

ENERGIA: Consiglio di Stato - Sezione Seconda - Sentenza 13 ottobre 2025, n. 7996.

1. Energia – Energia rinnovabile – Violazioni – Decadenza da incentivi – Atto amministrativo – Annullabilità – Termine ragionevole – Regime transitorio

1. In materia di decadenza dagli incentivi energetici disposta dal gestore dei servizi energetici (GSE), nei casi in cui trova applicazione la disciplina transitoria contenuta nell'art. 56, comma 8, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il termine di cui all'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 si applica solo a far data dalla sua introduzione e non dall'adozione dell'atto. Ove il tempo trascorso prima dell'entrata in vigore della novella, da solo o sommato a parte di quello sopravvenuto, sia di per sé già tale da superare il vaglio di «ragionevolezza», è di tutta evidenza che quest'ultimo non può risolversi in una sorta di rimessione in termini di un'amministrazione lungamente inerte. (1).

2. Energia – Energia rinnovabile – Incentivi – Rilevanza delle violazioni – Decadenza – Autotutela doverosa – Applicabilità – Principio di autoresponsabilità -Rilevanza.

2. In materia di decadenza dagli incentivi energetici, il richiamo ai presupposti di cui all'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, contenuto nell'art. 42, comma 3, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, è comprensivo anche delle regole sulla autotutela doverosa parziale di cui all'art. 21-nonies, comma 2-bis della citata legge n. 241 del 1990 ma i relativi principi necessitano di un adattamento alle peculiarità del potere di decadenza. In particolare, essi finiscono per assumere una notazione di maggior rigore in ragione della centralità del principio di autoresponsabilità nella produzione di dichiarazioni e di documenti che governa l'accesso agli incentivi. (2).

In applicazione di tale principio la sezione ha concluso per la sostanziale neutralità dello scrutinio dell'elemento soggettivo (e quindi dell'eventuale buona fede del dichiarante), nonché per la inconfigurabilità del falso innocuo, non potendo il gestore dei servizi energetici farsi carico di dimostrare l'intento sotteso alla mancata prospettazione di un quadro reale, salvo rilevarne la conseguenza finale.

3. Energia – Energia rinnovabile – Incentivi – Decurtazione percentuale in luogo della decadenza – Giudizio di rilevanza del G.S.E. -Necessità – Presupposti: violazioni di minore entità.

3. La decurtazione percentuale degli incentivi energetici in luogo della decadenza, prevista dall'art. 42, comma 3, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, presuppone un giudizio aggiuntivo di rilevanza della violazione da parte del gestore dei servizi energetici (GSE) e si pone come una sanzione minore rispetto alla decadenza in quanto la salvaguardia, almeno in parte, della situazione riscontrata, è ritenuta compatibile con le esigenze pubblicistiche sottese al potere di vigilanza. Esso riguarda le sole violazioni di minore entità e non quelle rilevanti ai fini dell'ottenimento dell'incentivo (3).

4. Energia – Energia rinnovabile – Artato frazionamento – Rilevanza – Decadenza -Necessità - Ragioni.

4. L'artato frazionamento degli impianti costituisce abuso del diritto nello specifico settore dei meccanismi di incentivazione per la produzione di energia da fonti rinnovabili e costituisce una violazione rilevante ai fini della decadenza dagli incentivi energetici, in quanto l'elusione delle regole di settore al fine di conseguire vantaggi non spettanti, quale che ne sia la natura, non può assurgere a fattispecie costitutiva del diritto all'incentivazione (o del diritto a un'incentivazione superiore a quella spettante), in quanto pregiudica gli altri operatori economici che quelle regole hanno rispettato, vanifica l'imposizione di specifici requisiti di potenza per l'ammissione al beneficio e frustra, in ultima analisi, la stessa finalità perseguita attraverso la distribuzione delle risorse, scarse per definizione. (4).

In motivazione la sezione ha precisato che, per «artato frazionamento», deve intendersi la pratica utilizzata dal produttore di energia rinnovabile per ottenere incentivi non dovuti o maggiori rispetto a quelli effettivamente spettanti, o comunque un beneficio, mediante la divisione di un unico impianto in due o più di taglia più piccola, con ciò danneggiando non solo le casse dello Stato ma anche gli altri produttori, giusta la natura limitata delle somme destinate allo scopo. Sul piano probatorio, ai fini della sussistenza dell'artato frazionamento di un impianto, è sufficiente che esso possa ragionevolmente e non illogicamente desumersi da fatti gravi, precisi e concordanti che, nel caso sottoposto al vaglio della sezione, sono rappresentati dalla sostanziale contestualità di richieste e adempimenti, dalla contiguità degli impianti (tutti di analoga potenza) e delle particelle di ubicazione, poi confluite in una sola dopo essere rimaste frazionate per il tempo necessario all'inoltro delle singole istanze e dalla identità del soggetto responsabile.

(1) Conformi: in parte: con riferimento alla non retroattività del termine decadenziale di cui all'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990: Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2025, n. 1523; 20 febbraio 2023, n. 1706.

(2) Conformi: in parte: in relazione alla diversa natura della decadenza rispetto all'annullamento d'ufficio: Cons. Stato, sez. II, 24 dicembre 2024, n. 10387; 25 marzo 2024, n. 2832; 29 dicembre 2022, n. 11545; 12 aprile 2022, n. 2747; sez. VI, 24 gennaio 2022, n. 462; 3 gennaio 2022, n. 9; 20 gennaio 2021, n. 594; sez. IV, 28 settembre 2021, n. 6516: Cons. Stato, Ad. plen. 11 settembre 2020, n. 18 (oggetto della News UM n. 109/2020, nonché in *Foro it.*, 2021, I, 175).

(3) Conformi: in parte: sull'applicabilità del potere di riduzione di incentivi energetici: Cons. Stato, sez. II, 5 settembre 2025, n. 7212; 25 marzo 2024, n. 2832; 12 giugno 2024, n. 5290; 4 aprile 2022, n. 2486; sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 462.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 3 ottobre 2025, n. 7774; 31 luglio 2023, n. 7402; 18 gennaio 2023, n. 640; Cons. Stato, sez. II, 11 febbraio 2025, n. 1096; 8 agosto 2023, n. 7706.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Gestore dei servizi energetici - G.S.E. - s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'ordinanza n. 3748 del 5 maggio 2025;

Vista la relazione del G.S.E. del 30 giugno 2025;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 30 settembre 2025, il Cons. Antonella Manzione e uditi per le parti gli avvocati Francesco Arecco e Lucia Bitto e l'avvocato Amelia Cuomo, in sostituzione dell'avvocato Luciano Martucci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Oggetto della controversia è il provvedimento del 20 maggio 2021, con il quale la Società Gestore dei servizi energetici (d'ora in avanti, solo il G.S.E. o il Gestore) ha dichiarato la decadenza dalle tariffe incentivanti fruite dalla Società Arlena PV Park s.r.l. (d'ora in avanti solo Arlena o la Società) per nove impianti fotovoltaici, ciascuno di potenza pari a circa 49 kW, siti nel Comune di Arlena di Castro, ritenendoli riconducibili ad uno solo, del quale sarebbe stato effettuato un artato

frazionamento. In maggior dettaglio, l'atto impugnato assomma in sé le originarie distinte decadenze pronunciate con riferimento a ciascuno di ridetti impianti per la medesima motivazione, avendo il Gestore in sede di riedizione del proprio potere ritenuto più efficace ed economico procedere unitariamente, così da evitare inutili duplicazioni. Va altresì ricordato che la riedizione del potere, sfociata in una scelta sostanzialmente confermativa delle precedenti, è stata compulsata dalle decisioni cautelari adottate dal T.a.r. per il Lazio, adito con distinti ricorsi avverso ciascuna delle originarie decadenze, tutti dichiarati conseguentemente improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse alla luce del nuovo atto. La scelta del primo giudice di accedere alle istanze cautelari della Società è stata motivata dalla mancata valutazione da parte del Gestore della sussistenza dei presupposti per addivenire alla decurtazione delle tariffe in luogo della decadenza, in applicazione del comma 3 dell'art. 42 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, come modificato dall'art.1, comma 960, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, indi dall'art. 13-*bis* della legge 2 novembre 2019, n. 128, di conversione del d.l. 3 settembre 2019, n. 101.

1.1. La Società Solterra PV Park -la cui denominazione è stata cambiata in Arlena PV Park a far data dal 1° gennaio 2011 - ha dunque comunicato all'allora soggetto attuatore (il GRTN) il subentro nei procedimenti per il rilascio degli incentivi quale nuovo soggetto responsabile di tutti gli impianti, subentro del quale quest'ultimo ha preso atto, dichiarandolo ammissibile (v. le comunicazioni del 7 agosto 2007, agli atti del fascicolo di primo grado). Ha quindi sottoscritto nel dicembre 2008 le nove convenzioni accessive alla concessione.

1.2. Le decadenze, sopravvenute nel 2019, sono conseguite all'avvio di un procedimento di verifica e controllo di cui è stata data comunicazione ad Arlena l'8 novembre 2016. In esse si dà analiticamente atto che:

- i) la Arlena PV Park s.r.l. è subentrata nella titolarità degli impianti prima della data della comunicazione e di quella ivi indicata di messa in esercizio degli impianti, costituente, ai sensi dell'art. 8 del d.m. 28 luglio 2005, il momento di completamento dell'iter afferente alla richiesta di incentivazione;
- ii) gli impianti sono installati su particelle contigue conseguite al frazionamento di tre particelle originarie;
- iii) tranne che per uno di essi (il n. 176) i lavori di realizzazione sono iniziati oltre 12 mesi e sono stati conclusi oltre 24 mesi dalla comunicazione dell'esito della domanda di ammissione alle tariffe incentivanti, in dispregio delle previsioni di cui all'art. 8, comma 3, del richiamato d.m. 8 luglio 2005;
- iv) quale titolo per la realizzazione dell'impianto, la cui potenza andava calcolata sommando quella dei nove per i quali è stato richiesto l'incentivo, il Comune di Arlena di Castro ha fornito al G.S.E. una d.i.a., prot. n. 2905 del 24 novembre 2007, presentata dal legale rappresentante della Società «per

la realizzazione di un [unico, n.d.r.] impianto fotovoltaico da 50 kWp» e un certificato di conformità e di fine lavori del 9 gennaio 2009, riferito ad «un impianto fotovoltaico da 49.90 kWp» realizzato sulla base di una d.i.a. del 28 luglio 2007, presentata da tal signor Pio Frascini, comodatario del terreno di riferimento;

v) la Provincia di Viterbo, interpellata a sua volta dal G.S.E. nel corso delle verifiche effettuate, ha escluso l'adeguatezza della d.i.a. a legittimare l'installazione di quello che doveva essere considerato un solo impianto, per il quale quindi andava attivato il procedimento unico di cui all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

Le violazioni riscontrate sono state ricondotte ad apposite voci di cui all'Allegato 1 del d.m. 31 gennaio 2014, al fine di esplicitarne la "rilevanza". In particolare, sono state evocate:

- la lett. a), che riguarda la presentazione al G.S.E. di dati non veritieri o di documenti falsi, mendaci o contraffatti, ovvero la mancata presentazione di documenti indispensabili ai fini della verifica della ammissibilità agli incentivi;
- la lett. i), concernente l'inefficacia del titolo autorizzativo per la costruzione e messa in esercizio dell'impianto;
- la lett. j), afferente all'insussistenza dei requisiti per la qualificazione dell'impianto, per l'accesso agli incentivi ovvero autorizzativi.

1.3. L'atto impugnato a sua volta, dopo aver ricostruito in dettaglio la complessa vicenda sottesa al procedimento di riconoscimento degli incentivi per i nove impianti distintamente, ha indicato come "non veritiera" la dichiarazione di «[...] non aver acquisito o di non aver chiesto di acquisire i diritti all'incentivazione da altri soggetti responsabili che siano stati ammessi ai benefici dell'incentivazione – ai sensi del d.m. 28 luglio 2005 e successive modifiche e integrazioni – a seguito di domande d'ammissione presentate nel medesimo sito oggetto del presente trasferimento di titolarità», resa nelle istanze finalizzate al trasferimento di titolarità in qualità di cessionario. Ha ribadito il mancato rispetto dei termini previsti per la realizzazione degli impianti. Ha evidenziato i contenuti discrepanti della d.i.a. esibita nel corso del sopralluogo, che si riferisce a n. 9 impianti fotovoltaici da 50 kWp, rispetto a quella che il Comune di Arlena di Castro ha fornito al Gestore, su sua richiesta, che indica inequivocabilmente un unico impianto. Ha elencato nuovamente le violazioni ritenute "rilevanti" anche al diverso fine indicato dal T.a.r. per il Lazio in sede cautelare, ovvero l'ostatività all'applicazione della decurtazione tariffaria al posto della decadenza.

2. Con la sentenza n. 16764/2022, segnata in epigrafe, il Tribunale adito ha respinto il ricorso sull'assunto che nella specie le dichiarazioni non veritiere celerebbero un artato frazionamento, il cui divieto costituisce principio immanente all'ordinamento, che neppure richiede la declinazione esplicita, solo in un secondo momento inserita in un decreto ministeriale. La presenza di dichiarazioni

non aderenti alla realtà renderebbe inapplicabile il termine di cui all'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990 (18 o 12 mesi), giusta l'operatività del comma 2-*bis* dello stesso che in caso di «*false rappresentazioni dei fatti*» consente di derogarvi, senza attendere la condanna penale richiesta solo nella distinta ipotesi in cui esse siano contenute in una dichiarazione sostitutiva di certificazione o di atto notorio (v. Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 2018, n. 4374 e giurisprudenza ivi richiamata). La natura plurimotivata dell'atto impugnato ha infine indotto ad assorbire le ulteriori censure.

3. Avverso tale sentenza la Società Arlena PV Park s.r.l. ha interposto appello affidandolo a tre autonomi motivi di diritto (estesi da pagina 8 a pagina 29), che costituiscono la riproposizione in chiave critica delle doglianze già avanzate con il ricorso di primo grado. Con il quarto motivo, essa ha chiesto formalmente il deferimento all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato della corretta lettura da dare all'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della l. n. 241 del 1990, giusta l'asserito contrasto di giudicati sussistente in ordine alla necessità o meno che la falsità sia stata cristallizzata in apposito giudicato penale.

3.1. Questi in sintesi i motivi di gravame:

i) violazione dei principi che governano l'esercizio del potere di autotutela, violazione e falsa applicazione dall'articolo 42, comma 3, del d.lgs. n. 28/2011 e dell'articolo 21-*nonies*, comma 2-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (primo motivo del ricorso di primo grado). L'attività del G.S.E. avrebbe dovuto essere coerente con i contenuti della riforma attuata con il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, che ha espressamente esteso la disciplina dell'autotutela ai procedimenti incentivanti, con il dichiarato intento di valorizzare le esigenze di certezza e stabilità degli investimenti a lungo termine nel settore delle energie rinnovabili. Da qui la necessità di interpretare correttamente il comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990, che consente di derogare ai limiti temporali perentori di 18 o 12 mesi previsti, nei soli casi di “falso” costituente reato, richiedendo pertanto la sussistenza e comunque la prova dell'elemento psicologico (il dolo) del mendacio;

ii) violazione e falsa applicazione del d.m. 31 gennaio 2014, degli artt. 3, 25 e 97 della Costituzione, dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e dell'art. 42 comma 3, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, sotto altro profilo; eccesso di potere per contraddittorietà e per difetto di istruttoria (secondo motivo del ricorso introduttivo). La nozione di violazioni “rilevanti” sarebbe stata formalmente attinta dall'elencazione di cui all'allegato 1 del d.m. 31 gennaio 2014 (lettere a), i) e j), nonché utilizzata al fine di escludere l'applicabilità delle previsioni derogatorie di cui all'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, senza tenere conto che la relativa tipizzazione è intervenuta successivamente alla commissione dei fatti. Lo stesso artato frazionamento è stato definito solo con il d.m. 23 giugno 2016 (art. 29), sicché pure in relazione alla sua pretesa configurazione vi sarebbe stata un'indebita

applicazione retroattiva di norme sopravvenute, in dispregio del principio di legalità che sovrintende il diritto punitivo, vietando le conseguenze pregiudizievoli che non potevano essere previste al momento di commissione delle relative condotte;

iii) mancherebbero in ogni caso le “violazioni rilevanti” cui il G.S.E. ha ricondotto la decadenza e soprattutto la sua mancata commutazione in decurtazione ai sensi dell’articolo 42, comma 3, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 e dell’articolo 13-*bis* del d.l. 3 settembre 2019, n. 101 (terzo motivo di ricorso al T.a.r.). La formulazione letterale dell’art. 42 conseguita alle modifiche del 2017/2019 non lascerebbe margine di discrezionalità al G.S.E., stante che il verbo “disporre” è coniugato al modo indicativo («[...] *dispone la decurtazione dell’incentivo*»). Al pari della decadenza, la decurtazione, dunque, in quanto egualmente decadenza, ancorché parziale, avrebbe natura vincolata. Il G.S.E. al contrario avrebbe dimostrato in plurime occasioni un approccio di sostanziale sfavore per tale rimedio, come si evincerebbe dal contenuto dei Rapporti delle attività degli anni 2020 e 2021 ove si adombra la necessità di attendere la prevista revisione del c.d. decreto controlli (rispettivamente, v. pag. 244 del Rapporto 2020 e pag. 291 di quello del 2021). Infine, l’artato frazionamento non sussisterebbe, mancando qualsivoglia pratica elusiva da parte della Società: ciò in quanto sulla base della disciplina di cui al d.m. 28 luglio 2005 per gli impianti di potenza superiore a 50 kW e inferiore a 1000 kW era concedibile una tariffa fino a € 0,49 a kW, ovvero astrattamente maggiore di quella di € 0.46 a kW riconosciuta alla Società per i singoli impianti di potenza compresa tra 20 e 50 kW.

4. Si è costituito in giudizio il G.S.E. per resistere all’appello, chiedendone il rigetto.

5. In vista dell’udienza, le parti hanno prodotto memorie e la Società anche memoria di replica.

5.1. Essa ha in particolare insistito sulla mancanza di un atteggiamento fraudolento nei confronti del Gestore, sicché si sarebbe dovuto escludere in radice il (presunto) artato frazionamento. Della mancanza di un effettivo tornaconto economico avrebbe avuto conferma all’esito di un recente accesso agli atti, dai quali sarebbe emerso addirittura l’esubero di risorse per la categoria di impianti superiore a 50 kW, sicché nessun altro operatore sarebbe stato svantaggiato dal comportamento tenuto dalla ricorrente. Il tempo trascorso dall’ammissione al beneficio avrebbe generato un legittimo affidamento nella correttezza dell’operato dell’amministrazione, che ha avuto plurime occasioni per vagliare la situazione e tuttavia non ha mai rilevato criticità alcuna (v. in particolare la declaratoria di ammissibilità dell’istanza di subentro di Solterra PV Park nella posizione incentivante dei propri danti causa, che risale al 2007).

5.2. Il G.S.E. a sua volta ha difeso la correttezza del proprio operato, ribadendo la riconducibilità ad artato frazionamento dell’operazione posta in essere mediante l’originaria presentazione di plurime richieste di incentivo per un impianto sostanzialmente unico, ricondotto da subito ad un solo responsabile (la Società appellante). Si è opposto al deferimento all’Adunanza plenaria della

questione interpretativa dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, in quanto inconferente ai fini di causa, essendo in discussione la legittimità del potere di decadenza e non di quello di annullamento d'ufficio.

6. Con ordinanza n. 3748 del 20 maggio 2025 la Sezione, dopo avere motivatamente respinto l'istanza di rinvio presentata dalla Società, alla luce degli elementi di novità che sarebbero emersi solo a seguito del recente (seppur tardivo) accesso agli atti, ha disposto un supplemento istruttorio finalizzato a chiarire meglio il vantaggio economico, anche potenziale, ricavato dalla Società frazionando l'impianto, nonché *«le regole applicabili ratione temporis ai procedimenti di subingresso in una pluralità di impianti già realizzati»*.

7. In data 30 giugno 2025, il Gestore ha depositato la richiesta relazione, il cui paragrafo 4, rubricato *«il vantaggio competitivo ottenuto dalla società Arlena PV Park s.r.l. nel frazionare l'iniziativa imprenditoriale»*, lo individua:

- nell'aver omesso la costituzione della fideiussione prevista obbligatoriamente per gli impianti di potenza superiore a 50 kW, quantificata nel caso di specie in € 681.000,00;
- nell'essersi sottratta all'alea di una competizione pubblica, evitando di essere inserita nella graduatoria che avrebbe dovuto essere formata per gli impianti di quel determinato contingente di potenza incentivabile.

Ha quindi escluso che Arlena avrebbe ottenuto addirittura un trattamento di minor favore optando per la pluralità di impianti finanche applicando il d.m. 19 febbraio 2007, contenente il regime tariffario vigente al momento del subingresso nella titolarità dei terreni, acquistati dalla Solterra nel 2007.

8. Sia il G.S.E. che la Società hanno poi riepilogato le proprie divergenti prospettazioni in un'ulteriore memoria.

8.1. Il primo, ha ribadito le argomentazioni in fatto e in diritto contenute nella relazione istruttoria.

8.2. La seconda, la mancanza di tornaconto economico (e quindi di un approccio *lato sensu* truffaldino) tale da escludere a suo dire *ex funditus* l'artato frazionamento.

9. All'udienza pubblica del 30 settembre 2025, esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. Il Collegio ritiene l'appello infondato nei sensi di seguito meglio precisati.

11. Con il primo motivo di gravame la Società lamenta l'errata lettura dell'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011 in combinato disposto con l'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990, cui il comma 3 fa espresso rinvio dopo le modifiche introdotte dal d.l. n. 76 del 2020. In particolare, non sussisterebbero i presupposti di cui al comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies*, che consentirebbe di derogare ai termini perentori di definizione del procedimento di autotutela solo in caso di condanna per falso, richiedendo dunque che l'azione posta in essere sia stata effettuata con dolo.

12. La ricostruzione non può essere condivisa.

13. Il Collegio ritiene che sia pregiudiziale, rispetto allo scrutinio della disposizione invocata, chiarire in che misura e da che data l'intero art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990 trovi applicazione ai procedimenti di decadenza, giusta il rinvio allo stesso oggi contenuto nell'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011.

13.1. *Ratione temporis*, essendo stato l'atto impugnato adottato il 20 maggio 2021, è innegabile che esso ricada interamente sotto la vigenza della novella, entrata in vigore il 17 luglio 2020. Ciò ancorché lo stesso consegua alla necessità di conformarsi alle decisioni cautelari intervenute nei contenziosi incardinati avverso i singoli, originari provvedimenti di decadenza, risalenti al 2019. La sua qualificazione, infatti, come conferma in senso proprio di ridetti precedenti, che di fatto vengono annullati e assorbiti, previa consapevole valutazione di specifica rilevanza delle violazioni riscontrate anche ai fini di escludere la decurtazione, ne consente, al pari dell'autonoma impugnazione, la sua distinta configurazione, "sganciandolo" dai procedimenti precedenti. Quand'anche, peraltro, lo si volesse, al contrario, considerare sostanzialmente un epigono degli stessi, esso andrebbe allora configurato come conclusivo di un procedimento – di annullamento d'ufficio dei precedenti – in corso, sicché ricadrebbe comunque nelle previsioni di diritto intertemporale che rendono applicabile la novella in oggetto.

14. La questione diviene dunque stabilire piuttosto in che misura l'inciso «*in presenza dei presupposti di cui all'articolo 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241*», inserito nel più volte ricordato art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011 dall'art. 56 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, impatti su situazioni che comunque radicano nel passato, seppure il relativo procedimento si è concluso dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina.

Il problema si pone in particolare in relazione al limite temporale di esercizio dell'autotutela, che ne costituisce uno dei tratti salienti: assumendo quale *dies a quo*, secondo la regola generale, la data di adozione dell'atto (nella specie, la concessione dell'incentivo), è evidente che la maggior parte delle decadenze sopravvenute alla novella finirebbero per essere travolte dal rivendicato profilo di illegittimità sopravvenuta, avendo in passato, anche piuttosto recente, il G.S.E. esercitato il proprio potere senza alcuna limitazione temporale (ragion per cui il legislatore ha inteso intervenire ponendo un argine a prassi rigoriste, eccessivamente sbilanciate verso la tutela dell'interesse dell'erario a discapito di quella degli investimenti).

15. Il Collegio ritiene che utili indicazioni al riguardo possano essere tratte dai principi ormai univocamente affermati dalla giurisprudenza in relazione ai criteri di applicabilità della riforma dell'istituto generale dell'annullamento d'ufficio, introducendo rigide scansioni temporali, in passato non previste.

16. Come è noto, infatti, l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 - inserito dall'art. 14 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 - ha positivizzato per la prima volta, in termini generali, il potere di riesame, per come ampiamente delineato dalla dottrina e dalla giurisprudenza precedente. Esso è stato declinato come rimedio esperibile per emendare i vizi di illegittimità del provvedimento amministrativo assoggettandolo tuttavia alla duplice condizione che sussistano ragioni di interesse pubblico alla rimozione dell'atto invalido e che queste ultime siano state favorevolmente apprezzate in via discrezionale dall'amministrazione *«tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati»*. Il concetto del *«termine ragionevole»* entro il quale tale valutazione andava effettuata era stato considerato il giusto punto di equilibrio nell'esercizio del relativo potere, in quanto indubbio fattore di consolidamento dell'affidamento del privato nella correttezza dell'operato della p.a. di cui la stessa era chiamata a tener conto nella sua analisi comparatistica degli interessi in gioco. La scelta normativa di una limitazione temporale tramite il ricorso a *«un concetto non parametrico ma relazionale, riferito al complesso delle circostanze rilevanti nel caso [concreto]»* ne aveva comportato la qualificazione non come termine di decadenza del potere di autotutela, con sua conseguente *«consum[azione] in via definitiva»*, bensì come elemento determinante nella *«modalità di esercizio»* (v. Cons. Stato, A. p., 17 ottobre 2017, n. 8), in una logica conformativa del potere al suo interno. Con l'art. 6, comma 1, lettera d), numeri 1) e 2), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) il legislatore ha invece inteso fissare in diciotto mesi dall'adozione la durata massima di ridotto "termine ragionevole" con riferimento ai provvedimenti autorizzatori e di attribuzione di vantaggi economici, e dunque per gli atti ampliativi in cui è più evidente l'affidamento del "beneficiario". L'argine temporale di tipo fisso è divenuto un vero e proprio termine decadenziale di *«valenza nuova [volto] a stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati»* e, quindi, espressione di una *«regola di certezza dei rapporti [tra il potere pubblico e i privati], che rende imm modificabile l'assetto (provvedimentale-documentale-fattuale) che si è consolidato nel tempo, [sì da far] prevalere l'affidamento»* (v. Cons. Stato, commissione speciale, parere 30 marzo 2016, n. 839).

16.1. L'art. 63, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, ha infine nuovamente modificato il *tempus ad quem* previsto dal comma 1 dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, riducendolo da diciotto a dodici mesi. Ciò al dichiarato scopo di *«consentire un più efficace bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l'interesse pubblico»* (v. in tal senso testualmente la relativa relazione illustrativa).

16.2. Come di recente affermato dalla Corte costituzionale, l'efficienza e il buon andamento, sanciti dall'art. 97 Cost., si realizzano infatti non nella facoltà di correggere all'infinito, ma nella capacità di decidere bene e subito, utilizzando appieno gli strumenti istruttori e valutativi che l'ordinamento mette a disposizione proprio per la delicatezza degli interessi in gioco. La stabilità del provvedimento, trascorso un tempo congruo, diviene così il sigillo finale di un'azione che si presume sia stata, sin dall'inizio, diligente e ponderata (cfr. Corte cost., n. 88 del 2025).

16.3. La medesima legge n. 124 del 2015 ha tuttavia introdotto all'interno dell'art. 21-*nonies* il comma 2-*bis*, a mente del quale l'amministrazione è legittimata all'annullamento del provvedimento invalido *«anche dopo la scadenza del [predetto] termine»*, in caso *«di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato»*. Ciò in quanto in tale ipotesi ha ritenuto immeritevole di considerazione la posizione del destinatario del provvedimento invalido.

17. Seppure dopo alcune originarie oscillazioni, la giurisprudenza ha dunque disconosciuto all'introduzione di un termine decadenziale per l'esercizio dell'autotutela una portata in qualche modo retroattiva (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2025, n. 1523; *id.*, 20 febbraio 2023, n. 1706). Essa, cioè, ne ha previsto il computo a far data dalla sua introduzione e non dall'adozione dell'atto.

17.1. Le distonie che sarebbero potute scaturire da un'applicazione meccanicistica di tali principi, sono state mitigate continuando ad attingere, ove necessario in relazione alla singola fattispecie, al concetto di "termine ragionevole". Ove cioè quello trascorso prima dell'entrata in vigore della novella, da solo o sommato a parte di quello sopravvenuto, sia di per sé già tale da superare il vaglio di "ragionevolezza", è di tutta evidenza che quest'ultimo non può risolversi in una sorta di rimessione in termini di un'amministrazione lungamente inerte. Oltre ad essere paradossale, ridetta conclusione finirebbe infatti per vanificare il reiterato sforzo del legislatore di valorizzare le esigenze di certezza del diritto e di legittimo affidamento del cittadino nella correttezza dell'operato della p.a., di cui è ennesima conferma la presenza finanche di un disegno di legge all'esame del Parlamento volto ad un ulteriore abbassamento del termine *ad quem* a sei mesi (art. 1 del disegno di legge A.S. n. 1184 – XIX Legislatura, recante *«Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese»*, non a caso richiamato anche dal Giudice delle leggi nella già richiamata sentenza n. 88 del 2025).

18. Tali affermazioni non possono non trovare applicazione a maggior ragione con riferimento al potere di decadenza, ontologicamente diverso da quello di annullamento d'ufficio, seppure ormai chiamato a condividere i presupposti. Come affermato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, il tratto distintivo tra i due istituti risiede *in primis* nella mancanza di spazi di discrezionalità

che connota la decadenza, la cui presenza caratterizza invece tipicamente l'annullamento d'ufficio. Ciò in quanto la decadenza non è rivolta al riesame della legittimità di una precedente determinazione amministrativa di carattere provvedimentale, ma funzionale al controllo della veridicità e completezza delle dichiarazioni formulate da un privato nell'ambito di un procedimento volto ad attribuirgli sovvenzioni pubbliche. Seppure pronunciandosi prima del consolidamento nell'ordinamento della nuova disciplina dello stesso conseguita alle ricordate modifiche all'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011, essa ha individuato i punti di convergenza, ma soprattutto quelli di discriminare, assumendo a parametro di confronto anche il distinto potere sanzionatorio, con cui troppo spesso viene confuso in ragione dell'omogeneità terminologica (Cons. Stato, Ad. plen., 11 settembre 2020, n. 18, pubblicata cioè lo stesso giorno dell'approvazione della l. n. 120, di conversione del d.l. n. 76, entrata in vigore il 15 settembre 2020).

19. Esula dal perimetro dell'attuale decisione la corretta perimetrazione in generale del potere di decadenza, una volta che essa è sottoposta ai presupposti dell'annullamento d'ufficio, ovvero l'ambito di incidenza degli stessi sulla doverosità del suo operare. Vero è, infatti, che in molti tratti la riforma del 2020 lascia intuire un più ambizioso disegno di declinazione radicale e chiarificatrice di ridetto potere, rimasto in verità lettera morta giusta le difficoltà di riportare a coerenza l'intero ordito normativo. L'art. 56, comma 8, del d.l. n. 76 del 2020, ad esempio, nel dettare la disciplina di diritto intertemporale, testualmente prevede l'applicazione delle nuove disposizioni sia «*ai progetti di efficienza energetica oggetto di procedimenti amministrativi di annullamento d'ufficio in corso*», che a quelli definiti «*con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi, oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti nonché di quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, compresi i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica per i quali non è intervenuto il parere di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199*». Riproducendo, cioè, la dicotomia già introdotta con riferimento al regime della decurtazione tariffaria, derogatoria del regime della decadenza, di cui all'art. 1, comma 960, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, ha distinto i casi di applicabilità della novella d'ufficio e *ope legis*, riferiti ai procedimenti in corso, da quelli condizionati alla presentazione di un'apposita richiesta dell'interessato, che hanno riguardo ad atti ancora *sub iudice*. Solo che in questo caso al generico riferimento ai "procedimenti in corso" si sostituisce la specifica degli stessi come "di annullamento d'ufficio", sicché, ove non si voglia considerare la relativa dicitura impropriamente utilizzata come sinonimo di "decadenza", è evidente che la relativa fattispecie troverà applicazione ai soli casi di sostanziale rivalutazione postuma di requisiti conosciuti al momento della presentazione della domanda di ammissione all'incentivo, che la giurisprudenza ha inteso distinguere, prescindendo

dal *nomen iuris* dato al provvedimento, dalla decadenza, ascrivendoli all'alveo della vera e propria autotutela (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 16 aprile 2025, n. 3264).

19.1. La distinzione sembra svanire nelle pronunce che si sono piuttosto concentrate sull'individuazione della natura della norma. Esse sono infatti concordi nell'affermare che la disposizione introdotta dall'art. 56, co. 7, del d.l. n. 76/2020 «*non costituisce una norma di interpretazione autentica, immediatamente applicabile ai giudizi in corso, ma consente alle imprese, destinatarie di provvedimenti del GSE di annullamento d'ufficio o di decadenza dagli incentivi, ancora sub iudice al momento di entrata in vigore del D.L. n. 76, di sollecitare un ulteriore procedimento amministrativo da parte del Gestore, presentando apposita richiesta, volta a consentire l'applicazione, ai fini di una diversa regolazione del rapporto sostanziale, dello ius superveniens, come recato dall'art. 56, comma 7, dello stesso decreto legge (Cons. Stato, Sez. VI, 12 ottobre 2022, n. 8719; Sez. II, 12 aprile 2022, n. 2743) e quindi di valutare la sussistenza dei presupposti per l'annullamento d'ufficio. (Consiglio di Stato II, 4 gennaio 2023, n. 127; 18 dicembre 2023, n. 10920; 4 giugno 2024, n. 4977)*» (Cons. Stato, sez. II, 4 marzo 2025, n. 1837; *id.*, 14 marzo 2025, n. 2087; 5 maggio 2025, n. 3827; 9 luglio 2025, n. 6001; 12 giugno 2025, n. 5111; 19 settembre 2025, n. 7409).

19.2. Infine, l'istanza di riesame della posizione espressa con la decadenza oggetto di contenzioso in corso, si conclude con la «*revoca del provvedimento di annullamento*», cui il G.S.E. accede sulla base della documentazione in atti ovvero di quella integrativa fornitagli dalla parte entro il termine (non perentorio, in quanto la violazione non prevede conseguenze) di sessanta giorni. Di fatto, cioè, il legislatore continua a utilizzare il termine “annullamento” quale sinonimo di decadenza, sottoponendolo a “revoca”, ovvero quella diversa modalità di riesercizio del potere che consegue, tra l'altro, ad una «*nuova valutazione dell'interesse pubblico originario*» (art. 21-*quinquies* della l. n. 241 del 1990, sui presupposti della revoca).

20. Per quanto qui di specifico interesse, dunque, i presupposti temporali di esercizio dell'autotutela invocati dall'appellante devono trovare applicazione solo a far data dall'entrata in vigore della norma che li ha introdotti -*recte*, che ne ha richiamato l'applicabilità, nei limiti della compatibilità con la diversa natura dell'istituto, alla decadenza - ovvero a far data dal 17 luglio 2020. Il che, nel caso di specie, rende quello di cui è causa, datato 21 maggio 2021, perfettamente tempestivo.

21. Anche a seguire l'argomentazione dell'appellante, in coerenza con il quale si è pronunciato il primo giudice, l'atto impugnato rientrerebbe pienamente nelle previsioni derogatorie di cui al comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990, non essendo affatto richiesto che le rappresentazioni false siano preventivamente cristallizzate in un giudicato penale.

22. Quanto detto sia in forza dei principi generali in materia di autotutela, sia avuto riguardo al loro (necessario) adattamento all'esercizio del potere di decadenza.

23. L'eccezione ai limiti temporali dell'autotutela - che la dottrina riconduce alla dizione di autotutela doverosa parziale, per distinguerla da quella "totale", sussistente nei soli specifici casi indicati dalla legge (v. Cons. Stato, sez. II, 2 novembre 2023, n. 9415) - è interpretata dal giudice amministrativo, sulla base del dato testuale costituito dalla disgiunzione «o» e di un argomento teleologico, nel senso che il termine finale non opera tutte le volte in cui si riscontri che il contrasto tra la fattispecie rappresentata e la fattispecie reale sia rimproverabile all'interessato, tanto se determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante, dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, quanto se determinato da una falsa rappresentazione della realtà di fatto, accertata inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi (Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2025, n. 3876 e 14 agosto 2024, n. 7134; sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1926). Anche in tale ultima ipotesi, infatti, l'erroneità dei presupposti per il rilascio del provvedimento amministrativo non è imputabile (neanche a titolo di colpa concorrente) all'amministrazione, ma esclusivamente alla parte che ha fornito una falsa descrizione della realtà fattuale, oggettivamente verificabile e non opinabile.

24. Sul punto non è ormai ravvisabile alcun contrasto interpretativo, sicché non vi è ragione di rimettere il relativo quesito all'Adunanza plenaria come richiesto dalla Società, ammesso e non concesso la questione assuma una qualche rilevanza in relazione al caso di specie, giusta la ricordata tempestività dell'atto impugnato pure in base a diversa ricostruzione della cornice normativa.

25. Come anticipato sopra, quanto detto non può non valere a maggior ragione con riferimento alla decadenza, la cui distinta e diversa natura rispetto all'annullamento d'ufficio è costantemente ribadita dalla giurisprudenza amministrativa (*ex multis*, v. Cons. Stato, sez. II, 24 dicembre 2024, n. 10387; *id.*, 25 marzo 2024, n. 2832; 29 dicembre 2022, n. 11545; 12 aprile 2022, n. 2747; 24 gennaio 2022, n. 462 e 20 gennaio 2021, n. 594; sez. VI, 5 agosto 2022, n. 9 e 28 settembre 2021, n. 6516). La decadenza, infatti, va ad incidere sul riconoscimento di un beneficio la cui attribuzione è ampiamente condizionata proprio dalla correttezza del rapporto tra le parti.

26. Va infatti ora ricordato che nelle procedure ad evidenza pubblica, quale che ne sia l'oggetto specifico, la completezza e genuinità delle dichiarazioni è già di per sé un valore da perseguire perché consente, anche in ossequio al principio di buon andamento dell'amministrazione e di proporzionalità, la celere decisione in ordine all'ammissione del privato, in particolare se operatore economico, per il quale il fattore tempo assume rilievo anche in termini concorrenziali, alla selezione. Il procedimento configura cioè in capo ai singoli obblighi di correttezza, riconducibili alla clausola generale della buona fede, della solidarietà e dell'autoresponsabilità, che rinvergono il loro

fondamento sostanziale negli artt. 2 e 97 Cost. e che impongono loro di assolvere oneri di cooperazione, quale appunto è il dovere di fornire informazioni non reticenti e complete, di compilare moduli, di presentare la prescritta documentazione, ecc., di regola secondo il paradigma della dichiarazione sostitutiva di cui al d.P.R. n. 445/2000 (sul punto, v. Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2024, n. 688). Ciò è talmente vero che soprattutto in passato si è ritenuto che ove l'adempimento informativo, per come esplicitato a monte, sia stato evaso in maniera non corretta, oltre che non veritiera, tale mancanza non può formare oggetto di domanda d'integrazione o di richiesta di acquisizione a carico della p.a. in base al c.d. "obbligo di soccorso" ex art. 6 della l. n. 241/1990, prima ancora che in base alla legislazione speciale sulla contrattualistica pubblica.

26.1. In maniera speculare, le esigenze di certezza delle situazioni giuridiche, e, soprattutto, l'affidamento che il privato in buona fede ripone sulla correttezza dell'operato della p.a., portano ad escludere la riconducibilità al concetto di decadenza dei provvedimenti che a distanza di tempo rilevano criticità che ben avrebbero potuto *-recte*, dovuto- essere immediatamente segnalate.

26.2. Vero è che laddove le verifiche attengano all'erogazione di risorse pubbliche il particolare rigore richiesto non può che risolversi in una maggior tolleranza in ordine alle tempistiche di verifica. Ma è evidente che le stesse, finanche nel caso in cui ammesse *sine die*, non possono consentire *ad libitum* rilievi afferenti adempimenti meramente formali rilevabili sulla base di semplici riscontri empirici, quali quelli consistenti nella "spunta" delle produzioni, ovvero nella verifica di rispondenza delle stesse ad ulteriori prescrizioni esteriori. In altri termini, la ricerca del doveroso punto di equilibrio tra tutela dell'erario e affidamento del privato che sulla base della preventivata acquisizione di risorse ha concretamente investito in un'attività imprenditoriale, confidando nel recupero ancorché parziale delle spese affrontate, risiede nella declinazione di un efficace sistema di controlli e verifiche da parte dell'amministrazione. Esso cioè deve essere volto a scongiurare o quantomeno attenuare gli effetti gravemente afflittivi dei provvedimenti di decadenza/revoca sin da subito, garantendo un primo controllo in un tempo ragionevole necessario per l'effettuazione di verifiche di esclusiva natura documentale, adottabili, in quanto non presupponenti complesse verifiche ispettive.

27. Tutto questo tuttavia non può valere in caso di non veridicità o parzialità/incompletezza delle informazioni fornite, da intendere in un'accezione necessariamente più ampia rispetto al concetto di «falsa rappresentazione dei fatti» che si ritrova nell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della l. n. 241 del 1990. È l'essenza stessa dell'autoresponsabilità, quale perno attorno al quale ruota l'intero sistema degli incentivi, che richiede non tanto e non solo l'assunzione dell'onere probatorio di quanto sia necessario dimostrare al fine di accedervi, ma anche e soprattutto la completezza degli elementi atti a mettere il G.S.E. in condizione di operare le proprie verifiche.

27.1. Su tali presupposti, il privato richiedente non può fondare alcun affidamento rispetto al conseguimento di un beneficio pubblico formalmente già concesso, ove abbia assunto un atteggiamento reticente, ovvero *lato sensu* poco collaborativo (Cons. Stato, A.P., 29 novembre 2021, n. 21). Il dovere di collaborazione e buona fede è infatti bilaterale, ponendosi un obbligo di diligenza anche in capo al privato, il cui affidamento deve quindi necessariamente risultare incolpevole, ovvero conseguire all'aver fornito al Gestore, per quanto qui di interesse, tutti gli elementi necessari ad una corretta istruttoria della domanda.

In sintesi, il richiamo ai presupposti di cui all'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990, contenuto nell'art. 42, co. 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, è sicuramente comprensivo anche delle regole sulla c.d. autotutela doverosa parziale, ma i relativi principi necessitano (essi pure) di un adattamento alle peculiarità del potere di decadenza. In particolare, essi finiscono per assumere una notazione di maggior rigore in ragione della centralità del principio di autoresponsabilità nella produzione di dichiarazioni e di documenti che governa l'accesso agli incentivi, esercitato in coerenza con l'indicazione preventiva di oneri informativi specifici finalizzati ad ottenere le scarse e non facilmente riproducibili risorse finanziarie pubbliche di sostegno alle fonti d'energia rinnovabili. Da qui la sostanziale neutralità dello scrutinio dell'elemento soggettivo sottostante (e quindi dell'eventuale buona fede del dichiarante), nonché l'inconfigurabilità del c.d. falso innocuo, non potendo il G.S.E. farsi carico di dimostrare l'intento sotteso alla mancata prospettazione di un quadro reale, salvo rilevarne la conseguenza finale, ovvero, nel caso di specie, il frazionamento in più impianti di quello che doveva essere palesato come unico (sul punto, v. anche Cons. Stato, sez. IV, 20 gennaio 2021, n. 594).

27.2. In altri termini, la ricerca del doveroso punto di equilibrio tra tutela dell'erario e affidamento del privato che sulla base della preventivata acquisizione di risorse ha concretamente investito in un'attività imprenditoriale, confidando nel recupero ancorché parziale delle spese affrontate, risiede nella declinazione di un efficace sistema di controlli e verifiche da parte dell'amministrazione, da un lato; ma anche nel rispetto dei principi di leale collaborazione nei rapporti con la p.a., dall'altro. Il principio di autoresponsabilità nella sua accezione più ampia ne costituisce la principale modalità attuativa da parte dell'operatore economico.

28. In tale ottica, le emergenze istruttorie conseguite alla relazione da ultimo richiesta al G.S.E. non hanno fornito alcun elemento a supporto della tesi dell'appellante, non assumendo rilievo, al fine di inficiare la decadenza, né la rivendicata mancanza di tornaconto della scelta effettuata – circostanza che peraltro il G.S.E. ha motivatamente confutato – né l'indimostrato dolo comportamentale – esso pure in verità presumibile dalle risultanze in atti. L'obiettivo carenza informativa in ordine alle vicende catastali afferenti le particelle interessate all'operazione e ancor più l'innegabile ambiguità

dell'approccio tenuto col Comune di Arlena di Castro in ordine al/ai titoli edilizi funzionali alla realizzazione del/degli impianti sono di per sé sufficienti a giustificare la verifica postuma degli illeciti contestati a fini di decadenza (con riguardo ad un caso analogo di utilizzo di una d.i.a. in luogo dell'autorizzazione unica, cfr. Cassazione penale sez. III, 12 gennaio 2018, n. 888; *id.* 1° ottobre 2014, n. 40561; 13 marzo 2014, n. 11981).

29. L'istruttoria effettuata dal G.S.E. ha fatto emergere un (quanto meno) disinvolto utilizzo dei frazionamenti/accorpamenti catastali, dei quali la Società non ha fornito a tempo debito alcuna informazione, *ex post* alcuna plausibile giustificazione: i nove impianti ammessi ad incentivo erano infatti originariamente riconducibili a tre particelle (le nn. 48, 49 e 50) dell'unico foglio catastale n. 11; queste ultime sono state frazionate nel maggio 2007, ovvero poco prima della dichiarazione di subentro da parte di Solterra; indi sono definitivamente confluite in un'unica particella (la n. 283), con operazione da ricondurre alla stessa Arlena, nel marzo 2013. Come affermato dal primo giudice, quindi, «[...] *anche a voler considerare, ai fini qui rilevanti, il termine "sito" equivalente al termine "particella catastale", è indubbio che diversi impianti oggetto di acquisizione e subentro nel regime agevolativo da parte della ricorrente erano, prima di alterni frazionamenti e riunioni di particelle, insistenti almeno su un unico sito, dato che le particelle catastali in origine erano 3 e gli impianti 9*».

29.1. La d.i.a. prodotta al G.S.E. nell'ambito del procedimento di vigilanza, a sua volta, pur recando la medesima data e il medesimo numero di protocollo (n. 2905 del 27 novembre 2007), diverge nei contenuti da quella agli atti del Comune di Arlena di Castro: la prima reca infatti il richiamo alla realizzazione di nove impianti, laddove l'altra, che costituisce l'unico documento ufficiale fornito dal Comune medesimo al Gestore che gliene ha fatto richiesta, menziona un unico impianto fotovoltaico, da 50 kWp. L'inspiegabile differenza, anche grafica, tra i frontespizi dei due documenti, opportunamente messi a raffronto nella relazione istruttoria fornita dal G.S.E. in ottemperanza dell'ordinanza della Sezione n. 3748 del 2025, sgombra il dubbio da qualsivoglia lettura alternativa della stessa, peraltro comunque non fornita dall'appellante. Né può essere superata, ovvero semplicemente ignorata, facendo leva sulla dichiarazione del responsabile dell'ufficio tecnico comunale in data 28 settembre 2022 versata in atti del fascicolo di primo grado (documento n. 14) e nuovamente invocata nel terzo motivo di gravame, che riconosce piena efficacia legittimante a fini edilizi alle d.i.a. distintamente presentate in data 28 luglio 2007. Nel caso di specie, infatti, non è contestata la validità del titolo, ovvero il valore che allo stesso ha inteso attribuire l'Amministrazione competente; bensì la non veridicità della situazione rappresentata mediante la «*presentazione di un titolo abilitativo recante dati non veritieri rispetto a quanto risultante agli atti del Comune di Arlena di Castro*» (pag. 4 dell'atto impugnato). Il che peraltro appare ancor meno spiegabile proprio alla luce di tale preesistenza (alla d.i.a. del novembre 2007) di plurime d.i.a. degli originari comodatari del

terreno, cui la Società non ha fatto cenno nell'ambito dell'attività di controllo, ritenendole evidentemente assorbite nella propria dichiarazione, riferita ad un solo impianto (a più impianti nella versione "manipolata" fornita al Gestore).

30. La Società contesta comunque che possa esserle ascritto un artato frazionamento, "occultato" attraverso gli errori e omissioni informative sottesi alla comunicazione di subingresso. Ciò in quanto il richiamo alle violazioni-tipo di cui alle lettere a), i) e j) dell'allegato 1 al d.m. 31 gennaio 2014, sarebbe inconferente, trattandosi di fattispecie introdotte dopo la commissione dei fatti, cui esse non possono legittimamente retroagire.

31. La ricostruzione sconta l'errore di inquadramento del potere di decadenza quale potere sanzionatorio, pretendendo di applicargli il principio di legalità di cui all'art. 25 della Costituzione, declinato per gli illeciti amministrativi nell'art. 1 della l. n. 689 del 1981 anche *sub specie* di irretroattività della norma "incriminatrice". Per contro, tale assimilazione è stata già motivatamente esclusa dalla sentenza n. 18 del 2020 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, cui nuovamente si fa integrale rinvio.

32. Nel merito, essa è comunque infondata giusta la natura del c.d. "artato frazionamento".

Con tale locuzione si intende la pratica utilizzata dal produttore di energia rinnovabile per ottenere degli incentivi non dovuti o maggiori rispetto a quelli effettivamente spettanti, o comunque un beneficio, mediante la divisione di un unico impianto in due o più di taglia più piccola, con ciò danneggiando non solo le casse dello Stato ma anche gli altri produttori, giusta la natura limitata delle somme destinate allo scopo. L'aggettivo "artato", derivante dal participio passato del verbo latino "*artare*", di uso peraltro assai raro nel linguaggio comune, contiene in sé un'intrinseca idea di artificio, ad indicare la forzatura imposta a qualcosa, sì da renderla "artificiosa", o "ingannevole". La giurisprudenza ha tuttavia da sempre elaborato una nozione ampia e per così dire oggettiva della pratica *de qua*, di fatto considerandola elusiva *ex se*, nella misura in cui produce il risultato di far figurare come plurimo ciò che ha caratteristiche unitarie, ottenendo un'incentivazione diversa, anche solo per modalità, da quella che gli sarebbe effettivamente spettata. Il vantaggio, quindi, che il frazionamento ha prodotto, è stato individuato pure nella mera semplificazione autorizzatoria, quale, tipicamente, quella verificatasi nel caso di specie, giusta il diverso procedimento afferente i singoli impianti fotovoltaici di potenza inferiore a 50 kW, rispetto a quello che avrebbe dovuto essere seguito configurando un solo impianto di potenza superiore alla suddetta soglia.

33. All'esito dell'istruttoria disposta dalla Sezione, il G.S.E. ha ricordato anche l'avvenuta sottrazione all'obbligo di cauzione nonché la inadeguatezza dell'utilizzo di mere d.i.a. edilizie e la necessità di accedere alla procedura competitiva prevista per gli impianti di analoga potenza. La circostanza peraltro che *ex post* sia emersa addirittura un'eccedenza di risorse – in verità, tutt'affatto chiara,

venendo desunta dalle relazioni annuali del G.S.E. – non muta i termini della questione, dovendo essere la complessità procedurale e il sotteso “rischio di impresa” di non ottenere il beneficio auspicato valutato *ex ante* e in termini prognostici. A maggior ragione nessun rilievo può essere attribuito alla dichiarata esiguità dell’importo della cauzione (che il Gestore indica in una cifra, tutt’altro che esigua, superiore agli 800.000 euro) a fronte della consistenza dell’investimento effettuato, dal momento che comunque con la propria scelta procedimentale, non rispondente alla situazione di fatto, la Società ha ottenuto di non versarla.

34. Il divieto di artato frazionamento degli impianti è stato da sempre considerato una declinazione, nello specifico settore dei meccanismi di incentivazione per la produzione di energia da fonti rinnovabili, del generale divieto di abuso del diritto, quale principio generale dell’ordinamento giuridico. L’elusione delle regole di settore al fine di conseguire vantaggi non spettanti, quale che ne sia la natura, come sopra detto, non può assurgere a fattispecie costitutiva del diritto all’incentivazione (o del diritto a un’incentivazione superiore a quella spettante), in quanto pregiudica gli altri operatori economici che quelle regole hanno rispettato, vanifica l’imposizione, ad opera dei vari “Conti Energia”, di specifici requisiti di potenza per l’ammissione al beneficio e frustra, in ultima analisi, la stessa finalità perseguita attraverso la distribuzione delle risorse scarse in questione (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. II, 3 ottobre 2025, n. 7774; *id.*, 18 gennaio 2023, n. 640; 31 luglio 2023, n. 7402). Stante l’immanenza del generale divieto di abuso del diritto, non può, quindi, come l’appellante pretenderebbe, attribuirsi valore costitutivo alle singole disposizioni normative o regolamentari che nel tempo hanno chiarito il principio del divieto in questione sul piano positivo, declinandone gli effetti sul piano applicativo.

Infine, sul piano probatorio, ai fini della sussistenza dell’artato frazionamento di un impianto, è sufficiente che tale frazionamento possa ragionevolmente e non illogicamente desumersi da fatti gravi, precisi e concordanti (cfr. Cons. Stato sez. II 8 agosto 2023, n. 7706; *id.*, 11 febbraio 2025, n. 1096): nella specie adeguatamente rappresentati dalla sostanziale contestualità di richieste e adempimenti, dalla contiguità degli impianti (tutti di analoga potenza) e delle particelle di ubicazione, poi confluite in una sola dopo essere rimaste “frazionate” per il tempo necessario all’inoltro delle singole istanze, l’identità del soggetto responsabile, ecc.

35. Resta da dire del terzo motivo di gravame, col quale la Società lamenta il difetto di motivazione e di istruttoria avuto riguardo alla “rilevanza” che porta ad escludere la commutazione della decadenza in decurtazione tariffaria.

36. Sin dalla sua formulazione originaria, l’art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011 ha subordinato il rigetto dell’istanza ovvero la decadenza dagli incentivi già concessi alla riscontrata presenza di violazioni «*rilevanti*», la cui individuazione era demandata ad un decreto attuativo distintamente per fonte,

tipologia di impianto e potenza. Con cospicuo ritardo rispetto ai sei mesi previsti dalla norma primaria, è stato dunque adottato il cosiddetto “decreto controlli” del Ministero dello sviluppo economico del 31 gennaio 2014. Accanto al tentativo di tipizzazione contenuto nell'allegato 1 allo stesso, esso sancisce anche a livello generale (art 11), con formula aperta, che, al di fuori delle fattispecie espressamente contemplate in ridetto allegato, il rigetto dell'istanza e la decadenza dagli incentivi può derivare, oltre che da “violazioni” e “inadempimenti”, anche da “elusioni” a cui consegua un indebito accesso agli incentivi. Da qui, rileva il Collegio, la sanzionabilità dell'artato frazionamento anche senza ricondurlo, come il G.S.E. ha prospettato in particolare negli originari atti di decadenza, il cui contenuto è stato trasposto nel successivo, a voci “tipiche” riportate nell'allegato (sul punto, v. Cons. Stato, sez. II, 12 aprile 2022, nn. 2743, 2744, 2745 e 2747 del 2022).

36.1. Tra le numerose modifiche apportate nel tempo dal legislatore all'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011, va ora ricordata quella introdotta con l'art. 1, comma 960, lett. a), della l. 27 dicembre 2017, n. 205 - cui ha inteso riferirsi il T.a.r. per il Lazio in sede cautelare invitando il G.S.E. a valutare la possibile decurtazione percentuale degli incentivi in luogo della decadenza. La norma, dalla dichiarata portata derogatoria del potere di decadenza, giusta la sua natura doverosa al sussistere delle violazioni “rilevanti” accertate in sede di controllo, prevede che «[...] *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 20 e l'80 per cento in ragione dell'entità della violazione*».

36.2. Essa ha altresì ampliato il contenuto del decreto attuativo già previsto inserendovi anche l'individuazione delle violazioni che danno luogo a decurtazione dell'incentivo, così imponendo un adeguamento integrativo *in parte qua* al decreto controlli, ad oggi non intervenuto (lettera b) della disposizione richiamata, che ha introdotto la lett. c-bis) al comma 5 dell'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011).

36.3. La disposizione è stata successivamente modificata dall'art. 13-bis, inserito in sede di conversione del d.l. 3 settembre 2019, n. 101, dalla legge 2 novembre 2019, n. 128, che ha ridotto la forbice sopra indicata, in un'ottica di ulteriore *favor* per l'operatore economico, portandola fra il 10 e il 50 %, con estensione del limite più basso anche ai casi in cui sia già stato applicato il precedente del 20%. Al comma 2, ha altresì introdotto un regime intertemporale dicotomico, che sarà successivamente mutuato, con le differenze già evidenziate, dalla novella del 2020: ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della norma, essa si applica d'ufficio, imponendo al G.S.E. di definirli tenendo conto della possibilità - *recte*, a condizioni date, dell'obbligo - di concedere la decurtazione; a quelli già definiti, ma ancora oggetto di contenzioso pendente, invece, la decurtazione si applica solo su scelta di parte, cui il legislatore attribuisce portata di rinuncia allo stesso, in un'ottica

di evidente deflazione che viene a bilanciare la sostanziale parziale tolleranza della violazione accertata.

36.4. In assenza del previsto provvedimento attuativo, ovvero, più correttamente, dell'aggiornamento di quello vigente alle nuove indicazioni, si è posto il problema della applicabilità o meno della relativa previsione. La giurisprudenza ha per lo più optato per la soluzione affermativa, non ritenendo congruo differire *sine die* l'utilizzo di un istituto che contempera le esigenze pubbliche sottese al potere di vigilanza con quelle private alla conservazione degli investimenti effettuati (*contra*, v. Cons. Stato, sez. II, 19 marzo 2025, n. 2250, ove si legge, seppure quasi come un *obiter*: « *In ogni caso, in assenza del decreto ministeriale attuativo, diretto a precisare i parametri di calcolo della riduzione non sarebbe stato possibile attuare in concreto la disposizione di favore* »).

Nel caso di specie, tuttavia, la questione della immediata precettività della disposizione, priva del fondamentale requisito della autoapplicatività, è risolta a monte dalla scelta ermeneutica operata dal T.a.r. per il Lazio e incontestata tra le parti: l'atto impugnato dà esecuzione, infatti, all'effetto conformativo delle decisioni cautelari che hanno individuato un *vulnus* procedurale nella mancata valutazione della possibile decurtazione, con ciò ritenendo la norma inconfutabilmente applicabile.

37. La ritenuta applicazione immediata dell'art. 42, comma 3, *in parte qua*, se da un lato ha l'innegabile vantaggio di assecondare la - condivisibile - scelta del legislatore di salvaguardare per quanto possibile gli investimenti degli operatori economici in energia alternativa, dall'altro costringe l'interprete ad una lettura che trascende necessariamente dal dato letterale della norma, superandolo. L'obbligo di decurtazione parziale che la norma correla a situazioni che verranno tipizzate, ma non lo sono all'attualità, diviene pertanto necessariamente facoltà di accedervi, laddove la violazione riscontrata, seppure rilevante, lo sia per così dire in misura minore, così da giustificare la mancata applicazione della decadenza. Si è venuta cioè a creare una sorta di sottoinsieme della categoria di violazioni "rilevanti", che per minor consistenza e disvalore vanno stralciate dal paradigma di cui all'allegato 1 ovvero alla clausola ampia di cui all'art.11 del medesimo decreto del 2014. Il giudizio di "rilevanza" che si richiede al G.S.E. segue quello più generale di cui all'art. 42, comma 3, primo periodo del d.lgs. n. 28 del 2011 ed è per così dire teleologicamente orientato alla decurtazione, ovvero una "sanzione" – in senso del tutto atecnico – minore, in quanto la salvaguardia, almeno in parte, della situazione riscontrata, è ritenuta compatibile con le esigenze pubblicistiche sottese al potere di vigilanza. Le violazioni, cioè, per potere dare luogo al diniego di incentivo ovvero alla decadenza dallo stesso devono sempre essere "rilevanti"; la diversa (necessariamente minore) "rilevanza" che fa scattare la decurtazione, fintantoché non è individuata dal legislatore, finisce per trascolorare l'obbligo di applicarla (« *il GSE dispone la decurtazione* », non "può" disporla) in facoltà di procedervi all'esito di un preciso giudizio valutativo che impinge necessariamente nella

discrezionalità del valutatore. Non a caso, la giurisprudenza ha al riguardo da subito chiarito 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, 5 settembre 2025, n. 7212; *id*, 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 G.S.E. 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.

La motivazione rafforzata, intesa come esplicitazione anche delle ragioni in forza delle quali si è ritenuto che l'entità della violazione non ne consenta la derubricazione a fattispecie minore, finisce per diventare pertanto l'unico strumento di tutela per l'operatore e nel contempo di sindacato da parte del giudice. Il Gestore, cioè, nel momento in cui opta per la rilevanza della violazione anche in senso ostativo alla decurtazione, cioè, il Gestore ha dovuto effettuare una duplice valutazione, di rilevanza e di consistenza della stessa, motivando doverosamente su entrambi i punti.

38. Il che è quanto accaduto nel caso di specie, con riferimento al quale il Gestore non soltanto ha ripercorso l'argomentazione in fatto e in diritto che lo aveva condotto alle precedenti, plurime decadenze, ma le ha espressamente qualificate come «*rilevanti ai sensi dell'art. 42, comma 3, primo periodo, del d.lgs. 28/2011, [in quanto] talmente gravi da comportare, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.m. 31 gennaio 2014, la decadenza dal diritto agli incentivi e l'integrale recupero delle somme versate a titolo di incentivazione, escludendo la possibilità di applicare il regime derogatorio previsto dall'art. 42, comma 3, secondo periodo*». Quanto detto dopo avere espressamente chiarito che l'attuale cornice ordinamentale consente di espungere dall'elenco delle violazioni rilevanti di cui al d.m. 31 gennaio 2014 quelle soggette a decurtazione. Operazione che non ha inteso effettuare essendo state accertate dichiarazioni non veritiere, presentato un titolo abilitativo recante dati non veritieri (circostanza questa neppure accennata in termini di chiarimenti dalla Società), riscontrata la conseguente mancanza del titolo necessario in ragione della potenza complessiva dell'unico impianto in controversia (ovvero l'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, di competenza della Provincia di Viterbo), non rispettati i termini di inizio e conclusione dei lavori (dato in relazione al quale egualmente la Società non ha fornito alcuna indicazione in controdeduzione:

Solo per completezza, il Collegio rileva infine che l'art. 13-bis del d.l. 101 del 2019 prevede che le disposizioni sulla decurtazione «*non si applicano qualora la condotta dell'operatore che ha determinato il provvedimento del GSE di decadenza sia oggetto di procedimento e processo penale in corso, ovvero concluso con sentenza di condanna anche non definitiva*». È evidente infatti che una volta che si accede alla tesi, favorevole all'operatore, di dare immediata precettività alla

disposizione *de qua*, non è possibile ampliarne la portata fino ad escludere dal relativo ambito di copertura qualsivoglia caso di dichiarazione menzognera, anche di notevole “rilevanza”, come quella che ha determinato un artato frazionamento, ove non cristallizzata nel giudicato penale.

39. Per tutto quanto sopra detto, l’appello deve essere respinto.

40. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l’appellante al pagamento delle spese di lite che liquida in euro 8.000,00 (ottomila/00), oltre accessori, se dovuti, a favore del G.S.E. s.p.a.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 settembre 2025 con l’intervento dei magistrati:

Giulio Castriota Scanderbeg, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Francesco Guarracino, Consigliere

Giancarlo Carmelo Pezzuto, Consigliere