



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9186 del 2021, proposto da

Società Agricola Mim s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Guido Broglio, Marco Giustiniani, Giampaolo Grechi, Antonello Frasca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Giustiniani (Pavia E Ansaldo) in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

contro

Gestore Servizi Energetici - G.S.E S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Arturo Cancrini, Francesco Vagnucci, Antonio Pugliese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Arturo Cancrini in Roma, piazza di San Bernardo, 101;

nei confronti

del Ministero dello Sviluppo Economico, non costituito in giudizio;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- a) della comunicazione del GSE del 30 agosto 2021, numero di protocollo GSE/P20210022100, avente ad oggetto “Comunicazione di esito del procedimento ai sensi degli artt. 2 e ss., legge 7 agosto 1990 n. 241 per la rimodulazione della tariffa incentivante ai sensi dell’art. 30, comma 1, lettera b) del d.m. 6 luglio 2012, impianto denominato “REGONA”, identificato dal codice IAFR 8562 – TO102921 – Richiesta restituzione incentivi”;
- b) della comunicazione del GSE del 22 luglio 2021, numero di protocollo GSE/P20210019849, avente ad oggetto “Comunicazione di esito del procedimento ai sensi degli artt. 2 e ss. della Legge 7 agosto 1990 n. 241 per la rimodulazione della tariffa incentivante ai sensi dell’art. 30, comma 1, lettera b) del d.m. 6 luglio 2012, impianto denominato “REGONA”, identificato dal codice IAFR 8562”;
- c) della comunicazione di avvio del procedimento del 25 marzo 2021, numero di protocollo GSE/P20210009301, avente ad oggetto “Comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli artt. 2 e ss. Della Legge 7 agosto 1990 n. 241 di svolgimento dell’attività di controllo relativa all’attribuzione del parametro di decurtazione per entrata in esercizio di cui al d.m. 6 luglio 2012, Art. 30 comma 1b, in riferimento all’impianto denominato “REGONA”, identificato dal codice IAFR 8562”;
- d) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti.

per quanto riguarda la domanda riconvenzionale presentata dal Gestore Servizi Energetici - G.S.E S.p.A. l'8 ottobre 2021:

per la condanna, in via riconvenzionale, della ricorrente alla restituzione degli incentivi indebitamente percepiti e al pagamento dei relativi interessi;

in via subordinata,

per l'accertamento

della sussistenza di un indebito oggettivo ex art. 2033 del codice civile e per la condanna in via riconvenzionale della ricorrente alla restituzione degli incentivi indebitamente percepiti e al pagamento dei relativi interessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Gestore Servizi Energetici - G.S.E S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 24 aprile 2026 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La ricorrente è un'azienda attiva nel settore della produzione e distribuzione di energie alternativi da fonti rinnovabili, proprietaria del solo impianto biogas denominato "Regona".

2. In data 5 agosto 2013, MIM ha richiesto il rilascio della qualifica IAFR ("Impianto alimentato da fonti rinnovabili") per la realizzazione del predetto impianto, richiesta approvata dal GSE il 15 gennaio 2014.

3. La società ha quindi effettuato la richiesta di accesso alla c.d. "Tariffa Onnicomprensiva", ai sensi dell'art. 16 del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 18 dicembre 2008, accolta dal GSE con conseguente stipula della convenzione in data 14 febbraio 2015.

4. Il 25 marzo 2021, ad oltre sei anni dalla stipula della Convenzione e ad oltre 8 dall'entrata in funzione dell'impianto, il GSE ha comunicato l'avvio di un procedimento di controllo finalizzato alla decurtazione degli incentivi corrisposti (prot. GSE/P20210009301).

5. All'esito del procedimento, il GSE ha comunicato la rimodulazione della tariffa, atteso che all'atto dell'ammissione non era stata applicata la decurtazione del 6% a norma dell'art. 30 comma 1, lettera b), del d.m. 6 luglio 2012.

6. Avverso il suddetto provvedimento è insorta la ricorrente con il presente ricorso, affidato alle seguenti censure:

I) *"Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 7 agosto 1990 e dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 3 marzo 2011, come modificato dai commi 7 e 8 dell'art. 56 del d.l. n. 76/2020 – Eccesso di potere per violazione del principio del legittimo affidamento e della leale collaborazione tra pubblico e privato – Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto"*. Il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato in violazione dei presupposti per l'esercizio dell'autotutela. L'art. 42, co. 3, d.lgs. n. 28/2011 andrebbe letto nel senso di richiedere il rispetto dei presupposti *ex art. 21-nonies*, legge n. 241/90 ogni qualvolta si vada, con un provvedimento di secondo grado, ad incidere su incentivi già erogati con possibile vulnus al principio del legittimo affidamento. Nel caso oggetto del presente ricorso, la rimodulazione (con efficacia retroattiva e conseguente recupero delle somme già erogate) interverrebbe a distanza di oltre otto anni dalla concessione degli incentivi e a distanza di oltre sei anni dalla stipula della Convenzione. Anche qualora la rimodulazione non rientrasse nei casi di cui all'art. 42, comma 3, rientrerebbe comunque nel più ampio *genus* dell'autotutela, avendone tutte le

caratteristiche, sicché anche sotto tale profilo il provvedimento sarebbe carente dei relativi presupposti, essendo stato adottato oltre i termini di legge, senza alcun bilanciamento con gli interessi contrapposti;

II) “*Violazione del principio del legittimo affidamento con riferimento agli artt. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28/2011 e 21-nonies della l. n. 241/90 e istanza di rimessione della questione pregiudiziale alla corte di giustizia ue ex art. 267 tfue*”. Ove la lettura della normativa nazionale proposta dal GSE fosse ritenuta corretta, sussisterebbero dubbi circa la compatibilità della medesima rispetto al parametro rappresentato dal principio unionale del legittimo affidamento, il quale trova ingresso nel nostro ordinamento attraverso gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., con conseguente necessità di rimettere alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale circa la compatibilità della richiamata normativa con il suddetto principio;

III) “*Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 7 e 10 della l. n. 241/1990, degli artt. 24 e 97 cost, del principio di proporzionalità e ragionevolezza dell’azione amministrativa, del principio del contraddittorio - Eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, illogicità, travisamento dei presupposti di fatto e ingiustizia manifesta*”. Il provvedimento sarebbe anche illegittimo per difetto di motivazione in ordine ai presupposti per l’esercizio del potere, anche alla luce delle circostanze allegate da MIM in sede procedimentale tramite le osservazioni presentate il 22 aprile 2021. Non si spiegherebbero, infatti, le ragioni per cui le difese prodotte dalla ricorrente in sede procedimentale non potessero essere condivise. Carente di motivazione sarebbe anche il profilo della valutazione degli interessi dei soggetti privati coinvolti e/o destinatari dei provvedimenti di rimodulazione;

IV) “*Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 21-nonies della legge n. 241 del 7 agosto 1990 e dell’art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 3 marzo 2011, come modificato dai commi 7 e 8 dell’art. 56 del d.l. n. 76/2020 (sotto altro profilo) – Eccesso di potere per violazione del principio del legittimo affidamento*”. In via subordinata, anche qualora si voglia valorizzare l’immanenza del potere di verifica della spettanza degli incentivi, andrebbe comunque negata la possibilità in capo al GSE di recuperare le somme già erogate perché un tale provvedimento sarebbe illegittimo per di ragioni tra cui la violazione del legittimo affidamento e della lettera dell’art. 42. L’immanenza del potere di verifica della spettanza degli incentivi, infatti, riguarderebbe il diverso aspetto della permanenza dei presupposti per gli stessi incentivi nel corso dello svolgimento dell’attività, non la rimessa in discussione *ad libitum* dei presupposti iniziali, senza il rispetto delle necessarie garanzie ed affidamenti in capo alle imprese direttamente coinvolte. Inoltre, il GSE avrebbe trattato un complesso procedimento di autotutela alla stregua di un procedimento ordinario, volto all’originario riconoscimento del beneficio auspicato dalle imprese; ciò, peraltro, oltre sei anni dopo la Convenzione. Lo stesso art. 42, comma 3, del d.lgs. 28/2011 prevede che solo “*in presenza dei presupposti di cui all’art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241*” il GSE possa disporre il “*recupero le somme già erogate*”. Nel caso di specie, invece, il GSE avrebbe tentato di recuperare somme già erogate (142.417,98 €), senza verificare la sussistenza dei presupposti dell’art. 21-nonies, ergo l’illegittimità degli atti impugnati. In ogni caso, l’operato del GSE sarebbe comunque illegittimo nella parte in cui impone il recupero anche di somme erogate oltre 12 mesi prima della comunicazione di esito del procedimento, in quanto anche ove si voglia qualificare le ‘singole’ erogazioni come ‘singoli’ provvedimenti a sé stanti (e si reputi il provvedimento di rimodulazione rispettoso degli altri presupposti dell’art. 21-nonies), gli atti impugnati sarebbero comunque tardivi con riferimento alle erogazioni oltre 12 mesi antecedenti al provvedimento del 22 luglio 2021 (di conclusione del procedimento).

7. Il GSE si è costituito in resistenza, chiedendo il rigetto del ricorso e proponendo, altresì, domanda riconvenzionale volta a ottenere la condanna della ricorrente al pagamento in proprio favore della somma di € 142.417,98, oltre agli interessi legali maturati e maturandi dalla data della domanda (30.8.2021) sino all’effettivo soddisfo.

8. All’udienza straordinaria di smaltimento dell’arretrato del 24.4.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

9. Il ricorso è fondato.

10. Occorre preliminarmente rilevare che, come osservato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 8282/2025, con la quale è stata annullata la sentenza del Tribunale che aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sulla presente controversia, il provvedimento impugnato costituisce un atto di rideterminazione autoritativa della tariffa incentivante inizialmente riconosciuta al privato. Infatti, *“Sebbene l’intervento del Gestore si sia effettivamente concretato, in ultima analisi, in un ricalcolo aritmetico delle somme spettanti alla Società, ciò non consente di qualificarlo – come ritenuto dal primo giudice – in termini di mera attività esecutiva o contabile, essendo svolto nell’esercizio di un potere pubblico di controllo sulla corretta applicazione della disciplina incentivante. La rideterminazione tariffaria operata dal GSE non esprime, dunque, una gestione paritetica del rapporto, ma configura un atto autoritativo volto a ripristinare la legalità del regime di sostegno e a garantire il corretto impiego delle risorse pubbliche, incidendo unilateralmente sulla sfera giuridica del beneficiario”*.

11. La sostanza del provvedimento impugnato è, più precisamente e come non può essere ragionevolmente sconosciuto, quella di un atto di autotutela decisoria, con il quale l’Amministrazione è intervenuta per rimuovere un profilo di illegittimità del precedente provvedimento di ammissione consistente in particolare nella rideterminazione della tariffa, originariamente stabilita, dallo stesso GSE, in difformità rispetto a quanto previsto dall’art. 30 comma 1, lettera b), del d.m. 6 luglio 2012.

12. Il medesimo GSE, d’altra parte, esclude che ai fini in discussione venga in considerazione il potere di decadenza esercitato ai sensi dell’art. 42, comma 3, del D.Lgs. n. 28/2011, il quale trova il proprio presupposto nell’accertamento di *“violazioni ... rilevanti ai fini dell’erogazione degli incentivi”*, laddove nel presente caso viene operata una mera rimodulazione degli stessi *“al solo ed esclusivo fine di ripristinare la conformità alla normativa vigente dell’entità dei benefici incentivanti riconosciuti alla MIM”*.

13. Il ripristino della legalità, tuttavia, è proprio il risultato a cui tende l’esercizio del potere di autotutela (in particolare di annullamento d’ufficio, in questo caso parziale), che va però perseguito nel rispetto dei pertinenti vincoli normativi.

14. Il GSE sostiene, in senso contrario, che *“il potere di autotutela involge ... profili di discrezionalità cui il Gestore non ha qui in alcun modo fatto ricorso, essendosi limitato ... ad applicare in maniera vincolata le pertinenti previsioni regolamentari”*. Con ciò, tuttavia, esso confonde la finalità sottesa all’attribuzione del potere (ripristino della legalità in funzione di cura dello specifico interesse pubblico affidato all’Amministrazione) con le modalità e i limiti stabiliti dalla legge per il suo esercizio, atteso che i profili di discrezionalità che, nell’attuale quadro normativo, connotano l’annullamento d’ufficio attestano esclusivamente che il mero ripristino della legalità non costituisce un valore assoluto, dovendo trovare adeguato bilanciamento con gli ulteriori interessi e valori in gioco.

15. Giova peraltro aggiungere che, anche per quanto riguarda la materia della decadenza dalle tariffe incentivanti, che pure tradizionalmente è stato ricondotto, piuttosto che al *genus* dell’autotutela, al più generale potere di controllo e di vigilanza del settore del GSE, la più recente giurisprudenza ha chiarito che *“quando al privato è stato attribuito un “bene della vita” all’esito di uno specifico procedimento, la decadenza può riguardare tre ipotesi, quella in cui il beneficio sia stato conseguito sulla base di dichiarazioni o documenti non veri (come nel caso che aveva dato origine alla rimessione all’Adunanza Plenaria, nel quale, con riferimento all’attestazione dell’origine dei pannelli fotovoltaici, era stato presentato un documento non conforme a quello che l’Ente di controllo aveva originariamente emesso), quella dell’inadempimento alle condizioni e agli obblighi cui il beneficio è subordinato e quella della sopravvenuta carenza dei requisiti per il suo ottenimento; esorbita invece dall’ambito di applicazione dell’istituto, per ricadere in quello dell’autotutela, la fattispecie in cui l’Amministrazione, dopo aver valutato e ritenuto sussistenti, esplicitamente o implicitamente, i presupposti per la concessione dell’incentivo, così*

ingenerando nel privato il ragionevole convincimento della sua spettanza, riesamini la situazione e pervenga a una conclusione opposta” (Cons. St., II, 6.9.2024, n. 7461; TAR Lazio – Roma, III-ter, 24.1.2025, n. 1478).

16. Per quanto tale impostazione non sia incontrastata, anche la giurisprudenza più restrittiva ha ammesso che *“l’autotutela potrebbe venire in rilievo [...] in un’ipotesi, ossia quella in cui il G.S.E. rivaluti gli stessi presupposti già vagliati in sede di approvazione della proposta sic et simpliciter, ossia mediante un mero riesame delle stesse risultanze istruttorie già a sua disposizione sin dall’iniziale adozione del provvedimento di approvazione”* (TAR Lazio, V-ter, 31.1.2025, n. 2289).

17. Orbene, tali presupposti ricorrono senz’altro nel caso di specie, atteso che nella presente fattispecie il provvedimento di rideterminazione della tariffa è conseguente alla mera presa d’atto da parte del GSE dell’errore da esso stesso commesso all’atto dell’ammissione, consistente nella mancata applicazione della decurtazione di cui all’art. 30 comma 1, lettera b), del d.m. 6 luglio 2012.

Non ricorrono, pertanto, né la dichiarazione non veritiera, né l’inadempimento (successivo all’ammissione ai benefici) a prescrizioni, né la sopravvenuta carenza di requisiti.

18. Per come si inquadri la potestà esercitata nel presente caso dal GSE, pertanto, non v’è spazio per la configurazione di un potere (perché di potere autoritativo si tratta, come precisato dal Consiglio di Stato) che consenta all’Amministrazione di rideterminarsi *ad libitum* travolgendo il proprio precedente operato, al di fuori della cornice normativa appositamente apprestata dalla legge per l’adozione degli atti di ritiro.

19. In ragione di quanto sopra, è fondato il primo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente ha lamentato il mancato rispetto dei presupposti per l’esercizio del potere di annullamento d’ufficio (parziale), tale essendo la natura dell’atto impugnato e risultando tale potere esercitato oltre i termini di legge e in mancanza di qualsivoglia valutazione nei termini richiesti dall’art. 21-*nonies* della legge n. 241/90. Il provvedimento impugnato va, pertanto, annullato.

20. Ne consegue *de plano* il rigetto della domanda riconvenzionale proposta dal GSE, posto che, attesa la natura pubblicistica del potere esercitato, essa non potrebbe che fondarsi sul provvedimento gravato in questa sede, oggetto di accertamento di illegittimità e di conseguente annullamento, ciò ostando anche al preteso accertamento dell’indebito oggettivo come richiesto in via subordinata.

21. Sussistono peraltro, in ragione della peculiarità della fattispecie, eccezionali ragioni per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato. Rigetta la domanda riconvenzionale proposta dal GSE.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Enrico Mattei, Presidente FF

Salvatore Ermete Massimo Accolla, Primo Referendario

Marco Savi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Marco Savi

IL PRESIDENTE
Enrico Mattei

IL SEGRETARIO