

Publicato il 05/09/2025

N. 07212/2025REG.PROV.COLL.
N. 08331/2023 REG.RIC.
N. 08415/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8331 del 2023, proposto dal Comune di Villapiana, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Sticchi Damiani e Mauro Fortunato Magnelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Gestore dei servizi energetici - GSE s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Fidanzia, Angelo Gigliola e Antonio Pugliese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore, ex lege* rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di

ad adiuvandum

SPV Project 1806 s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Natale Carbone e Giulio Rossetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

MB Finance s.r.l. a socio unico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Natale Carbone, Enrico Caratozzolo e Giulio Rossetto con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Curatela fallimentare della Perseo Energia s.r.l., in persona del curatore, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Pera, Rosa Ciamillo e Luigi Maria Pepe, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nonché sul ricorso numero di registro generale 8415 del 2023, proposto dal Gestore dei servizi energetici - GSE s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Fidanzia, Angelo Gigliola, Antonio Pugliese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Villapiana, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Sticchi Damiani, Mauro Fortunato Magnelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, ex lege rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di

ad opponendum

SPV Project 1806 s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Natale Carbone e Giulio Rossetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

MB Finance s.r.l. a socio unico, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Natale Carbone, Enrico Caratozzolo e Giulio Rossetto con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Curatela fallimentare della Perseo Energia s.r.l., in persona del curatore, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Pera, Rosa Ciamillo e Luigi Maria Pepe, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. III, 23 marzo 2023, n. 5119, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Villapiana, del GSE, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero delle imprese e del made in Italy, di SPV Project 1806 s.r.l., di MB Finance s.r.l. a socio unico e Curatela fallimentare della Perseo Energia s.r.l.

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 luglio 2025 il consigliere Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Carlomagno (in sostituzione dell'avvocato Andrea Sticchi Damiani), Sergio Fidanzia, Giulio Rossetto, Angelo Gigliola, Natale Carbone e Roberto Pera;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il giudizio ha ad oggetto i provvedimenti con cui il Gestore dei servizi energetici (GSE) ha disposto e poi confermato, a seguito di istanza *ex art.* 56, commi 7 e 8 del d.l. 76/2020, la decadenza dell'appellante Comune di

Villapiana dal diritto a percepire le tariffe incentivanti previste dal decreto ministeriale 5 maggio 2011 (c.d. “quarto Conto Energia”).

2. I fatti rilevanti per la decisione possono essere così sintetizzati:

- il Comune di Villapiana (CS) è soggetto responsabile di sette impianti fotovoltaici, ciascuno di potenza pari a 995,50 kW, realizzati nel territorio comunale dalla società Perseo Energia s.r.l. (identificati dai codici 813262, 813274, 813282, 813286, 813296, 813302 e 813308);
- le aree su cui insistono gli impianti sono state acquisite dal Comune mediante procedura espropriativa, avviata con delibera consiliare n. 23/2012 e conclusasi mediante la stipula di una serie di accordi di cessione volontaria con i precedenti proprietari;
- in data 10 aprile 2013, il Comune ha presentato le istanze di ammissione alle tariffe incentivanti di cui al d.m. 5 maggio 2011 (“quarto Conto Energia”);
- le istanze sono state accolte dal GSE con provvedimenti del 7 settembre 2013 (e successive convenzioni stipulate in data 6 settembre 2013), che hanno riconosciuto la tariffa onnicomprensiva di 0,299 €/kWh;
- con note del 12 maggio 2016, il GSE ha comunicato l'avvio di un procedimento di verifica ai sensi dell'art. 42, comma 1 del d.lgs. 28/2011, nell'ambito del quale, dal 17 al 20 maggio 2016, è stato svolto un sopralluogo presso gli impianti;
- con nota prot. P20200000438 del 9 gennaio 2020, il GSE ha chiesto al Comune di Villapiana di fornire chiarimenti in ordine a quattro specifici profili, inerenti a:
 - a) «*soggetto responsabile*» degli impianti, dubitandosi che il Comune svolgesse effettivamente tale ruolo, dal momento che la loro gestione e manutenzione, come i correlati oneri economici e le relative scelte imprenditoriali facevano capo alla società concessionaria Perseo Energia;
 - b) «*proprietà dell'area sulla quale è realizzato l'impianto*», poiché i terreni risultavano trasferiti al Comune solo in data 10 aprile 2013 e tale acquisizione

appariva strumentale all'accesso al regime di favore previsto per gli impianti realizzati sul suolo pubblico;

c) «*frazionamento della potenza dell'impianto fotovoltaico*», essendo emersi indizi di un artato frazionamento di un unico impianto di potenza pari a 6,9 MW in sette impianti di potenza inferiore a 1 MW ciascuno, al fine di accedere a tariffe incentivanti più favorevoli;

d) «*idoneità del titolo autorizzativo*», poiché, ove fosse accertata la natura unitaria dell'impianto, questo non sarebbe stato soggetto a procedura abilitativa semplificata, ma ad autorizzazione unica regionale;

- il Comune ha trasmesso le proprie osservazioni, corredate da documenti, in data 4 marzo 2020;

- con provvedimento prot. P20200030316 del 30 giugno 2020 il GSE, ritenendo che i chiarimenti forniti dal Comune non fossero idonei a superare le criticità riscontrate, ha disposto la decadenza degli incentivi in relazione a tutti gli impianti;

- con successivo provvedimento prot. P20210001304, il GSE ha respinto l'istanza presentata dal Comune ai sensi dell'art. 56, commi 7 e 8 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120);

3. I due provvedimenti da ultimo menzionati sono stati impugnati dal Comune davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

4. La sentenza appellata ha respinto il ricorso principale, proposto avverso il provvedimento di decadenza (prot. P20200030316), mentre ha accolto il ricorso per motivi aggiunti, diretto a contestare il provvedimento di rigetto dell'istanza di riesame (prot. P20210001304), disponendo la compensazione delle spese di lite.

4.1. Nello specifico, il Tribunale:

- ha respinto tutte le contestazioni di ordine generale formulate dal Comune, escludendo che il potere di controllo del GSE fosse riconducibile al paradigma dell'autotutela, ovvero esercitato in modo da invadere le

competenze riservate ad altre autorità o, ancora, in violazione dei diritti di proprietà e di libera iniziativa economica (par. 13);

- ha accolto, invece, le censure di ordine sostanziale relative al riconoscimento della qualifica di “*soggetto responsabile*” in capo al Comune (par. 14 e ss.) – in forza della sopravvenuta disposizione interpretativa di cui all’art. 9-*bis* della l. 13 gennaio 2023, n. 6 (di conversione del d.l. 18 novembre 2022 n. 176) – e al contestato “*frazionamento*” di un impianto unitario a scopo elusivo – ritenendo che tale profilo non fosse stato adeguatamente comprovato dal GSE (par. 17 e ss.);

- ha ritenuto, tuttavia, che l’accoglimento delle anzidette contestazioni non potesse condurre all’annullamento del provvedimento di decadenza, di carattere “*plurimotivato*”, stante l’infondatezza delle censure inerenti alla proprietà delle aree su cui insistono gli impianti (par. 15 e ss.), profilo di per sé idoneo a sorreggere la determinazione del GSE;

- a tale riguardo, valorizzando «*l’espreso ed inequivoco tenore letterale delle pattuizioni negoziali*» intercorse tra le parti (par. 15.1.2), ha accertato che il trasferimento degli immobili al Comune si era perfezionato solo con la sottoscrizione dei contratti definitivi di compravendita (del 10 aprile 2013), in data successiva all’entrata in esercizio degli impianti (26 marzo 2013);

- ha ritenuto, inoltre, inammissibile – trattandosi di posizione non qualificabile in termini di diritto soggettivo – e infondata – per insussistenza dei presupposti di cui all’art. 25, comma 1, del d.m. 5 maggio 2011 – la domanda di accertamento del diritto a percepire gli incentivi del “quarto Conto Energia”, previa qualificazione degli impianti come realizzati “*su edificio*”;

- ha accolto, infine, il primo dei motivi aggiunti proposti avverso il provvedimento di rigetto dell’istanza di riesame, ritenendo erronea l’affermazione del GSE circa la non applicabilità, alla vicenda in esame, dell’art. 56 del d.l. 76/2020 e l’atto, conseguentemente, «*viziato sotto il profilo*

motivazionale», per non aver svolto «alcuna valutazione concreta sulla fattispecie oggetto di riesame» (par. 21.2.3).

5. La sentenza è stata impugnata dal Comune di Villapiana con ricorso iscritto al numero di registro generale 8331 del 2023, per i seguenti motivi:

I. «*Erroneità della Sentenza nella parte in cui ha rigettato il settimo e ottavo motivo del ricorso introduttivo: sulla insussistenza della violazione rilevante contestata*»;

II. «*Erroneità della Sentenza nella parte in cui ha rigettato il secondo motivo del ricorso introduttivo: sulla violazione dei principi dell'autotutela amministrativa*»;

III. «*Erroneità della Sentenza nella parte in cui ha rigettato l'ottavo motivo del ricorso introduttivo: sulla insussistenza della violazione rilevante contestata in via derivata dall'illegittimità degli atti presupposti*»;

IV. «*Erroneità della Sentenza in relazione agli ulteriori motivi di carattere generale (motivi nn. 1, 3, 4, 5): invasione nella sfera della pubblica amministrazione, violazione dei principi in materia di sanzioni e del legittimo affidamento, violazione del diritto di proprietà, violazione dei principi del giusto procedimento*»;

V. «*Erroneità della Sentenza in relazione al motivo n. 6 del ricorso introduttivo e del motivo n. 15 dell'atto di motivi aggiunti: insussistenza del potere di disporre la decadenza*»;

VI. «*Erroneità della Sentenza in relazione alla domanda di accertamento proposta in via subordinata: sul diritto del Comune agli incentivi del IV CE*»;

VII. «*Sui vizi rilevati dal TAR in primo grado; in via subordinata, riproposizione del motivo n. 10 dichiarato assorbito*».

6. Anche il GSE, con ricorso iscritto al numero di registro generale 8415 del 2023, ha appellato la sentenza, limitatamente al capo recante l'annullamento

del provvedimento di rigetto dell'istanza di riesame e il conseguente ordine di riesercitare il relativo potere.

6.1. Nell'unico, articolato, motivo di ricorso, il GSE deduce «*erroneità della sentenza nella parte in cui il giudice di prime cure ha erroneamente rilevato il difetto di motivazione del provvedimento di rigetto dell'istanza di riesame trasmessa al GSE in data 22 settembre 2020. Violazione dell'art. 42 D.Lgs. 28/2011. Violazione dell'art. 21-nonies, comma 1, L. 241/1990. Violazione dell'art. 56, comma 7 D.L. 76/2020. Violazione dell'art. 21-nonies, comma 2-bis, L. 241/1990. Violazione del principio di irretroattività*».

7. Si sono costituiti nei due giudizi anche gli intimati Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero delle imprese e del made in Italy, senza articolare difese.

8. Sono altresì intervenuti – *ad adiuvandum* nel giudizio di r.g. n. 8331/2023, promosso dal Comune e *ad opponendum* nel giudizio di r.g. n. 8415/2023, promosso dal GSE – le società SPV Project 1806 e MB Finance, titolari di crediti derivanti dal contratto di finanziamento stipulato dal Comune per la copertura dei costi relativi alla realizzazione degli impianti fotovoltaici di cui si discute, e la Curatela del Fallimento della società Perseo Energia, affidataria della concessione per la realizzazione e la gestione degli impianti medesimi.

8.1. La Curatela fallimentare ha rilevato – *inter alia* – che l'intervenuto trasferimento della proprietà degli immobili già alla data dei contratti stipulati il 3 e 4 settembre 2012 sarebbe stato accertato dal Consiglio di Stato nella sentenza della sez. VII, 17 febbraio 2025, n. 1279, relativa alla medesima operazione.

9. Le cause sono state chiamate congiuntamente all'udienza pubblica del 22 luglio 2025 e trattenute in decisione.

10. Preliminarmente, ai sensi dell'art. 96, comma 1, c.p.a., si dispone la riunione delle cause iscritte ai numeri di registro generale 8331/2023 e 8415/2023, in quanto relative a due impugnazioni proposte separatamente

contro la stessa sentenza, di cui è doverosa la trattazione unitaria (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 luglio 2021, n. 5615).

11. Nel merito, il ricorso proposto dal Comune di Villapiana è nel complesso infondato.

12. Il provvedimento di decadenza oggetto del presente giudizio, originariamente fondato sul riscontro di quattro distinti profili di irregolarità, risulta ora – a seguito della sentenza di primo grado, non impugnata dal GSE nei relativi capi – sorretto da un unico rilievo, concernente l'impossibilità di qualificare gli impianti come «*realizzati su [...] aree delle amministrazioni pubbliche*», per avere il Comune acquisito la proprietà delle predette aree in un momento successivo all'entrata in esercizio degli impianti.

12.1. Tale qualificazione è determinante ai fini del riconoscimento degli incentivi richiesti, poiché da essa dipendono sia la riconducibilità degli impianti alla categoria dei “*piccoli impianti*”, che accedono direttamente agli incentivi, senza previo obbligo di iscrizione nell'apposito registro (art. 3, comma 1, lett. u), d.m. 5 maggio 2011), sia l'applicazione, in regime di ultrattività, delle tariffe del “quarto Conto Energia” (art. 1, comma 4, lett. c), d.m. 5 luglio 2012).

13. Ciò premesso, il primo motivo contesta la sentenza appellata per aver aderito alla tesi interpretativa del GSE, attribuendo rilievo determinante alla mancata titolarità pubblica dell'area di sedime al momento dell'entrata in esercizio degli impianti.

13.1. La decisione del Tribunale sul punto è ritenuta dall'appellante meritevole di riforma, per una pluralità di ragioni:

a) perché la disciplina vigente non avrebbe previsto, tra i requisiti di accesso agli incentivi, quello relativo alla titolarità pubblica dell'area in data antecedente all'entrata in esercizio dell'impianto;

b) perché, in ogni caso, il trasferimento degli immobili si sarebbe verificato sin dalla stipula dei contratti del 3 e 4 settembre 2012;

c) perché, ancora, il Tribunale avrebbe omissso di pronunciarsi sulle censure relative all'asserito intento elusivo dell'operazione, contestato dal GSE.

13.2. Il motivo è infondato.

13.3. In relazione al primo profilo, l'appellante evidenzia che l'unica condizione espressamente prevista dall'art. 1, comma 4, lett. c) del d.m. 5 luglio 2012 ("quinto Conto Energia") – per l'applicazione, in regime di ultrattività, delle tariffe del "quarto Conto Energia" – è quella dell'entrata in esercizio dell'impianto entro il 31 marzo 2013 (cfr. l'art. 1, comma 425 della l. 24 dicembre 2012, n. 228, che ha prorogato l'iniziale termine del 31 dicembre 2012). L'ulteriore requisito della proprietà pubblica degli edifici e delle aree «*già alla data di entrata in esercizio dell'impianto*», invece, è stato introdotto dal GSE attraverso le note pubblicate come "news" sul proprio sito istituzionale il 7 settembre 2012 e il 5 febbraio 2013, non idonee – secondo l'appellante – a modificare il regime di accesso agli incentivi sancito dai decreti ministeriali. La proprietà pubblica degli immobili sarebbe dunque richiesta dal decreto ministeriale solo ai fini dell'erogazione dell'incentivo, dovendo sussistere al momento della domanda di ammissione, non alla data di entrata in esercizio dell'impianto.

13.4. La prospettazione non è condivisibile. A prescindere dal valore da attribuire alle note di chiarimento del GSE, infatti, essa si pone in contrasto con il dato letterale delle disposizioni ministeriali: sia l'art. 1, comma 4, lett. c) del d.m. 5 luglio 2012 che l'art. 3, comma 1, lett. u) del d.m. 5 maggio 2011 fanno riferimento ad impianti «*realizzati su [...] aree delle amministrazioni pubbliche*», e cioè ad un'attività materiale di realizzazione degli impianti compiuta su beni già appartenenti al soggetto pubblico. Ciò implica, evidentemente, che il trasferimento degli immobili all'amministrazione preceda l'esecuzione delle opere.

13.5. Del resto, se il legislatore avesse inteso estendere il regime in discussione anche agli impianti realizzati su aree di proprietà privata, che siano state acquisite dall'amministrazione in un secondo tempo, avrebbe ragionevolmente

individuato quale requisito la semplice *titolarità* pubblica degli impianti o la mera *collocazione* degli stessi su sedime pubblico. La specifica espressione utilizzata non è invece idonea a ricomprendere, se non attraverso inaccettabili forzature interpretative, l'ipotesi di un mutamento di titolarità successivo alla fase realizzativa. Trattandosi, peraltro, di disposizioni eccezionali, volte – rispettivamente – a sancire l'ultrattività di un regime di incentivazione (quello del “quarto Conto Energia”) altrimenti inapplicabile *ratione temporis* e ad esonerare gli impianti dal rispetto della procedura di iscrizione al Registro (cfr. art. 8 del d.m. 5 maggio 2011), appare coerente adottarne un'interpretazione rigorosa.

13.6. Neppure può ritenersi determinante il richiamo alle Regole Applicative del “quarto” (cfr. pag. 6, par. 2) e del “quinto Conto Energia” (cfr. pag. 6, par. 1.1), laddove precisano che gli edifici e le aree devono essere «*di proprietà*» delle amministrazioni pubbliche. Tale specificazione individua il diritto di proprietà quale unico criterio idoneo a qualificare gli immobili come «*delle amministrazioni pubbliche*» ai fini dell'applicabilità delle norme in discussione, escludendo che analogo effetto possa discendere dalla costituzione di altri diritti reali o da rapporti di natura obbligatoria. Essa non elide, tuttavia, la necessità – emergente direttamente dalle disposizioni ministeriali – che l'attività di realizzazione dell'impianto si compia su immobili già appartenenti alla sfera pubblica.

13.7. A ciò si aggiunga che l'unico riferimento temporale espressamente contemplato dall'art. 1, comma 4, lett. c) del d.m. 5 luglio 2012 per l'applicazione ultrattiva delle tariffe del “quarto Conto Energia” è costituito dall'entrata in esercizio dell'impianto prima di una certa data («*il DM 5 maggio 2011 continua ad applicarsi [...] agli impianti [...] che entrano in esercizio entro il [...]*»). La norma non richiama, invece, la data di presentazione della domanda di incentivazione, sicché la pretesa di legare a

tale momento il requisito della proprietà pubblica dell'area appare priva di qualsiasi appiglio testuale.

13.8. Ancora, l'art. 1, comma 245, della l. n. 228/2012 – che ha prorogato al 31 marzo 2013, l'originario termine del 31 dicembre 2012, di cui al d.m. 5 luglio 2012 – delinea il proprio ambito di applicazione attraverso il riferimento agli «*impianti da realizzare su edifici pubblici e su aree delle amministrazioni pubbliche*». L'enunciato normativo conferma la sequenza logico-cronologica sopra delineata: la natura pubblica degli edifici e delle aree è assunta come presupposto, mentre l'installazione dell'impianto su tali immobili costituisce attività successiva («*da realizzare*»).

13.9. Sul piano logico si osserva che l'interpretazione prospettata dall'appellante determinerebbe un'irragionevole disomogeneità di trattamento tra due ipotesi che l'art. 1, comma 4, lett. c) del d.m. 5 luglio 2012 accomuna, ovvero gli impianti realizzati su «*edifici pubblici*» e quelli realizzati «*su aree delle amministrazioni pubbliche*». Per gli edifici, infatti, la preesistenza della qualificazione pubblica risulta pacifica: la nozione stessa di «*edificio pubblico*» rinvia ad una situazione giuridica stabile, correlata alla destinazione dell'immobile prima che alla sua titolarità. Per evidenti ragioni di coerenza, lo stesso principio deve dunque valere anche con riguardo alle aree delle amministrazioni, che il legislatore ha inteso sottoporre al medesimo regime.

13.10. Sul piano sistematico, va poi rilevato che la disciplina dei Conti Energia si fonda sulla regola generale secondo cui la sussistenza dei requisiti di accesso agli incentivi deve essere accertata alla data di entrata in esercizio dell'impianto (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 21 maggio 2025, n. 4350). È a partire da quel momento, infatti, che all'impianto viene riconosciuta la tariffa incentivante (art. 5, comma 4, d.m. 5 luglio 2012; art. 12, comma 2, d.m. 5 maggio 2011); ne consegue che, perché tale riconoscimento possa avvenire, tutte le condizioni richieste per l'accesso al beneficio devono già risultare integrate a quella data. Posticiparne la verifica alla data della domanda

significherebbe, invece, ammettere regolarizzazioni postume, vanificando l'esigenza di certezza e stabilità che caratterizza il sistema degli incentivi.

13.11. Nella stessa direzione depone la *ratio* delle specifiche disposizioni in esame, dirette ad incentivare la produzione di energia rinnovabile da parte delle pubbliche amministrazioni, quali enti esponenziali della collettività, e a promuovere la valorizzazione e la riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico. Ammettere che la titolarità dell'area possa essere acquisita dall'amministrazione dopo l'entrata in esercizio degli impianti risulterebbe incoerente con tale finalità, giacché, anziché promuovere direttamente l'investimento pubblico e l'impiego virtuoso del patrimonio appartenente all'ente, finirebbe per agevolare il subentro delle amministrazioni in iniziative concepite come operazioni di natura privata.

13.12. In conclusione, si condivide l'interpretazione operata dal GSE e confermata dalla sentenza di primo grado, secondo cui rientrano nella nozione di «*impianti realizzati su ... aree delle amministrazioni pubbliche*», rilevante ai sensi dell'art. 1, comma 4 lett. c) del d.m. 5 luglio 2012 e dell'art. 3, comma 1, lett. u) del d.m. 5 maggio 2011, solo gli impianti che, al momento della loro entrata in esercizio, insistano su immobili di proprietà di una pubblica amministrazione, restandone invece esclusi quelli costruiti ed entrati in esercizio su aree private, successivamente trasferite ad enti pubblici.

14. Nella seconda parte del motivo, l'appellante prospetta un ulteriore ragione di illegittimità del provvedimento, idonea a spiegare effetti anche aderendo alla tesi interpretativa adottata dal GSE. Il Comune deduce, infatti, che l'acquisizione delle aree in discussione sarebbe comunque intervenuta prima dell'entrata in esercizio degli impianti e, in particolare, al momento della firma delle scritture private autenticate del 3 e 4 settembre 2012, dalle quali sarebbe possibile ricavare l'univoca volontà dei contraenti di trasferire immediatamente i beni. A tale proposito, evidenzia che:

- in tali scritture, i proprietari si erano impegnati «*entro il termine di due giorni [...] a consegnare volontariamente al Comune gli immobili di sua*

proprietà meglio indicati nel piano particellare» (art. II) e quindi a trasferire il possesso dei beni all'amministrazione;

- gli atti del 3 e 4 settembre 2012 contenevano una serie di condizioni risolutive (art. VI), la cui previsione si giustificerebbe solo in presenza di un trasferimento immediato della proprietà;

- nessun soggetto avveduto avrebbe accettato il rischio connesso alla realizzazione di impianti fotovoltaici su suolo altrui, esponendosi all'operatività dell'accessione qualora i trasferimenti non si fossero perfezionati;

- le compravendite di cui si discute costituiscono cessioni volontarie stipulate nel contesto di una procedura espropriativa (cfr. art. 45, comma 1, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327) e sono pertanto connotate da una particolare valenza pubblicistica, limitativa della libertà negoziale dei privati;

- le parti hanno successivamente stipulato degli atti integrativi diretti a chiarire che il trasferimento dei beni al Comune «è avvenuto in data 6 settembre 2012» e che con i successivi contratti del 10 aprile 2013 si era inteso «regolare solo alcuni effetti obbligatori del medesimo».

14.1. La sopraesposta ricostruzione non è condivisibile. Ad avviso del Collegio, dal complesso degli atti negoziali intercorsi tra Comune e privati emerge l'univoca volontà delle parti di trasferire la proprietà degli immobili secondo l'usuale schema preliminare-definitivo, solo quest'ultimo dotato di efficacia reale. Infatti:

- le scritture private del 3 e 4 settembre 2012 sono espressamente qualificate in termini di «*accordo preliminare di cessione volontaria degli immobili*»;

- con esse, il Comune e i privati si sono impegnati esclusivamente (cfr. artt. II e III), a «*prestare il proprio consenso ... per la stipula dell'atto di cessione volontaria*» (da concludersi «*immediatamente dopo il completamento dei lavori di allaccio degli impianti fotovoltaici alla rete ENEL*»), assumendo il vincolo a contrarre (meramente obbligatorio) tipico del contratto preliminare;

- con i successivi atti del 10 aprile 2013 – ciascuno dei quali richiama il pertinente accordo preliminare – la parte privata «*dichiara di vendere, come vende, al Comune di Villapiana*» l'immobile oggetto della pattuizione, mentre l'ente «*accetta ed acquista la piena proprietà*» dello stesso immobile, di seguito descritto (cfr. par. 1), così realizzandosi l'effetto traslativo;

- all'interno di tali atti si precisa ulteriormente (cfr. par. 3) che «*tanto la proprietà che il possesso di quanto dedotto in atto, che viene ceduto a corpo e non a misura, si intendono trasferiti alla parte acquirente da oggi*», in piena aderenza al principio consensualistico espresso dall'art. 1376 c.c.

14.2. L'interpretazione letterale del contratto – che costituisce il criterio interpretativo principale e prioritario, «*con la conseguenza che, quando quest'ultimo canone risulti sufficiente, l'operazione ermeneutica deve ritenersi utilmente, quanto definitivamente, conclusa*» (Cass. civ., sez. III, 11 marzo 2014, n. 5595) – conduce dunque, inevitabilmente, ad accertare la natura preliminare e obbligatoria delle scritture private del 3 e 4 settembre 2012 e ad individuare nei successivi contratti del 10 aprile 2013 l'unica fonte dell'effetto reale di trasferimento della proprietà degli immobili alla mano pubblica.

14.3. Tale ricostruzione non è scalfita dalle contrarie deduzioni dell'appellante. L'obbligo, assunto dai privati, di consegnare gli immobili al Comune entro due giorni dall'atto non consegue al trasferimento immediato della proprietà dei beni, ma si inquadra nell'ambito di un distinto rapporto, assimilabile ad un comodato, funzionalmente collegato al preliminare e produttivo di effetti meramente obbligatori (*ex multis*, Cass. civ., sez. un., 27 marzo 2008, n. 7930). Anche in tale ipotesi, dunque, è solo il contratto definitivo, espressione di autonomia negoziale e non mero atto dovuto *solvendi causa*, a produrre l'effetto reale, mentre l'anticipata consegna della cosa (al pari dell'anticipato pagamento del prezzo) non è indice della natura definitiva del contratto (Cass. civ., sez. I, 1° marzo 2010, n. 4863).

14.4. Anche le condizioni risolutive contenute nelle scritture del 3 e 4 settembre 2012 si rivelano pienamente compatibili con la natura meramente obbligatoria di tali accordi, senza presupporre il verificarsi di alcun trasferimento. Infatti, l'interesse a prevedere la caducazione automatica e retroattiva del vincolo giuridico al verificarsi di un evento futuro e incerto può emergere, del tutto indifferentemente, nell'ambito di un contratto ad effetti reali come nell'ambito di un contratto produttivo di soli effetti obbligatori.

14.5. La considerazione secondo cui sarebbe stato irragionevole e poco avveduto intraprendere la realizzazione degli impianti prima dell'intervenuto trasferimento del suolo, involge valutazioni di ordine psicologico, soggettive, opinabili e comunque inidonee a sovvertire l'interpretazione che discende dal chiaro tenore letterale dei contratti. Peraltro, il rischio di perdere la disponibilità delle opere realizzate su suolo altrui (ancorché oggetto di contratto preliminare di vendita) si rivela meramente ipotetica, posto che il Comune – sia in qualità di promissario acquirente che di autorità espropriante – era dotato di strumenti giuridici utili a conseguire il trasferimento coattivo del bene, con le relative accessioni.

14.6. Neppure incide sulla produzione dell'effetto traslativo l'inquadramento dei contratti nella cornice pubblicistica del procedimento espropriativo. Il contesto autoritativo, infatti, non altera la modalità di trasferimento prescelta dalle parti, chiaramente articolata nello schema preliminare-definitivo, tipico delle compravendite immobiliari. Non ha fondamento, in particolare, l'assunto secondo cui la "coazione" a concludere il definitivo, derivante dalla possibilità per l'amministrazione di adottare un provvedimento traslativo, farebbe scolorire la distinzione tra preliminare e definitivo (cfr. il parere notarile depositato in primo grado). Al contrario, tale scansione mantiene la sua ragion d'essere anche nell'ambito dell'espropriazione, rispondendo ad un preciso interesse dello stesso Comune, che non avrebbe avuto ragione di perfezionare l'acquisto degli immobili qualora si fosse rivelata impossibile la realizzazione del progetto cui essi erano destinati (e, infatti, il momento della stipula del

definitivo viene individuato «*dopo il completamento dei lavori di allaccio degli impianti fotovoltaici alla rete ENEL*»).

14.7. Quanto agli “atti integrativi” stipulati dalle parti nell’agosto 2013, essi retrodatano il trasferimento al «*6 settembre 2012*», data in cui è avvenuta l’immissione del Comune nel possesso dei beni (come attestato dai relativi verbali), diversa da quella degli accordi preliminari di cessione, tutti stipulati tra il 3 e il 4 settembre 2012. A tale proposito, deve osservarsi, da un lato, che il conseguimento del possesso di un bene immobile non assume rilievo ai fini del trasferimento del diritto di proprietà, che si perfeziona in virtù del solo «*consenso delle parti legittimamente manifestato*» (art. 1376 c.c.); dall’altro, che i suddetti “atti integrativi” si pongono in evidente e insanabile contraddizione con le stesse deduzioni difensive del Comune – secondo cui risulterebbe «*evidente che l’effetto traslativo della proprietà si è verificato con i Contratti del 3 settembre 2012*» (pag. 11 del ricorso) – e con i pareri legali depositati a sostegno di tale tesi (doc. 38 e 39 di primo grado) – che ugualmente riconducono il trasferimento ai contratti preliminari del 3 e 4 settembre 2012 e non già all’immissione del Comune nel possesso degli immobili.

14.8. In ogni caso, tali “atti integrativi” devono ritenersi radicalmente nulli per difetto di causa, sia ove li si qualifichi come negozi di accertamento – non essendo ravvisabile, per le ragioni anzidette, alcuna incertezza da dirimere (Cass. civ., sez. II, 24 agosto 2012, n. 14618) – sia ove li si interpreti come negozi a contenuto dispositivo – non potendo ammettersi, per elementari esigenze di tutela dei terzi e di certezza del traffico giuridico, che le parti operino una retrodatazione convenzionale degli effetti traslativi.

14.9. Infine, la sentenza n. 1279/2025 di questo Consiglio, menzionata dall’interveniente Curatela, oltre a non rivestire alcuna efficacia di giudicato nel presente giudizio – attesa la radicale diversità degli elementi costitutivi dell’azione – non offre alcun contributo rilevante ai fini della ricostruzione delle circostanze controverse. Essa si limita a riconoscere che la procedura di

espropriazione delle aree interessate dagli impianti è «*risalente al 2012*» (cfr. pag. 17): in tale concisa affermazione – che ben può riferirsi al mero atto di avvio dell'*iter* espropriativo (delibera consiliare n. 23 del 25 giugno 2012, appositiva del vincolo preordinato all'esproprio) – non è dato rinvenire alcun accertamento circa la data del suo completamento e del prodursi dell'effetto traslativo.

15. È possibile prescindere, a questo punto, dall'esame dell'ultima parte del motivo, con cui l'appellante deduce l'omessa pronuncia del T.a.r. sulle censure dirette ad escludere l'intento elusivo dell'operazione. Alla luce di quanto sopra esposto, infatti, la decadenza dagli incentivi si giustifica in ragione dell'oggettiva non riconducibilità dei progetti alla fattispecie prevista dall'art. 3, comma 1, lett. u) del d.m. 5 maggio 2011 e dall'art. 1, comma 4, lett. c), del d.m. 5 luglio 2012, senza che assuma rilievo l'atteggiamento soggettivo dell'interessato e i rilievi formulati dall'amministrazione in ordine a tale profilo.

16. Con il secondo motivo, l'appellante contesta la sentenza di primo grado per non aver riscontrato la violazione dei principi in materia di autotutela amministrativa (art. 21-*nonies*, l. 241/1990), cui dovrebbe ricondursi il provvedimento di decadenza adottato dal GSE. Secondo il Comune, infatti, le questioni relative alla titolarità del sito di realizzazione degli impianti erano state scrutinate in sede di ammissione agli incentivi, momento in cui il Gestore disponeva già di tutta la documentazione necessaria. Il provvedimento di decadenza sottende, pertanto, una rivalutazione di presupposti già accertati, effettuata senza rispettare le condizioni sancite dall'art. 21-*nonies* della l. 241/1990.

16.1. Il motivo è infondato.

16.2. In termini generali, i provvedimenti di decadenza emessi dal GSE «*non sono pienamente assimilabili a quelli di autotutela amministrativa*», poiché la decadenza – intesa come vicenda pubblicistica estintiva, *ex tunc* (o, in taluni

casi, *ex nunc*), di una posizione giuridica di vantaggio – costituisce un istituto che, pur presentando tratti comuni con il più ampio *genus* dell'autotutela, se ne differenzia per una serie di fattori, quali:

- i) l'espressa e specifica previsione legislativa, in assenza di una norma generale analoga all'art. 21-*nonies* l. n. 241/1990 che disciplini presupposti, condizioni ed effetti;
- ii) la tipologia del vizio, solitamente correlata alla falsità o non veridicità delle dichiarazioni rese, alla violazione di prescrizioni essenziali per il godimento del beneficio o al venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la prosecuzione del rapporto;
- iii) il carattere vincolato del potere, una volta accertata la sussistenza dei presupposti (Cons. Stato, ad. plen., 11 settembre 2020, n. 18).

16.3. Solo nell'eccezionale ipotesi in cui il GSE proceda a riconsiderare presupposti già positivamente accertati in sede di ammissione all'incentivazione, senza che siano stati acquisiti nuovi elementi istruttori idonei a giustificare tale rivalutazione, il provvedimento di decadenza può essere ricondotto al paradigma dell'autotutela e assoggettato ai relativi presupposti (cfr. ad esempio Cons. Stato, sez. II, 6 maggio 2024, n. 4387).

16.4. Nel caso di specie, l'accertamento svolto dal GSE in ordine alla titolarità delle aree alla data di entrata in esercizio degli impianti prende le mosse dai documenti prodotti dal Comune nell'ambito del procedimento di verifica avviato con la nota P20160053193 del 12 maggio 2016. Soltanto in questa sede, infatti, il GSE è entrato in possesso delle scritture private del 3 e 4 settembre 2012 e dei contratti definitivi di compravendita del 10 aprile 2013 (cfr. la nota prot. P20200000438 del 9 gennaio 2020), mentre con la richiesta di ammissione agli incentivi erano state prodotte unicamente delle autodichiarazioni attestanti la proprietà degli immobili (cfr. doc. 1 del GSE in primo grado) e, in un secondo momento, gli "atti integrativi" di cui si è detto (par. 14.7), comunque inidonei a restituire un quadro completo della vicenda.

16.5. L'attività di controllo, pertanto, ha consentito di acquisire elementi ulteriori e diversi rispetto a quelli valutati in sede di ammissione all'incentivazione, sicché non si è in presenza di una mera rivalutazione di presupposti già accertati, bensì di un accertamento della regolarità della domanda, compiuto alla luce di un quadro istruttorio più ampio di quello originariamente disponibile, ipotesi del tutto estranea al paradigma dell'autotutela.

17. Con il terzo motivo, l'appellante censura il provvedimento di decadenza per illegittimità derivata da quella degli atti presupposti, che avrebbero introdotto *ex novo* il requisito della titolarità pubblica delle aree alla data di entrata in esercizio degli impianti.

17.1. Si tratta, nello specifico, delle *news* pubblicate dal GSE sul proprio sito istituzionale in data 7 settembre 2012 e 5 febbraio 2013, le quali si porrebbero in contrasto:

- con l'art. 12 della l. 241/1990, avendo realizzato un mutamento dei criteri di erogazione di una sovvenzione pubblica;
- per violazione dei principi di legittimo affidamento e stabilità del regime incentivante, espressi anche dalla direttiva 2009/28/CE;
- per violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi;
- per eccesso di potere, alla luce dell'arbitrarietà e dell'irragionevolezza del requisito.

17.2. Il motivo è infondato.

17.3. Le *news* pubblicate dal GSE sul proprio sito istituzionale – nella parte in cui specificano che gli edifici e le aree ove sono ubicati gli impianti devono essere «*di proprietà delle pubbliche amministrazioni già alla data di entrata in esercizio dell'impianto e per tutta la durata del periodo di incentivazione*»

- non hanno introdotto un requisito nuovo ed estraneo alla disciplina recata dall'atto di natura regolamentare, limitandosi ad esplicitare un dato interpretativo già ricavabile dal tenore letterale e dalla *ratio* dall'art. 3, comma 1, lett. u) del d.m. 5 maggio 2011 e dell'art. 1, comma 4, lett. c), del d.m. 5

luglio 2012, che esigevano la titolarità pubblica degli immobili sin dal momento della realizzazione e dell'entrata in esercizio degli impianti.

17.4. Ne consegue che a tali chiarimenti non può riconoscersi alcuna valenza innovativa o modificativa dei criteri di accesso all'incentivazione, né essi possono aver inciso sull'affidamento degli operatori, il quale non poteva comunque formarsi in senso difforme da quanto già desumibile dal testo e dalla *ratio* dei citati articoli.

18. Con il quarto motivo, l'appellante censura la sentenza del T.a.r. per aver respinto i motivi di carattere generale (nn. 1, 3, 4 e 5) del ricorso di primo grado, con cui si deduceva l'invasione del GSE nella sfera riservata ad altra pubblica amministrazione, la violazione dei principi in materia di sanzioni, nonché dei diritti di proprietà e libera iniziativa economica, la violazione dei principi del giusto procedimento.

18.1. Il motivo – da valutarsi con riguardo all'unico profilo sostanziale che ancora sorregge il provvedimento di decadenza, ossia la mancata titolarità pubblica delle aree al momento dell'entrata in esercizio – si rivela infondato.

18.2. Con riferimento, anzitutto, alla dedotta invasione della sfera di competenza riservata ad altra amministrazione (motivo n. 1), l'appellante assume che il GSE avrebbe indebitamente sindacato l'*iter* progettuale diretto alla realizzazione degli impianti, entrando nel merito di valutazioni spettanti esclusivamente allo stesso Comune.

18.2.1. La censura deve essere disattesa. È vero che, secondo costante giurisprudenza, il controllo del GSE sull'attività di altre amministrazioni ha carattere meramente formale e non può estendersi alla valutazione di legittimità dei provvedimenti adottati (*ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2018, n. 2859). Nel caso di specie, tuttavia, il Comune non figura come amministrazione “terza”, titolare di poteri autorizzatori rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, ma come diretto beneficiario degli incentivi stessi e in tale veste non può invocare il rispetto delle proprie prerogative discrezionali per sottrarsi all'attività di controllo.

18.2.2. Non vi è stato, in ogni caso, alcun sindacato sull'operato dell'Ente, né una disapplicazione di suoi provvedimenti, ma soltanto l'accertamento della sussistenza dei presupposti normativi per l'accesso e il mantenimento degli incentivi. La questione decisiva – inerente alla data di trasferimento della proprietà degli immobili – involge valutazioni, di carattere eminentemente giuridico, che prescindono dal tipo di procedura adottata e dall'esercizio di poteri autoritativi da parte del Comune.

18.3. Le censure relative alla violazione dei principi in materia di potere sanzionatorio e legittimo affidamento (motivo n. 3), nonché alla violazione dei diritti di proprietà e libera iniziativa economica (motivo n. 4) muovono dal presupposto della natura sanzionatoria della decadenza disposta dal GSE, che integrerebbe un provvedimento sostanzialmente punitivo, secondo la nozione elaborata dalla CEDU (cfr. sent. “*Engel e altri c. Paesi Bassi*”).

18.3.1. Tale impostazione non è condivisa dal Collegio. Per costante giurisprudenza, i provvedimenti di decadenza adottati dal GSE non hanno natura sanzionatoria, ma si configurano come atti vincolati di accertamento della carenza dei requisiti per l'accesso e il mantenimento dell'incentivo (*ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 23 maggio 2025, n. 5094). Né un tale carattere potrebbe essere ravvisato, nel caso di specie, in ragione delle «*assolute specificità della vicenda*», essendo contestata al Comune «*l'elusione dei meccanismi di accesso agli incentivi nonché l'aver posto in essere una condotta volta a ottenere un incentivo superiore a quello effettivamente spettante*» (cfr. pag. 26 dell'atto di appello).

18.3.2. In realtà, il provvedimento di decadenza risulta adeguatamente motivato con riferimento all'insussistenza dei requisiti normativi, e in particolare alla mancata titolarità pubblica degli impianti al momento della loro entrata in esercizio (circostanza accertata e confermata in giudizio). Il richiamo all'asserito intento elusivo delle disposizioni di favore dettate per gli impianti delle amministrazioni pubbliche costituisce parte del corredo

argomentativo del provvedimento, ma non integra di per sé un'autonoma contestazione né assume valenza determinante ai fini della decadenza.

18.3.3. Non è dunque possibile ricondurre la decadenza alla nozione convenzionale di “pena” con la conseguenza che risulta inconferente la questione dell'applicazione dei c.d. “*criteri Engel*” e del principio di non retroattività delle sanzioni (Cons. Stato, sez. IV, 20 gennaio 2021, n. 594). Ne discende, altresì, l'infondatezza delle doglianze basate sul legittimo affidamento e sulla lesione dei diritti di proprietà e di iniziativa economica, giacché l'operatore non può vantare alcuna aspettativa al mantenimento di un beneficio economico acquisito in difetto dei presupposti normativi che ne condizionano l'attribuzione.

18.4. È infondata anche la censura relativa alla violazione dei principi del giusto procedimento (motivo n. 5). Con riferimento all'asserito «*difetto di istruttoria e di motivazione in relazione alle osservazioni prodotte dal Comune*» ai sensi dell'art. 10-*bis* della l. 241/1990, sulle quali il GSE non avrebbe «*speso una sola parola in sede motivazionale*», va rilevato – in senso opposto – che l'amministrazione si è confrontata con ciascuna delle argomentazioni sollevate dal Comune, integralmente riportate nel provvedimento (pp. 15-24) e oggetto di specifica confutazione.

18.4.1. Il fatto che il giudice di primo grado – con statuizione non impugnata dal GSE – abbia ritenuto non raggiunta la prova in ordine ai profili dell'artato frazionamento dell'impianto e della natura elusiva dell'operazione non consente di ravvisare un difetto di istruttoria in senso generale, né, soprattutto, di estenderlo al profilo relativo alla mancanza di titolarità pubblica delle aree al momento dell'entrata in esercizio, sul quale lo stesso Tribunale ha fondato la conferma della decadenza.

18.4.2. Quanto, poi, alla violazione dei termini di durata del procedimento di verifica, va ribadito che tali termini hanno natura ordinatoria (*ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 12 giugno 2025, n. 5114) e che, pertanto, il loro eventuale superamento non determina l'illegittimità dell'atto tardivamente emanato (*ex*

multis, Cons. Stato, sez. I, 18 settembre 2024, n. 1224). Né è possibile ritenere che la particolare durata dell'*iter* procedimentale si ponga «*in conflitto con i canoni di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa*», trovando ragione nella complessità degli accertamenti e delle questioni emerse in sede di verifica. Non risulta, in ogni caso, che lo sfioramento dei termini abbia arrecato di per sé un effettivo pregiudizio all'appellante, sicché la violazione degli enunciati principi rimane confinata ad un piano meramente astratto (cfr. Cons. Stato, sez. II, 14 maggio 2025, n. 4128).

19. Con il quinto motivo, il Comune censura la sentenza di primo grado per aver disapplicato il secondo periodo dell'art. 42, comma 3 del d.lgs. 28/2011 – come modificato, da ultimo, dall'art. 3-*bis* del d.l. 3 settembre 2019, n. 101, convertito in l. 2 novembre 2019, n. 128 – secondo cui «*in deroga al periodo precedente, al fine di salvaguardare la produzione di energia da fonti rinnovabili degli impianti che al momento dell'accertamento della violazione percepiscono incentivi, il GSE dispone la decurtazione dell'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento in ragione dell'entità della violazione*». In forza di tale previsione, secondo l'appellante, il GSE avrebbe dovuto limitarsi a ridurre l'incentivo, anziché disporre la decadenza integrale.

19.1. Il motivo non può trovare accoglimento. La disposizione citata presuppone, in primo luogo, l'esercizio di un potere riservato al GSE e non surrogabile dal giudice, stante il divieto sancito dall'art. 34, comma 2, c.p.a. (Cons. Stato, sez. II, 3 marzo 2025, n. 1179). Non è dunque configurabile, in capo all'operatore, alcun diritto alla riduzione percentuale dell'incentivo, che possa essere riconosciuto direttamente in questa sede giudiziale, trattandosi di misura rimessa alle valutazioni tecnico-discrezionali del Gestore (Cons. Stato, sez. II, 4 gennaio 2023, n. 127).

19.2. La giurisprudenza ha chiarito, inoltre, che il potere di riduzione previsto dall'art. 42, comma 3, secondo periodo del d.lgs. n. 28/2011 riguarda le sole violazioni di minore entità e non quelle rilevanti ai fini dell'ottenimento

dell'incentivo (Cons. Stato, sez. II, 25 marzo 2024, n. 2832; 12 giugno 2024, n. 5290; 4 aprile 2022, n. 2486; sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 462). Diversamente opinando, infatti, si attribuirebbe al GSE il potere di mantenere – sia pure in forma ridotta – un beneficio economico non spettante, perché erogato in carenza dei suoi presupposti fondamentali, in contrasto con le finalità proprie del sistema incentivante e con i principi di corretta allocazione delle risorse pubbliche.

19.3. Ciò premesso, il Gestore ha svolto le proprie valutazioni in merito all'applicabilità della riduzione di cui trattasi (cfr. in particolare il provvedimento di riesame prot. P20210001304), concludendo che *«l'entità della violazione accertata nel corso del procedimento di verifica»* fosse *«tale da impedire il regime derogatorio previsto dall'art. 42, comma 3, secondo periodo»*. Infatti, la qualificazione degli impianti come *«realizzati su ... aree delle amministrazioni pubbliche»*, poi rivelatasi insussistente, incidendo non solo sulla spettanza dell'incentivo – che avrebbe potuto conseguirsi solo previa iscrizione al Registro di cui all'art. 8 del d.m. 5 maggio 2011 – ma anche sulla sua misura – atteso che l'impropria qualificazione ha consentito l'applicazione in via ultrattiva delle più favorevoli tariffe del “quarto Conto Energia”, altrimenti non spettanti – ha permesso al Comune di conseguire un vantaggio indebito e alterato la *par condicio* tra operatori (cfr. pag. 6 del provvedimento citato). Si tratta, dunque, di una violazione che incide su requisiti essenziali di accesso al beneficio e giustifica l'adozione della decadenza integrale degli incentivi.

20. Con il sesto motivo, il Comune censura la sentenza di primo grado per aver dichiarato inammissibile e, comunque, infondata la domanda di accertamento del diritto agli incentivi, proposta in via subordinata. Secondo l'appellante, infatti, tale domanda avrebbe dovuto essere ritenuta:

- ammissibile, in quanto strumentale all'ottenimento del bene della vita e, comunque, rientrante nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;

- fondata, a prescindere dal profilo relativo alla titolarità delle aree alla data di entrata in esercizio, atteso che gli impianti potrebbero comunque beneficiare dell'accesso diretto agli incentivi in virtù della loro equiparazione agli impianti realizzati "*su edificio*" (ai sensi dell'art. 2, comma 173, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) che ne consente comunque la qualificazione come "*piccoli impianti*", secondo la definizione dell'art. 3, comma 1, lett. u) del d.m. 5 maggio 2011.

20.1. Il motivo non può essere accolto. Il Consiglio condivide, in primo luogo, la valutazione di inammissibilità della domanda – diretta, peraltro, a far valere una qualificazione "alternativa" degli impianti, diversa da quella di «*realizzati su ... aree delle amministrazioni pubbliche*», specificamente esaminata dal GSE – non potendo il giudice sostituirsi all'amministrazione nelle valutazioni frutto di discrezionalità tecnica, quali quelle che presiedono al riconoscimento degli incentivi (*ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 15 maggio 2025, n. 4179).

20.2. La domanda risulta, in ogni caso, infondata nel merito. L'appellante invoca l'applicazione dell'art. 2, comma 173, della l. n. 244/2007, assumendo che la *fiction iuris* ivi prevista – consistente nell'equiparazione degli «*impianti fotovoltaici i cui soggetti responsabili sono enti locali*» ad impianti su edificio – operi in via diretta ed immediata, a prescindere dalle ulteriori condizioni di applicabilità previste dall'art. 25 del d.m. 5 maggio 2011. In particolare, il rispetto del termine finale di cui al comma 2 della citata norma – riferito agli impianti «*che entrano in esercizio entro il 2011 e per i quali le procedure di gara si sono concluse con l'assegnazione prima dell'entrata in vigore del presente decreto*» – rileverebbe ai soli fini della maggiorazione tariffaria, non anche quale requisito di accesso diretto agli incentivi.

20.3. Il ragionamento non può essere condiviso. L'art. 2, comma 173, della l. 244/2007 non individua una *fiction iuris* di portata generale, ma circoscrive la propria applicazione al d.m. 19 febbraio 2007 sul "secondo Conto Energia" («*Nell'ambito delle disponibilità di cui all'articolo 12 del decreto del Ministro*

dello sviluppo economico 19 febbraio 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 23 febbraio 2007, e a fini dell'applicazione dell'articolo 6 del medesimo decreto [...]» (il quale detta il regime del c.d. “secondo Conto Energia”), che rappresenta l'unico ambito di diretta operatività della disposizione. La sua estensione al “quarto Conto Energia” è consentita, dunque, solo nei limiti del richiamo operato dal d.m. 5 maggio 2011 e alle condizioni da esso stabilite (art. 25). L'assunto dell'appellante, secondo cui tali condizioni varrebbero unicamente ai fini della maggiorazione tariffaria, non trova riscontro nell'art. 25 del citato d.m. e anzi contrasta con il suo testo della disposizione, che rinvia alla norma di legge nel suo complesso («*ai fini dell'applicazione dell'articolo 2, comma 173, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ...*»), senza alcuna limitazione.

20.4. La prospettazione dell'appellante si traduce, in definitiva, in un'indebita applicazione della *fiction iuris*, in contrasto sia con i limiti testuali posti dall'art. 2, comma 173, della l. n. 244/2007, sia con le condizioni di ordine temporale sancite dal d.m. 5 maggio 2011.

21. È in parte infondato e in parte inammissibile anche il settimo motivo d'appello.

21.1. È infondato nella parte volta a contestare il rigetto della domanda di annullamento, fondato sulla natura plurimotivata del provvedimento. Tale conclusione deve invero essere confermata, poiché, anche in questa sede di gravame, sono state respinte le censure relative ad una delle ragioni poste a fondamento della disposta decadenza.

21.2. È invece inammissibile, per difetto di interesse, la riproposizione di un motivo del ricorso di primo grado (il decimo), espressamente articolato in via subordinata rispetto ad altro motivo (il nono) accolto dal T.a.r. con statuizione non oggetto di impugnazione e dunque passata in giudicato.

22. Per le ragioni esposte, l'appello presentato dal Comune di Villapiana (numero di registro generale 8331 del 2023) deve essere respinto.

23. È invece fondato e meritevole di accoglimento il ricorso in appello presentato dal GSE.

23.1. Nell'unico motivo proposto, il Gestore ha contestato la decisione del T.a.r. nella parte in cui ha accolto i motivi aggiunti proposti dal Comune avverso il provvedimento prot. P20210001304, che ha respinto l'istanza di riesame presentata ai sensi dell'art. 56, commi 7 e 8 del d.l. 76/2020.

23.2. In particolare, secondo l'appellante:

- la riformulazione dell'art. 42, comma 3, ad opera del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, non avrebbe portata retroattiva e non si applicherebbe, quindi, ad un provvedimento di decadenza emesso in data anteriore all'entrata in vigore del predetto decreto-legge (nella specie, il 30 giugno 2020);
- in ogni caso, il provvedimento di riesame sarebbe sorretto da adeguata motivazione, avendo disposto la conferma della decadenza solo all'esito di un'approfondita comparazione dei contrapposti interessi.

23.3. Il primo rilievo non può essere condiviso. L'art. 56 del d.l. n. 76/2020, dopo avere stabilito, al comma 7, che il potere di decadenza del GSE di cui all'art. 42, comma 3, d.lgs. n. 28/2011 è esercitabile solo *«in presenza dei presupposti di cui all'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241»*, dispone al successivo comma 8 che *«le disposizioni di cui al comma 7 si applicano anche ai progetti di efficienza energetica oggetto di procedimenti amministrativi di annullamento d'ufficio in corso e, su richiesta dell'interessato, a quelli definiti con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi, oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti nonché a quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge»*. L'applicabilità dei nuovi presupposti anche a provvedimenti di decadenza già adottati, oggetto di giudizio pendente, è dunque espressamente prevista dal legislatore, seppure non in via automatica, ma subordinatamente ad una *«richiesta dell'interessato»* (che nel caso di specie è stata presentata dal Comune di Villapiana il 22 settembre 2020, con atto prot. n. 0014426).

23.4. Non ha pregio, invece, il richiamo al generale principio di irretroattività sancito dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al Codice civile: non solo perché la sua eventuale deroga sarebbe espressamente prevista da una norma di pari rango legislativo – che detta proprie regole di diritto intertemporale, destinate a prevalere su quelle generali (cfr. Cons. Stato, sez. II, 16 aprile 2025, n. 3264) – ma anche, e soprattutto, perché non ricorre un'ipotesi di retroattività in senso proprio. L'art. 56, comma 8, infatti, prevede l'attivazione di un nuovo e distinto procedimento, volto a verificare la sussistenza dei peculiari presupposti introdotti dallo *ius superveniens* e la loro idoneità a determinare una diversa regolazione del rapporto sostanziale, senza incidere direttamente sulla sorte dell'atto originariamente adottato, la cui legittimità deve valutarsi secondo la disciplina vigente *ratione temporis* (*ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 24 marzo 2025, n. 2423; 22 novembre 2023, n. 10007).

23.5. Ciò premesso, il Collegio osserva che il GSE, nonostante l'erronea convinzione dell'inapplicabilità della novella alla fattispecie in esame, ha comunque svolto valutazioni riconducibili a quelle richieste – attraverso il richiamo ai «*presupposti di cui all'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241*» – dall'art. 56, commi 7 e 8, del d.l. n. 76/2020, sicché il provvedimento di riesame risulta sostanzialmente conforme al nuovo quadro normativo.

23.6. Nello specifico, la motivazione del provvedimento:

- ha posto in comparazione l'interesse pubblico al corretto impiego delle risorse tariffarie e al rispetto dei requisiti normativi di accesso al sistema incentivante, con l'interesse del Comune al mantenimento degli incentivi percepiti;
- ha escluso che quest'ultimo interesse fosse meritevole di tutela, non risultando sorretto da legittimo affidamento ma, al contrario, fondato su dichiarazioni non conformi alla realtà;
- ha quindi ritenuto giustificato il sacrificio dell'interesse del Comune, non potendosi ammettere il protratto riconoscimento di un incentivo pubblico

non spettante;

- ha infine sottolineato – anche al fine di escludere l'applicabilità di una mera decurtazione dell'incentivo (cfr. *supra*, par. 19.3) – che la violazione accertata, oltre a incidere sui presupposti essenziali di accesso al beneficio, ha determinato un indebito vantaggio competitivo in danno della *par condicio* fra operatori, compromettendo la corretta allocazione delle risorse pubbliche.

23.7. Tali valutazioni soddisfano il requisito motivazionale, richiesto dall'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, in ordine alla sussistenza di «*ragioni di interesse pubblico*» prevalenti sugli «*interessi dei destinatari e dei controinteressati*», tanto più considerato che la prevalenza dell'interesse al recupero di erogazioni pubbliche non spettanti, perché fondate su un'erronea rappresentazione dei fatti, è normalmente riconosciuta *in re ipsa* (Cons. Stato, sez. II, 24 marzo 2025, n. 2423; 14 gennaio 2025, n. 226).

23.8. Quanto, invece, all'ulteriore condizione del rispetto del limite temporale sancito dall'art. 21-*nonies* (per cui il potere di autotutela deve esercitarsi «*entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici*»), la giurisprudenza ne ammette l'applicazione alla fattispecie in esame solo con decorrenza dall'entrata in vigore del d.l. 76/2020 (cfr. Cons. Stato, sez. II, 30 giugno 2025, n. 5641; 5 maggio 2025, n. 3824), non potendosi configurare un'ipotesi di estinzione “retroattiva” di un potere di controllo che, al momento del suo esercizio, non era sottoposto ad alcun termine. A ciò si aggiunga che il richiamo operato dalla novella ai principi dell'art. 21-*nonies* implica anche l'applicazione del comma 2-*bis* della medesima disposizione, che a sua volta consente di superare il limite temporale in presenza di provvedimenti conseguiti, tra l'altro, mediante «*false rappresentazioni dei fatti*» (Cons. Stato, sez. II, 16 aprile 2025, n. 3263).

24. Per le ragioni esposte, deve essere accolto l'appello proposto dal GSE (numero di registro generale 8415 del 2023). Ne consegue la riforma della sentenza appellata nella parte in cui ha annullato il provvedimento prot. P20210001304 e il rigetto dei motivi aggiunti al ricorso di primo grado, proposti dal Comune avverso tale atto.

25. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate, complessivamente per entrambi gli appelli, a favore del GSE e a carico del Comune e delle parti intervenute, nella misura indicata in dispositivo. Devono invece essere compensate nei confronti dei Ministeri intimati, che, pur costituiti, non hanno svolto alcuna attività difensiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione seconda), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti e riuniti:

- respinge l'appello del Comune di Villapiana (r.g. 8331/2023);
- accoglie l'appello del Gestore dei servizi energetici (r.g. 8415/2023) e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge i motivi aggiunti al ricorso di primo grado.

Condanna il Comune di Villapiana e le parti intervenute (SPV Project, MB Finance e Curatela fallimentare della Perseo Energia) a rifondere al GSE le spese di giudizio, che si liquidano in € 5.000,00, oltre spese generali e accessori di legge, a carico del Comune e in € 2.000,00, oltre spese generali e accessori di legge, a carico di ciascuna parte intervenuta.

Compensa le spese di giudizio nei confronti del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, e del Ministero delle imprese e del made in Italy.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Emanuele Ricci

IL PRESIDENTE
Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO