



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 10040 del 2022, proposto dall’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente – A.R.E.R.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

GG Garbin s.a.s. di Giuseppe Garbin & C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Cesare Mainardis, Mario Nussi e Aldo Travi, con domicilio digitale presso gli stessi in assenza di elezione di domicilio fisico in Roma;

nei confronti

Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dagli avvocati Gianluigi Pellegrino e Antonio Pugliese, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, corso del Rinascimento n. 11;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Transizione Ecologica (oggi

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica), Ministero dello Sviluppo Economico (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy), Cassa per i servizi energetici e ambientali, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione prima, del 9 febbraio 2023, n. 356, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A. e della GG Garbin s.a.s. di Giuseppe Garbin & C.;

Visto il ricorso incidentale d’appello proposto dal Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A.;

Visto il ricorso incidentale d’appello proposto dalla GG Garbin s.a.s. di Giuseppe Garbin & C.;

Vista la propria ordinanza n. 10150 del 22 dicembre 2025;

Vista l’istanza in data 28 gennaio 2026 del Gestore dei servizi energetici – GSE S.p.A.;

Viste le memorie;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 31 marzo 2026 il cons. Francesco Guarracino e uditi per le parti gli avvocati Cesare Mainardis e Gianluigi Pellegrino e gli avvocati dello Stato Luigi Simeoli e Emanuele Feola;

I. Premessa

I.1 - In quattro distinti giudizi innanzi a questa Sezione, tra cui quello indicato in epigrafe, concernenti la deliberazione dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente del 21 giugno 2022, n. 266/2022/R/eel, adottata in attuazione dell’articolo 15-bis del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, il Consiglio di Stato ha adottato quattro ordinanze di contenuto analogo (n. 10148, n. 10149, n. 10150 e n. 10151 del

22 dicembre 2025) con le quali, per le ragioni che vi sono esposte ai §§ 14-22, ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

“1. - Se l'articolo 5, paragrafi 3 e 4, della direttiva (UE) 2019/944, quando consente agli Stati membri di attuare interventi pubblici nella fissazione dei prezzi di fornitura dell'energia elettrica ai clienti civili in condizioni di povertà energetica o vulnerabili, peraltro subordinatamente alla ricorrenza di determinate condizioni, debba essere interpretato nel senso che esso osta, a contrario, all'applicazione di una disciplina nazionale, quale quella contenuta nell'articolo 15-bis del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, che individui un tetto sui ricavi sul mercato all'ingrosso dell'energia elettrica.

2. - In caso di risposta negativa alla prima questione pregiudiziale, se l'articolo 8, par. 1 lett. a) del regolamento (UE) n. 2022/1854, quando consente agli Stati membri di mantenere misure che limitano ulteriormente i ricavi di mercato, debba interpretarsi nel senso di far salve con effetto retroattivo le misure già adottate dagli Stati membri ancorché in contrasto con la direttiva (UE) n. 2019/944 e, in tal caso, soltanto a condizione della loro conformità alle condizioni e ai presupposti di cui agli articoli 7 e 8 del regolamento medesimo.

3. – In caso di risposta positiva alla seconda questione pregiudiziale, se gli articoli da 6 a 8 del regolamento (UE) n. 2022/1854, in relazione alle definizioni di “ricavi di mercato” e di “ricavi eccedenti” contenute, rispettivamente, nell'articolo 2, punti 5 e 9, dello stesso regolamento, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano all'applicazione di una normativa nazionale che ponga ai ricavi un tetto calcolato non sull'utile di impresa, ma sulla differenza tra un prezzo di riferimento stabilito in via tabellare per zone di mercato e un prezzo di mercato praticato dai produttori, con modalità analoghe a quelle previste dal legislatore italiano nell'articolo 15 bis del decreto legge n. 4 del 2022”.

I.2 – Le quattro cause pregiudiziali pendenti davanti alla Corte di giustizia sono la C-878/25, la n. C-879/25, la n. C-880/25 (originata dall'ordinanza di rimessione adottata nel presente giudizio) e la n. C-881/25.

I.3 – Con istanza depositata il 28 gennaio 2026, il Gestore dei servizi energetici – GSE S.p.A. ha chiesto il ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale formulata nel presente giudizio con l'ordinanza n. 10150/2025, perché le suddette questioni pregiudiziali sarebbero state intanto risolte con la sentenza della Corte di Giustizia, Sez. IV, 22 gennaio 2026, C-423-23, *Secab*.

I.4 – Il 13 marzo 2026 l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente ha presentato una memoria in cui sostiene anch'essa che le tre questioni pregiudiziali trovano risoluzione nella sentenza *Secab* sopra richiamata.

I.5 – Il 17 marzo 2026 è pervenuta comunicazione dal cancelliere della Corte di giustizia con la quale, nel trasmettere copia delle sentenze della Corte di giustizia del 18 dicembre 2025 nella causa C-633/23 *Electrabel* e del 22 gennaio 2026 nella causa C-423/23 *Secab*, ad oggetto analogo, si chiede a questo Consiglio di voler precisare alla Corte se, alla luce di tali sentenze, intenda mantenere in essere il suo rinvio pregiudiziale e, in tale ipotesi, per quali motivi.

I.6 – Il 23 marzo 2026 la società GG Garbin s.a.s. di Giuseppe Garbin & C., già ricorrente in primo grado, ha presentato una memoria per chiedere che l'istanza di ritiro dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale sia rigettata.

I.7 – Il 27 marzo 2026 il Gestore dei servizi energetici – GSE S.p.A. ha presentato una memoria, unica per tutti e quattro i giudizi, per insistere nella istanza di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale.

I.8 – Alla camera di consiglio del 31 marzo 2026 è stata disposta la trattazione dell'istanza in udienza pubblica e, esaurita la discussione, la stessa è stata trattenuta in decisione.

II. Argomenti delle parti

II.1 – Il Gestore dei servizi energetici sostiene, nella sua istanza, che il primo

quesito pregiudiziale posto da questo Consiglio di Stato avrebbe già trovato risposta nella sopravvenuta sentenza sulla causa C-423/23 *Secab*, allorché essa, ai punti 33 e 34 e 50, afferma: *«l'articolo 5, paragrafo 4 [letto anche alla luce del paragrafo 3] della direttiva 2019/944 mira quindi a disciplinare gli interventi degli Stati membri nella fissazione dei prezzi ai quali l'energia elettrica è venduta dai fornitori di energia elettrica a determinate categorie di clienti. Di conseguenza, tale disposizione non ha alcun rapporto con la fissazione di un tetto sui ricavi di mercato ottenuti dalla vendita di energia elettrica da parte di determinati produttori. Ne consegue che detta disposizione deve essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale come quella descritta al punto 31 della presente sentenza.....(e) adottata anteriormente al regolamento 2022/1854».*

II.2 – Il Gestore ritiene che, di conseguenza, debbano ritenersi assorbiti i quesiti secondo e terzo, poiché essi sarebbero subordinati al solo esito positivo del primo quesito, il quale sarebbe ora escluso dalle conclusioni della sentenza appena citata.

II.3 – In ogni caso deduce, con riferimento al secondo quesito pregiudiziale, che le considerazioni svolte ai punti 44, 45 e 54 della sentenza *Secab* avrebbero (secondo quanto affermato nell'istanza) “fatto salva la normativa italiana, nella parte in cui questa non garantiva ai produttori di conservare il 10% dei ricavi eccedenti il tetto”, e, con riguardo al terzo quesito pregiudiziale, che anche quest'ultimo sarebbe stato risolto dalla medesima sentenza allorché essa si è occupata, nei punti 60 e ss., della modalità di calcolo del tetto ai ricavi.

II.4 – Il Gestore ha ribadito la sua richiesta di ritiro nella memoria prodotta per l'udienza, sostenendo che la sentenza *Secab* e, in modo ancor più esplicito, la sentenza *Electrabel* affermerebbero la piena conformità comunitaria di disposizioni nazionali recanti l'introduzione di un tetto ai ricavi anche in epoca anteriore al regolamento n. 2022/1854/UE.

II.5 – L'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente sostiene anch'essa, nella sua memoria, che le questioni pregiudiziali sollevate da questo Consiglio trovino

ormai soluzione nelle sentenze *Electrabel* e *Secab*, pur con richiami non perfettamente collimanti con quelli effettuati dal Gestore.

II.6 – La GG Garbin s.a.s. di Giuseppe Garbin & C. sostiene l'irritualità dell'istanza di ritiro, perché il ritiro della domanda pregiudiziale sarebbe possibile soltanto in caso di estinzione del giudizio principale.

II.7 – La società medesima chiede, comunque, il rigetto della domanda di ritiro indicando due profili che segnerebbero la differenza tra le questioni pregiudiziali sollevate da questo Consiglio di Stato e quelle, invece, affrontate dalla sentenza *Secab*.

II.8 – Il primo profilo sarebbe legato al fatto che, nella sentenza *Secab*, la Corte di giustizia si sarebbe pronunciata sul secondo quesito del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia assumendo che le misure adottate dallo Stato italiano avessero il carattere e la finalità delle misure di sostegno ai clienti finali di energia elettrica di cui tratta l'articolo 8 del regolamento n. 2022/1854/UE, mentre il rilievo contenuto nel § 17 dell'ordinanza di rimessione di questo Consiglio di Stato porrebbe in evidenza uno scenario differente, nel quale la misura adottata dallo Stato italiano non perseguirebbe una finalità di sostegno di famiglie e imprese, ma solo un obiettivo di recupero dei cc.dd. extraprofitti.

II.9 – Il secondo profilo attiene al fatto che il terzo quesito pregiudiziale sottoposto da questo Consiglio di Stato fa preciso riferimento alle definizioni di “ricavi di mercato” e di “ricavi eccedenti” contenute nei punti 5 e 9 dell'articolo 2 del regolamento n. 2022/1854/UE, sollevando una questione che non sarebbe affrontata espressamente nella sentenza *Secab*.

II.10 – Secondo la GG Garbin s.a.s., questi due profili si porrebbero come nuovi sia rispetto alla sentenza *Secab* che alla sentenza *Electrabel*.

III. Sull'ammissibilità dell'istanza di ritiro.

III.1 – La possibilità che il giudice nazionale ritiri la domanda di pronuncia pregiudiziale è contemplata dall'articolo 100, paragrafo 1, del regolamento di

procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea.

III.2 – La possibilità che il giudice nazionale italiano sia sollecitato al ritiro della domanda pregiudiziale da una delle parti del giudizio principale durante il periodo di sospensione del giudizio medesimo - nel corso del quale non possono essere compiuti atti del procedimento (art. 298, comma 1, cod. proc. civ., applicabile al processo amministrativo in forza di rinvio dall'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.) - è stata già riconosciuta da questo Consiglio, poiché tale istanza non costituisce un "atto del procedimento" sospeso, ma inerisce al procedimento incidentale di pronuncia pregiudiziale avviato con l'ordinanza di rimessione e costituisce atto di impulso all'esercizio di un potere officioso del giudice, che è consentito alla parte in causa anche se il giudizio è in stato di sospensione (Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 18 giugno 2025, n. 7; Cons. Stato, Sez. Quinta, ordinanza 30 settembre 2019, n. 6551).

III.3 – Pertanto, l'istanza di ritiro presentata dal Gestore dei servizi energetici è ammissibile.

IV. Sulle condizioni per il ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale

IV.1 – Le "Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale" (2019/C 380/01), adottate dalla Corte di giustizia, all'articolo 26 recitano: *«Sebbene la Corte rimanga in linea di principio investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale fintantoché quest'ultima non venga ritirata dal giudice del rinvio, occorre tuttavia tenere presente la funzione della Corte nell'ambito del procedimento pregiudiziale, che è di contribuire all'effettiva amministrazione della giustizia negli Stati membri, e non di formulare pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche. Poiché il procedimento pregiudiziale presuppone che una controversia sia effettivamente pendente dinanzi al giudice del rinvio, spetta a quest'ultimo rendere noto alla Corte qualsiasi incidente processuale che possa influire sul procedimento*

pregiudiziale dinanzi ad essa pendente e, in particolare, qualsiasi rinuncia agli atti o composizione amichevole della controversia di cui al procedimento principale nonché ogni altro incidente che comporti l'estinzione del procedimento principale. Tale giudice deve inoltre informare la Corte dell'eventuale adozione di una decisione resa nell'ambito di un ricorso proposto contro la decisione di rinvio e delle sue conseguenze sulla domanda di pronuncia pregiudiziale. Ai fini del corretto svolgimento del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte e, segnatamente, allo scopo di evitare che la Corte dedichi tempo e risorse a una causa che potrebbe essere ritirata o priva di oggetto, occorre che tali informazioni siano comunicate alla Corte il più rapidamente possibile».

IV.2 – Pertanto il giudice nazionale rimettente deve informare la Corte di qualsiasi incidente processuale che, incidendo sull'effettiva pendenza della controversia di cui al procedimento principale, faccia venir meno la rilevanza concreta della questione pregiudiziale per la definizione di quel procedimento, quali: a) la rinuncia agli atti; b) la composizione amichevole della controversia; c) ogni altro incidente che comporti l'estinzione del procedimento principale.

IV.3 – In tutti questi casi, difatti, la risoluzione del dubbio interpretativo sollevato dal giudice nazionale diverrebbe superflua (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ord. n. 7 del 2025 cit., con riferimento all'ipotesi della cessata materia del contendere).

IV.4 – La possibilità che il giudice nazionale ritiri la domanda di pronuncia pregiudiziale può darsi anche nel diverso caso in cui venga, invece, a cessare lo stesso dubbio interpretativo e, con esso, l'obbligo di rinvio pregiudiziale che incombe sul giudice nazionale di ultima istanza, come nelle ipotesi di “piena sovrapposibilità” tra la questione pendente davanti alla Corte e quanto dalla Corte deciso, intanto, in relazione ad altro caso (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ord. 28 ottobre 2019, n. 13).

IV.5 – In quest'ultimo caso, in particolare, il ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale da parte del giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno presuppone che egli ritenga che

sia sopraggiunto un definitivo chiarimento interpretativo, da parte della Corte, della disposizione di diritto dell'Unione oggetto della sua questione pregiudiziale, tale che, ove siffatto chiarimento fosse intervenuto prima, egli non sarebbe stato obbligato al rinvio pregiudiziale, alla luce delle seconda delle tre eccezioni elaborate dalla Corte nella sentenza del 6 ottobre 1982, C-283/81 *Cilfit*, punto 21, vale a dire quella che ricorre quando «*la disposizione comunitaria di cui è causa ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte*».

IV.6 – Difatti, secondo la giurisprudenza della Corte, un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso può essere esonerato dall'obbligo di adire in via pregiudiziale la Corte soltanto se si trova in una situazione corrispondente a una delle tre eccezioni *Cilfit*, la cui ricorrenza egli deve valutare sotto la propria responsabilità, in modo indipendente e con la dovuta attenzione (in tal senso v. sentenza Corte di giustizia, Grande Sezione, 24 marzo 2026, C-767/23, [*Remling*], punto 22, nonché giurisprudenza ivi citata).

IV.7 – Tuttavia, alla luce dei chiarimenti della stessa giurisprudenza, la seconda eccezione *Cilfit* implica che la questione sollevata sia materialmente identica ad altra questione, sollevata in relazione ad analoga fattispecie, che sia già stata decisa in via pregiudiziale o, a maggior ragione, nell'ambito del medesimo procedimento nazionale ovvero, in mancanza di una rigorosa identità delle questioni della controversia, che una giurisprudenza consolidata della Corte abbia risolto il punto di diritto in questione (v, in tal senso, sentenza 24 marzo 2026, C767/23, [*Remling*], punto 36, nonché giurisprudenza ivi citata).

V. Sull'insussistenza, nel concreto, delle condizioni per il ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale

V.1 – Nel corso del presente giudizio non vi è stata rinuncia agli atti, né composizione amichevole della controversia, né altro incidente che abbia comportato l'estinzione del procedimento principale, e tanto meno le parti hanno

rinunciato ai motivi di impugnazione basati sulla ritenuta incompatibilità con il diritto dell'Unione della disciplina nazionale adottata in attuazione dell'articolo 15-bis del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, o, direttamente, sul contrasto con il diritto dell'Unione dello stesso articolo 15-bis; al contrario, l'originaria parte ricorrente ha insistito espressamente e motivatamente nelle proprie doglianze, opponendosi al ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale.

V.2 – Le questioni pregiudiziali sollevate con l'ordinanza di cui il GSE ha chiesto la revoca in questa sede non sono materialmente identiche alle questioni decise in via pregiudiziale dalla Corte con le sentenze 18 dicembre 2025, C-633/23 *Electrabel* e 22 gennaio 2026, C-423/23 *Secab*, poiché esse si distinguono per la diversità delle domande proposte.

V.3 – Non soltanto manca la rigorosa identità delle questioni, ma neppure può dirsi, ad avviso di questo Consiglio di Stato, che una giurisprudenza che possa dirsi ormai consolidata della Corte abbia chiarito i punti di diritto sollevati nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale, i quali, nel loro complesso, mirano al chiarimento delle condizioni di legittimità, secondo il diritto dell'Unione precedente e successivo al regolamento (UE) n. 2022/1854, di una disciplina nazionale che individui un tetto sui ricavi sul mercato all'ingrosso dell'energia elettrica quale quella che è contenuta nell'articolo 15-bis del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25.

V.4 – Pertanto, nel caso in esame non ricorrono le condizioni per il ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale e, dunque, la relativa istanza presentata dal GSE deve essere respinta.

VI. Sulla richiesta pervenuta dal Cancelliere della Corte di giustizia

VI.1 – Per le ragioni che, alla luce dei punti IV.1 e ss., si sono svolte ai punti V.1, V.2 e V.3, questo Consiglio di Stato intende mantenere in essere il suo rinvio pregiudiziale.

VI.2 – Nel far ciò, ritiene di segnalare alla Corte la presenza di un errore materiale nell’*incipit* del secondo quesito pregiudiziale («2 - *In caso di risposta negativa alla prima questione pregiudiziale ...*»), che risulta, peraltro, evidente dal raffronto con la giustificazione dello stesso quesito che è contenuta nel paragrafo 21 dell’ordinanza di rimessione («21. – *Qualora, invece, la risposta al [primo] quesito fosse positiva, nel senso cioè del carattere ostativo della direttiva (UE) n. 2019/944, si pone il problema...*»).

VI.3 – Il secondo quesito pregiudiziale, pertanto, deve essere correttamente letto e interpretato secondo quanto precisato al precedente punto VI.2.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda) respinge l’istanza di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale contenuta nell’ordinanza 22 dicembre 2025, n. 10150.

Dichiara che intende mantenere in essere il suo rinvio pregiudiziale, nei sensi di cui in motivazione.

Dispone che il presente provvedimento sia trasmesso, a cura della Segreteria della Sezione, alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell’Unione Europea e alle parti costituite.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 marzo 2026 con l’intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere, Estensore

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Guarracino

IL PRESIDENTE
Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO