



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

Pasquale D'Ascola

Maria Acierno

Adriana Doronzo

Mauro Di Marzio

Chiara Graziosi

Enzo Vincenti

Irene Tricomi

Eduardo Campese

Mauro Criscuolo

Primo Presidente

Presidente di Sezione

Presidente di Sezione

Presidente di Sezione

Presidente di Sezione

Presidente di Sezione Rel./Est.

Presidente di Sezione

Consigliere

Consigliere

Oggetto:

*RIC.CONTR
O DECISIONI
DI GIUDICI
SPECIALI
(CONS. DI
STATO ETC.)

Ud.13/01/20

26 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 13526/2025 R.G. proposto da:

QCII Basilicata XXXIV s.r.l. in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Michele Briamonte unitamente all'avvocato Francesco Celestino;

-ricorrente-

contro

Gestore Servizi Energetici-GSE S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Sergio Fidanzia, unitamente agli avvocati Antonio Pugliese e Angelo Gigliola;

-controricorrente-



nonché contro

Agenzia Delle Entrate - Direzione Provinciale Di Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

-intimata-

avverso la sentenza del Consiglio di Stato, Roma, n. 2713/2025, depositata il 31/03/2025.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 13/01/2026 dal Presidente Enzo Vincenti.

FATTI DI CAUSA

1. - QCII Basilicata XXXIV s.r.l. è parte di un gruppo societario denominato "QCII Basilicata", costituito da plurime società accomunate dalla medesima denominazione e distinte dall'indicazione progressiva di numeri romani.

Ciascuna di tali società è titolare, in forza di subentro nelle concessioni originariamente rilasciate a precedenti soggetti responsabili, di uno o più impianti fotovoltaici ammessi al regime di incentivazione previsto dal decreto del Ministro delle attività produttive del 28 luglio 2005 (*c.d. "Primo Conto Energia"*).

2. - A seguito di attività di verifica e controllo, il Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A., avendo accertato nel 2017 talune violazioni del decreto ministeriale 31 gennaio 2014 [segnatamente: *a)* l'omesso pagamento della cauzione definitiva; *b)* la falsità delle dichiarazioni rese in sede di subentro; *c)* la mancata titolarità dell'Autorizzazione Unica], dichiarò la decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti nei confronti di QCII Basilicata XXXIV s.r.l. (così come di tutte le altre società del Gruppo).

3. - Avverso il provvedimento di decadenza QCII Basilicata XXXIV s.r.l. propose ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (T.A.R.) per il Lazio, contestandone la legittimità.



3.1. - Il T.A.R. per il Lazio, con sentenza del 2017, respinse il ricorso, ritenendo legittimo il provvedimento di decadenza adottato dal GSE e confermando la perdita del diritto alle tariffe incentivanti.

3.2. - Contro tale pronuncia QCII Basilicata XXXIV s.r.l. propose appello, che il Consiglio di Stato rigettò con sentenza del 2022.

4. - Giova, altresì, evidenziare che, in pendenza dell'appello deciso con la sentenza del 2022, GSE instaurò dinanzi al T.A.R. del Lazio sia un giudizio di ottemperanza (in data 21.10.2019) della sentenza di primo grado del 2017, sia un autonomo giudizio (in data 13.11.2019), in entrambi i casi al fine di ottenere la condanna di QCII Basilicata XXXIV alla restituzione degli incentivi percepiti sino all'adozione dei provvedimenti di decadenza.

Il secondo giudizio, in data 13.11.2019, venne proposto "in via meramente cautelativa", nel caso in cui il T.A.R. adito con il giudizio di ottemperanza non avesse accordato tale specifica tutela.

4.1. - Sempre nelle more del gravame sulla sentenza di primo grado del 2017, QCII Basilicata XXXIV (oltre ad essere interessata da due giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti) propose istanza al GSE per la revoca dei provvedimenti di decadenza alla luce della sopravvenuta modifica dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28/2011 ad opera dell'art. 56, commi 7 e 8, del d.l. n. 76/2020 (convertito dalla legge n. 120/2020).

