina propria dei soggetti pubblici alle società *in house* presuppone la sussistenza di uno specifico fondamento normativo della deroga dal regime generale privatistico (come avviene, per esempio, con riguardo al profilo della giurisdizione contabile, in base a quanto espressamente stabilito dall'art. 12 del d.lgs. n. 175 del 2016).

12.2.– Ad analoghe conclusioni perviene, del resto, la giurisprudenza più recente (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 30 ottobre 2025, n. 8415; Cass., sez. un. civ., n. 23453 del 2024), secondo cui la società *in house* è una vera e propria società di natura privata, dotata di una sua autonoma soggettività giuridica rispetto all'amministrazione socia, da considerarsi parificabile a un ente pubblico solo negli ambiti in cui ciò sia espressamente previsto.

12.3.– Essa può infatti operare nel libero mercato, secondo il d.lgs. n. 175 del 2016, fino a un quinto del proprio fatturato, sempre a condizione di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale (art. 16, comma 3-*bis*); come pure può contemplare forme di partecipazione privata al proprio patrimonio, sempre che esse siano prescritte dal legislatore e non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società (art. 16, comma 1).

L'impossibilità di annoverare le società *in house* tra gli enti pubblici è comprovata, poi, dalla loro soggezione alle procedure concorsuali ordinarie e, se ne ricorrono i presupposti, all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza (art. 14), in antitesi alla tradizionale regola della sottrazione degli enti pubblici da tali procedure, ribadita da ultimo dall'art. 1 del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155).

Ancora, in ragione della possibilità di prestare i propri servizi anche a terzi, seppure nella percentuale residua del 20 per cento dell'attività svolta, la società *in house*, a differenza degli enti pubblici, è anche soggetta all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza n. 22 ottobre 2018, n. 6009).

12.4.– Alla stregua di quanto sopra, le società *in house* e gli enti locali costituenti rappresentano due fattispecie tra loro non omogenee e, dunque, non comparabili.

13.– Pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per il profilo della disparità di trattamento, non è fondata.

14.– Né può essere accolta la questione sollevata in riferimento allo stesso art. 3 Cost. per il diverso profilo della irragionevolezza intrinseca.

14.1.– Infatti, mentre enti locali e scuole, date le loro caratteristiche strutturali e, soprattutto, la rigidità dei rispettivi bilanci, risulterebbero particolarmente esposti agli effetti finanziari negativi derivanti dalla rimodulazione *in peius* degli incentivi, il soggetto *in house*, per la struttura societaria e per la possibilità di operare sul mercato nei richiamati limiti, sopporta fisiologicamente i rischi di impresa (fra i quali rientra una eventuale riduzione dei ricavi), che, tuttavia, è meglio in grado di gestire. Più in dettaglio, dette società hanno sovente un oggetto sociale ampio (così è anche nel caso di Soelia spa) che consente loro di

differenziare le attività svolte, anche ricorrendo al mercato nel già richiamato limite percentuale, come pure di riorientarle nel caso ciò si renda necessario nel tempo, oltre alla possibilità di modificare la propria struttura organizzativa anche mediante piani di ristrutturazione aziendale.

14.2.– Alla caratteristica della flessibilità che connota la struttura e l'organizzazione della società *in house* deve aggiungersi, poi, che, come sottolineato nella già richiamata sentenza n. 16 del 2017, gli specifici investimenti connessi alla realizzazione e gestione degli impianti fotovoltaici, incisi dalla disciplina della rimodulazione, devono ritenersi comunque «salvaguardati dalla gradualità della rimodulazione, dalle varietà delle opzioni previste dalla legge e dalle misure compensative (che consentono di attenuare l'incidenza economica della riduzione dell'incentivazione), restandone, pertanto, assicurata l'equa remunerazione»; sicché gli effetti finanziari negativi, derivanti dalla riduzione degli incentivi, sono stati sensibilmente ridotti, anche nei confronti delle società in questione.

14.3.– Secondo l'indicata prospettiva, nel settore dell'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ove il legislatore è comunque tenuto all'osservanza dei vincoli in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, non è quindi irragionevole la scelta di assoggettare alla rimodulazione delle tariffe le società *in house*, considerandole alla stregua di operatori economici comuni. Infatti, mantenere inalterati gli incentivi per tali società, da un lato, equivarrebbe ad attribuire alle stesse un vantaggio competitivo, consentendo loro di godere di una provvidenza economica pubblica atta a diminuirne o coprirne i costi; dall'altro, ridurrebbe l'auspicata diminuzione della componente tariffaria "A3" – gravante sugli oneri generali di sistema e destinata a reperire la provvista per l'erogazione dell'incentivo – che costituisce la specifica finalità sottesa alla disciplina generale della rimodulazione.

15.– Da ultimo, si rivela non fondata anche la questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost.

15.1.– Secondo il rimettente, il trattamento deteriore riservato alle società *in house* scoraggerebbe il ricorso a tale modello organizzativo e frustrerebbe il principio del buon andamento nell'ipotesi in cui tale scelta si rivelasse la migliore in termini di convenienza ed efficienza dell'azione amministrativa.

15.2.– Tale impostazione sconta, tuttavia, un errore di prospettiva.

15.3.– La rimodulazione degli incentivi non va a incidere, infatti, sul momento genetico dell'*in house*, ossia sull'originaria decisione dell'ente locale relativa al modello gestionale, bensì, semmai, sul momento successivo, relativo allo svolgimento dell'attività da parte della società *in house*, una volta che l'ente locale abbia già optato – e, dunque, fatto la propria valutazione di convenienza – per tale modello.

Trattandosi di un'attività verosimilmente durevole nel tempo, non può pretendersi che essa rimanga del tutto impermeabile alle variabili tipicamente connesse al suo fluire; sotto questo profilo, peraltro, viene in rilievo quel già richiamato rischio di impresa che proprio il modello societario prescelto dall'ente locale dovrebbe essere meglio in grado di gestire.

15.4.– La disposizione censurata, quindi, non scoraggia, né potrebbe farlo, la scelta dell'ente locale, chiamato a valutare, caso per caso, tutti gli elementi inerenti all'eventuale vantaggio derivante dalla creazione di una società *in house*; ciò tanto più che, proprio nell'ottica del buon andamento, il legislatore ha anche contemplato la misura della razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016), con conseguente possibile messa in liquidazione o cessione della società *in house* qualora tale modello gestionale si riveli, appunto, non più conveniente.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.