L'istanza fu respinta e il provvedimento negativo del GSE venne impugnato dinanzi al T.A.R. del Lazio con ricorso distinto dal r.g.n. 3632/2021, solo parzialmente accolto con sentenza n. 9440/2024, avverso la quale era interposto appello dalla stessa originaria ricorrente.

4.2. - Il giudizio di ottemperanza del 21.10.2019 si concluse - a seguito di decisione del T.A.R. del 2020, confermata da sentenza del Consiglio di Stato del 2022 - con il rigetto definitivo del ricorso di GSE, in quanto la sentenza di cui si invocava l'ottemperanza aveva respinto il



ricorso di QCII Basilicata XXXIV volto unicamente ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti di decadenza dalle tariffe incentivanti, senza, quindi, statuire sull'obbligo di restituzione degli incentivi corrisposti.

5. - L'autonomo giudizio del 13.11.2019 (che specificamente interessa in questa sede) venne deciso, in primo grado, dal T.A.R. del Lazio con sentenza n. 7628/2024, con la quale, respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata da QCII Basilicata XXXIV s.r.l., fu accolta la domanda proposta da GSE e condannata la società convenuta alla restituzione degli importi richiesti.

6. - Avverso tale sentenza QCII Basilicata XXXIV S.r.l. proponeva appello, reiterando l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e invocando, tra l'altro, la sospensione del processo in attesa della definizione del giudizio instaurato contro il rigetto dell'istanza di riesame dei provvedimenti di decadenza, ritenendo sussistente un rapporto di pregiudizialità tra i due giudizi.

6.1. - Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 2713/2025, respingeva l'appello, confermando la pronuncia di primo grado.

In particolare, il giudice di appello:

a) rigettava l'istanza di sospensione del giudizio, escludendo la sussistenza di un rapporto di dipendenza o pregiudizialità tra il giudizio relativo alla restituzione degli incentivi e quello avente ad oggetto il rigetto dell'istanza di riesame del provvedimento di decadenza, ritenendo che il «rapporto amministrativo [era] stato infatti definito dal provvedimento di decadenza ormai consolidatosi, alla luce del quale il credito del GSE [poteva] dirsi "certo"», mentre "l'eventuale esito favorevole del riesame previsto dall'art. 56 del d.l. n. 76 del 2020 [avrebbe rappresentato] una nuova regolazione del rapporto in base ad una disciplina sopravvenuta, che [assumeva] rilievo in sede di ottemperanza, ma non [incideva] sul presente giudizio, né sul piano sostanziale, né su quello processuale" ;



b) (ri)afferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a. "sulle controversie concernenti la decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti e la successiva richiesta di restituzione, in quanto attinenti a provvedimenti riguardanti la "produzione di energia", alla quale "sono riconducibili anche le misure di incentivazione, che rappresentano uno strumento di indirizzo della produzione energetica nazionale" (a tal fine richiamando Cass., S.U., n. 14653/2017 e Cons. Stato, Sez. II, n. 4752/2022);

c) escludeva l'inammissibilità dell'azione di recupero per violazione del divieto di *bis in idem*, nonostante la pendenza dinanzi alla Corte dei conti di giudizi di responsabilità erariale volti a ottenere la restituzione delle medesime somme, aventi funzione essenzialmente riparatoria;

d) affermava che dalla "decadenza dagli incentivi consegue direttamente l'obbligo della società di restituire le somme da questa indebitamente ottenute, in applicazione dell'art. 2033 c.c., essendo la loro percezione divenuta priva di titolo";

e) rigettava la richiesta, formulata in via subordinata ai sensi dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28/2011 (come modificato dalla legge n. 205/2017 e poi dal d.l. n. 101/2019), di riduzione dell'importo da restituire, avendo tale norma portata innovativa e applicabile solo alle violazioni accertate dal 1° gennaio 2018 e, dunque, non riferibile al provvedimento di decadenza nella specie adottato nel 2017.

7.- Per la cassazione di tale sentenza ha proposto ricorso QCII Basilicata XXXIV S.r.l., affidando le sorti dell'impugnazione a due motivi formulati ai sensi degli artt. 362 c.p.c., 110 c.p.a. e 111, comma ottavo, Cost.

8. - Il Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A. ha resistito con controricorso.

Non ha svolto attività difensiva in questa sede l'intimata Agenzia delle Entrate-Direzione Provinciale di Bolzano.



9. – Le parti, ricorrente e controricorrente, hanno depositato memoria ai sensi dell'art. 380-*bis*.1 c.p.c.; anche il pubblico ministero ha depositato memoria, concludendo per l'accoglimento del ricorso con declaratoria della giurisdizione del giudice ordinario.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Con il primo mezzo è dedotto, ai sensi degli artt. 362, comma primo, c.p.c., 110 c.p.a. e 111, comma ottavo, Cost., il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in favore di quella del giudice ordinario, per violazione e falsa applicazione dell'art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a. in riferimento alla domanda proposta dal Gestore dei Servizi Energetici ai sensi dell'art. 2033 c.c., riguardante la restituzione degli incentivi erogati e poi fatti oggetto di provvedimento di decadenza.

Il Consiglio di Stato avrebbe erroneamente ricondotto anche la successiva richiesta di restituzione degli incentivi nell'ambito della giurisdizione esclusiva in materia di produzione di energia, assumendo che le misure di incentivazione ne costituiscano uno strumento di indirizzo.

La ricorrente sostiene, invece, che l'art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a., nel devolvere alla giurisdizione esclusiva le controversie attinenti a procedure e provvedimenti concernenti la produzione di energia, presuppone l'esercizio di poteri pubblicistici autoritativi, quale indefettibile requisito di radicamento della giurisdizione amministrativa, requisito che, nel caso di specie, difetterebbe.

Il giudizio è stato, infatti, instaurato dal GSE al solo fine di ottenere la condanna di QCII Basilicata XXXIV alla restituzione delle somme erogate, quale effetto dell'intervenuta decadenza dal diritto all'incentivazione, già definitivamente accertata in separati giudizi amministrativi, con la conseguenza che l'oggetto della presente controversia non sarebbe costituito né dalla legittimità dei provvedimenti di decadenza, né dall'esercizio di poteri autoritativi, ma esclusivamente



dall'obbligo restitutorio delle somme percepite in forza di un titolo venuto meno.

Sulla premessa che la produzione di energia elettrica non assumerebbe rilievo ai fini dell'*actio indebiti* - non essendo il giudice della restituzione tenuto ad accertare l'*an* o il *quantum* dell'energia prodotta, ma unicamente l'avvenuto pagamento delle somme e il venir meno del titolo giustificativo -, la ricorrente evidenzia come la richiesta di restituzione del GSE non integrerebbe un provvedimento amministrativo, risolvendosi in una mera diffida di pagamento, priva dei caratteri dell'autoritatività e dell'efficacia esecutiva.

Neppure risulterebbero pertinenti i precedenti richiamati dalla sentenza impugnata, in quanto riferiti a fattispecie nelle quali veniva in rilievo anche la contestazione del provvedimento di decadenza, circostanza estranea alla presente controversia, nella quale è in discussione esclusivamente la pretesa restitutoria conseguente a un titolo già definitivamente venuto meno.

Pertanto, giacché il *petitum* sostanziale trova titolo in un indebito oggettivo discendente da giudizi amministrativi ormai definitivi, la controversia apparterrebbe alla giurisdizione del giudice ordinario.

1.1. - Il motivo è fondato.

1.1.1. - Ai fini della risoluzione della questione di giurisdizione posta dal ricorso occorre fare riferimento al criterio del *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (tra le molte: Cass., S.U., n. 20350/2018; Cass., S.U., n. 2368/2024).

Con l'ulteriore precisazione che, a tal fine, rileva la domanda proposta dall'attore e non anche il contenuto delle eventuali eccezioni



sollevate dal convenuto, a meno che le stesse non evidenzino che la pretesa giudiziale avversa, già come *ab initio* formulata, implichi l'accertamento di situazioni soggettive esulanti dalla cognizione del giudice adito (tra le altre, Cass., S.U., n. 19600/2012 e Cass., S.U., n. 28053/2018).

1.1.2. – Il ricorso originariamente proposto, in data 13.11.2019, da GSE dinanzi al T.A.R. del Lazio (depositato in atti da QCII Basilicata XXXIV ai sensi dell'art. 369, secondo comma, n. 4, c.p.c. e che queste Sezioni Unite sono tenute a conoscere in quanto anche giudice del fatto processuale) era volto al "recupero di tale indebito" (p. 6), ossia di quello maturato a seguito del rigetto, con sentenza del T.A.R. del Lazio del 2017, del ricorso di QCII Basilicata XXXIV per "l'annullamento dei ... provvedimenti di decadenza e l'accertamento del diritto all'erogazione delle tariffe incentivanti" (p. 6).

L'azione di GSE per il recupero dell'indebito è stata proposta (come detto) "in via meramente cautelativa", nel caso in cui il T.A.R. adito con distinto giudizio di ottemperanza non avesse accordato tale specifica tutela (pp. 3 e 7). Tutela che, in effetti, non è stata poi riconosciuta, avendo rilevato il giudice amministrativo adito che la sentenza di cui si invocava l'ottemperanza aveva respinto il ricorso di QCII Basilicata XXXIV volto unicamente ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti di decadenza dalle tariffe incentivanti, senza, quindi, statuire sull'obbligo di restituzione degli incentivi corrisposti.

GSE ha, quindi, evidenziato la "necessità di procurarsi il titolo giudiziale ai fini dell'avvio di una procedura di esecuzione forzata per recuperare siffatto credito restitutorio" (p. 7) e "(p)er tale motivo" ha adito il T.A.R. e ad esso chiesto "la condanna della società alla restituzione delle tariffe incentivanti indebitamente percepite a valle dello svolgimento di un ordinario giudizio di cognizione" (p. 7).



A tal riguardo, GSE ha sostenuto (pp. 8, 9 e 10) che era "pacifico l'orientamento" del giudice amministrativo secondo cui le "maggiori somme erogate dal GSE in base alle risultanze di provvedimenti di decadenza dagli incentivi integrano obbligazioni restitutorie, riconducibili alla fattispecie di indebito oggettivo ai sensi dell'articolo 2033 c.c." e che il T.A.R. del Lazio si era già pronunciato, nel 2017, sulla "legittimità dei provvedimenti di decadenza dei 3 impianti esercitati da QCII Basilicata XXXIV S.r.l.", per cui tali sentenze, "seppur appellate innanzi al Consiglio di Stato, non sono state sospese, con la conseguenza che i provvedimenti di decadenza da cui origina il credito restitutorio del GSE sono pienamente efficaci ed esecutivi", non potendo la sussistenza di detto credito "essere rimessa in discussione in questa sede", in quanto già oggetto delle "statuizioni giurisdizionali" del giudice amministrativo "che l'ha cristallizzata giudizialmente con le sentenze di rigetto dei ricorsi avversari".

1.1.2.1. – Giova, altresì, osservare, sin d'ora, che il T.A.R. del Lazio, con la sentenza n. 7628/2024, ha dato evidenza al fatto che, nella specie, veniva "in rilievo una fattispecie di indebito oggettivo, sussumibile nella previsione dell'art. 2033 c.c., derivante dall'avvenuta percezione da parte della società resistente di incentivi di cui è stata dichiarata la decadenza con provvedimenti divenuti definitivi a seguito del rigetto della relativa impugnazione sia in primo grado che in sede di appello – quest'ultimo definitosi nelle more del giudizio - con conseguente obbligo legale di restituzione degli incentivi indebitamente percepiti a fronte di una decadenza ormai consolidatasi per effetto del sopravvenuto passaggio in giudicato delle sentenze di rigetto dei ricorsi proposti per il relativo annullamento" (§ 3).

Analogamente il Consiglio di Stato, con la sentenza impugnata in questa sede (n. 2713/2025), ha affermato che GSE "agisce per la ripetizione di somme divenute indebite a seguito del venir meno del titolo



che ne aveva giustificato il pagamento (l'ammissione agli incentivi), in forza del provvedimento di decadenza, ormai consolidatosi: è dunque quest'ultimo che regola il rapporto amministrativo tra le parti e rappresenta il presupposto dell'azione di ripetizione dell'indebito" (§ 7.3).

1.1.3. – Tanto premesso, occorre, dunque, verificare, alla luce del *petitum* sostanziale, se la materia del contendere evochi l'esercizio di poteri pubblicistici da parte del Gestore dei Servizi Energetici in materia di regolazione delle tariffe e di determinazione degli incentivi, ovvero se si collochi su un piano esclusivamente privatistico, regolato dal diritto comune.

1.1.3.1. - Ad avviso del controricorrente GSE, la proposta domanda restitutoria non potrebbe essere isolata dal procedimento pubblicistico che l'ha preceduta, in quanto: *a)* la restituzione delle somme è la naturale conseguenza dell'esercizio del potere di verifica e di decadenza di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011; *b)* il rapporto di incentivazione assume natura intrinsecamente pubblicistica in ogni sua fase, inclusa quella patologica della decadenza e del recupero; *c)* la giurisdizione amministrativa non viene meno per il solo fatto che la decadenza non sia più contestata, poiché il credito restitutorio rimane strutturalmente connesso all'esercizio di un potere autoritativo; *d)* le pronunce delle Sezioni Unite che riconoscono la giurisdizione amministrativa in materia di incentivi energetici sarebbero idonee a ricomprendere anche le azioni restitutorie successive.

1.1.4. – Per le ragioni di seguito esposte, tale articolato impianto difensivo non può essere condiviso nella fattispecie in esame.

1.1.4.1. – La norma di cui all'art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a., nel devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia, non comporta una attribuzione generalizzata di tutte le



controversie che trovano la loro origine in rapporti incentivanti o in precedenti atti amministrativi.

La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a. si radica, dunque, quando la controversia attiene all'esercizio di poteri pubblicistici del GSE e, in particolare, ogni qual volta il giudice sia chiamato a sindacare – direttamente o indirettamente – un provvedimento o una procedura che esprime la funzione pubblica di indirizzo della produzione energetica, tra i quali rientrano il riconoscimento, il diniego, la revoca, la decadenza o la rimodulazione degli incentivi.

In tali ipotesi, anche qualora il rapporto sia regolato mediante convenzioni o strumenti negoziali, il Gestore dei Servizi Energetici non agisce come controparte paritaria, bensì come amministrazione in posizione di supremazia, sicché la situazione del privato assume la natura di interesse legittimo ovvero di diritto soggettivo nell'ambito di un rapporto pubblicistico.

Tuttavia, diverse sono le sorti del riparto di giurisdizione allorché il provvedimento autoritativo non sia più in discussione. Quando la decadenza dagli incentivi sia stata definitivamente accertata – perché non impugnata ovvero perché confermata da sentenza passata in giudicato – il potere amministrativo del GSE deve ritenersi ormai esaurito.

In tale evenienza, infatti, il provvedimento di decadenza assurge a presupposto fattuale e giuridico irretrattabile, sottratto a ogni ulteriore scrutinio giurisdizionale.

1.1.4.2. - La giurisprudenza di legittimità ha più volte affermato che il GSE, pur operando nella veste di società per azioni il cui azionista unico è il Ministero dell'Economia e delle Finanze, svolge funzioni di natura pubblicistica nel settore elettrico e, in particolare, in tema di incentivazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile, attendendo alla gestione del relativo sistema pubblico anche mediante la concreta



erogazione delle tariffe (Cass., S.U., n. 4326/2014, n. 10409/2017, n. 26150/2017, n. 28057/2018).

È stato altresì precisato che la previsione di contributi tariffari costituisce uno strumento di indirizzo della produzione energetica nazionale (Cass., S.U., n. 14653/2017), innestandosi in un'area caratterizzata dalla necessità di bilanciare rilevanti interessi pubblici e privati (Cass., S.U., n. 10795/2017).

Alla luce di tali coordinate, questa Corte – anche sulla scorta di quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 16 del 2017 – ha chiarito che, nelle controversie in materia di incentivi alle energie rinnovabili e di convenzioni accessorie stipulate con il Gestore, l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario presuppone che la materia del contendere non verta sull'utilizzo di poteri pubblicistici in materia di regolazione delle tariffe e di determinazione degli incentivi, ma abbia un oggetto meramente privatistico (Cass., S.U., n. 7560/2020, n. 23900/2020, n. 785/2021, n. 22204/2022).

In particolare, S.U. n. 14653/2017 ha ritenuto sussistente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in controversia vertente sulla legittimità dell'atto con cui il GSE, in esito ad un procedimento di verifica, ha dichiarato la decadenza dal diritto alla tariffa incentivante per l'energia prodotta da un impianto fotovoltaico, con "conseguenziale richiesta di restituzione dei contributi percetti", giacché controversia attinente "ad un provvedimento riguardante l'incentivazione della produzione di energia elettrica dalla fonte solare" e, quindi, la «"produzione di energia", essendo la previsione di contributi tariffari un efficace strumento di indirizzo della produzione energetica nazionale».

Inoltre, S.U. n. 29922/2017 (e nello stesso senso: S.U. n. 10650, n. 10409, n. 10410 e n. 10411 del 2017) ha affermato sussistere la giurisdizione amministrativa in una controversia nella quale il titolare di un impianto fotovoltaico chiedeva l'accertamento del diritto a conseguire la



tariffa incentivante, il riconoscimento della rivalutazione ISTAT, le conseguenti condanne e l'accertamento negativo del diritto del GSE alla ripetizione delle somme già corrisposte.

In tale contesto, la pretesa restitutoria del Gestore era presa in considerazione nell'ambito di un procedimento di rideterminazione della tariffa ed era contestata unitamente alla legittimità dell'esercizio del potere amministrativo di recupero.

Successivamente, S.U. n. 10020/2019 (e nello stesso senso: S.U. n. 10795/2017, n. 14653/2017 e n. 28057/2018) ha chiarito che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si estende alle controversie con il GSE in tema di misure di incentivazione anche quando l'amministrazione operi mediante strumenti negoziali. In tali casi, la giurisdizione amministrativa è giustificata dalla natura pubblicistica delle funzioni svolte dal GSE e dal carattere autoritativo delle determinazioni che incidono sull'assetto del rapporto incentivante, come avviene, in particolare, nelle controversie relative alle rimodulazioni degli incentivi.

Ed ancora, S.U. n. 22697/2022 ha riconosciuto sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo con riferimento a provvedimenti incidenti sul mantenimento del diritto a beneficiare delle tariffe incentivanti riconosciute dal GSE, valorizzando la natura del provvedimento quale atto idoneo a coinvolgere un numero indeterminato di soggetti e a incidere sull'assetto del diritto all'incentivo, ancora suscettibile di conformazione attraverso l'esercizio del potere amministrativo.

Analoga impostazione emerge da S.U. n. 25479/2021, secondo cui la giurisdizione del giudice amministrativo è da ravvisarsi in relazione all'impugnazione di un provvedimento dell'Agenzia delle Entrate qualificato come atto tipicamente amministrativo, generale, meramente ricognitivo e attuativo della legge, non contenente una pretesa tributaria sostanziale. Anche in tale fattispecie si è dato rilievo alla necessità di valutare un atto



che incide sull'assetto normativo del rapporto tra incentivi e regime fiscale e non all'esistenza di una pretesa patrimoniale già definita e cristallizzata.

1.1.4.2.1. - Le pronunce richiamate non affrontano, invece, l'ipotesi di una pretesa restitutoria fondata su un provvedimento di decadenza ormai definitivo (e tale non era affatto la controversia decisa da S.U. n. 14653/2017, nella quale l'adito giudice amministrativo era chiamato anzitutto a conoscere della legittimità del provvedimento di decadenza dalla tariffa incentivante), né qualificano come rientrante nell'art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a. una controversia limitata alla esecuzione patrimoniale di un assetto del rapporto già consolidato.

1.1.4.3. - Ciò posto, la controversia in esame, come si evince dal *petitum* sostanziale che la connota (secondo quanto illustrato al § 1.1.2., che precede), non investe la legittimità del provvedimento di decadenza dalle tariffe incentivanti, né la spettanza dell'incentivo, né la sua misura o la sua conformazione.

Il giudizio ha ad oggetto, invece, la domanda di restituzione delle somme già erogate, che il GSE stesso assume essere divenute prive di causa a seguito della decadenza.

In siffatto contesto, tale domanda non postula alcun nuovo esercizio di potere pubblico.

Il giudice adito è chiamato non già a sindacare o a valutare la legittimità della decadenza, ma soltanto ad accertare se, a fronte di pagamenti effettuati, il titolo giustificativo sia venuto meno e se, per l'effetto, sussista l'obbligo restitutorio ai sensi dell'art. 2033 c.c.

In tale prospettiva, queste Sezioni Unite (n. 10016/2021) hanno affermato che appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia che abbia come titolo un indebito oggettivo discendente da un giudizio dinanzi al giudice amministrativo che abbia definito il rapporto giuridico originariamente in discussione.



Il giudice dell'obbligazione restitutoria è, pertanto, tenuto a interpretare il provvedimento di decadenza nel senso meramente ricognitivo e non valutativo, di prenderne atto come fatto giuridico esistente e definitivo.

Ne consegue che la controversia sulla restituzione degli incentivi non conosce più dell'esercizio di poteri pubblicistici, non attenendo a procedure o a provvedimenti concernenti la produzione di energia in senso funzionale, né, più in particolare, al provvedimento di decadenza dalla tariffa incentivante - già oggetto di separato giudizio, conclusosi nel senso della legittimità di tale provvedimento -, ma si risolve in una ordinaria pretesa restitutoria fondata su un diritto soggettivo di credito.

1.1.4.4. - Nella specie, pertanto, non risultano pertinenti le pronunce di queste Sezioni Unite che radicano la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie aventi ad oggetto la disciplina sostanziale del regime incentivante o il diritto del privato a conseguire la tariffa più favorevole, né quelle relative a rimodulazioni autoritative degli incentivi o, ancora, quelle concernenti l'impugnazione di provvedimenti capaci di incidere sulla posizione del beneficiario degli incentivi, con conseguenziale richiesta di recupero di quelli illegittimamente erogati.

L'art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a. non estende, quindi, la giurisdizione esclusiva a tutte le controversie solo causalmente collegate a un provvedimento amministrativo, ma richiede che l'oggetto della lite sia l'esercizio, almeno in via mediata, di un potere autoritativo.

Ne consegue che, nel caso in esame, il provvedimento di decadenza si configura quale mero antecedente della pretesa restitutoria, la cui legittimità non è più oggetto di contestazione, collocandosi la controversia in una fase, quella della ripetizione dell'indebito, nella quale l'intervento autoritativo dell'amministrazione deve ritenersi definitivamente esaurito.



2. - Con il secondo mezzo è denunciato, ai sensi degli artt. 362, comma primo, c.p.c., 110 c.p.a. e 111, comma ottavo, Cost., "eccesso di potere giurisdizionale per usurpazione della funzione legislativa e del diniego di giurisdizione", per avere il Consiglio di Stato negato la sospensione necessaria, ex art. 295 c.p.c., del giudizio di condanna alla restituzione degli incentivi, ritenendo che la pendenza del procedimento di riesame ex art. 56 del d.l. n. 76/2020 non incidesse né sul piano sostanziale, né su quello processuale del giudizio restitutorio.

2.1. - Il motivo è assorbito dall'accoglimento del primo motivo di ricorso, da cui consegue la cassazione della sentenza impugnata per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quella del giudice ordinario, quale statuizione che preclude l'esame del dedotto vizio di eccesso di potere giurisdizionale, il quale presuppone, comunque, che il giudice amministrativo abbia, nella presente controversia, la *potestas iudicandi*.

3. - Deve, dunque, essere accolto il primo motivo di ricorso, con assorbimento del secondo motivo.

La sentenza impugnata va, quindi, cassata e dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale la causa dovrà essere riassunta nel termine di legge; il medesimo giudice provvederà anche sulle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

accoglie il primo motivo di ricorso e dichiara assorbito il secondo motivo;

cassa la sentenza impugnata e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale la causa dovrà essere riassunta nel termine di legge;

rimette al medesimo giudice la regolamentazione delle spese del giudizio di cassazione.



Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di Cassazione, in data 13 gennaio 2026.

Il Presidente

Pasquale D'Ascola

