

N. ____/____REG.PROV.COLL.
N. 08212/2025 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 8212 del 2025, proposto da:

Gestore Servizi Energetici 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 e domicilio fisico in Roma, piazzale delle Belle Arti, n. 6;

contro

Romagna Energia s.r.l. in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Battista Conte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Cassa Conguaglio Settore Elettrico e ARERA - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione Terza

Ter, n. 14350/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Romagna Energia s.r.l. in liquidazione, di Cassa Conguaglio Settore Elettrico e di ARERA - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2026 il Cons. Francesco Cocomile e uditi per le parti gli avvocati Sergio Fidanzia, Angelo Gigliola e Giovanni Battista Conte;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. - La società Romagna Energia s.r.l. (in liquidazione) è titolare di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, alimentato a biogas da discarica, sito nel Comune di Imola (FC), località "Tre Monti".

Tale impianto, in origine nella titolarità della società ICQ Holding s.p.a. (che lo ha poi ceduto alla società Imola Energie s.r.l., la quale poi nel 2010 è stata incorporata nella Romagna Energia), beneficiava, da un lato, del regime di incentivazione di cui al provvedimento CIP n. 6/92 per una potenza pari a 1,7 MW, in virtù di convenzione stipulata il 14 febbraio 2006; dall'altro lato, a seguito del riconoscimento della qualifica di IAFR, veniva ammesso al regime dei certificati verdi (in seguito CV) per la produzione di energia eccedente quella beneficiaria degli "incentivi CIP 6/92", in forza di provvedimento prot. GSE/P2006010909 dell'11 ottobre 2006.

A seguito di un procedimento di verifica e controllo, era emerso che l'impianto non sarebbe entrato in esercizio entro il 1° luglio 2005 e, conseguentemente, la ditta Romagna Energia s.r.l. veniva considerata rinunciataria *ex tunc* dei benefici di cui al regime CIP 6/92, come da deliberazione 224/2012/E/EFR del 24 maggio 2012

dell'allora Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas e da successivo provvedimento prot. GSE/P201220103460 del 12 giugno 2012.

2. - Avverso tali provvedimenti la società Romagna Energia proponeva ricorso innanzi al T.a.r. Lombardia (r.g. n. 1632/2012).

Nella pendenza del giudizio, con provvedimento prot. GSE/P20130219397 del 19 novembre 2013 il GSE comunicava la definitiva conclusione dell'attività di controllo, dando atto che da essa *«non sono emerse carenze rispetto ai requisiti prescritti dal DM del 24 ottobre 2005 per il riconoscimento della qualifica IAFR [...] e per il conseguente riconoscimento dei certificati verdi per la produzione di energia elettrica eccedente la soglia di potenza pari a 1,7 MW»*.

In risposta ad una proposta transattiva del liquidatore della Romagna Energia, con provvedimento prot. GSE/P20130232589 del 3 dicembre 2013 il GSE escludeva la prospettata possibilità di estendere i certificati verdi all'intera produzione dell'impianto, in quanto a ciò osterebbe il divieto di cumulabilità con gli "incentivi CIP 6/92" (di cui l'impianto medesimo aveva comunque beneficiato).

Detti provvedimenti venivano impugnati con motivi aggiunti (notificati in data 16 gennaio 2014 e depositati in data 27 gennaio 2014) nel menzionato giudizio incardinato presso il T.a.r. Lombardia.

Tramite un'unica ragione di doglianza (rubricata *«Violazione della legge 7 agosto 1990 n. 241, in particolare degli artt. 1 e 3; degli artt. 3 e 97 Cost. e dei principi di ragionevolezza e buon andamento, non discriminazione ed eguaglianza; eccesso di potere per carenza ed illogicità della motivazione difetto di presupposti. Violazioni della legge 29 dicembre 2003 n. 387, del d.lgs. 16 marzo 1999 n. 89 edel d.m. 24 ottobre 2005»*) la società Romagna Energia sosteneva l'illegittimità, alla luce dei provvedimenti che l'avevano considerata rinunciataria *ex tunc* degli "incentivi CIP 6/92", del non riconoscimento dei certificati verdi sull'intera produzione dell'impianto (in quanto la parte esclusa non avrebbe in realtà beneficiato di alcuna tariffa incentivante).

3. - Il T.a.r. Lombardia, con sentenza n. 15 dell'8 gennaio 2015, dichiarava il

proprio difetto di giurisdizione in favore del Giudice ordinario quanto al ricorso introduttivo del giudizio r.g. n. 1632/2012 e la propria incompetenza in favore del T.a.r. Lazio quanto ai motivi aggiunti, *«secondo le motivazioni che saranno esplicitate con separata ordinanza»*, ovverosia con l'ordinanza n. 34 del 9 gennaio 2015.

4. - In data 7 febbraio 2015 la ditta Romagna Energia riassumeva il giudizio dinanzi al T.a.r. Lazio (ricorso r.g. n. 1975/2015), insistendo per l'accoglimento della domanda formulata con i motivi aggiunti nella prima fase processuale avviata dinanzi al T.a.r. Lombardia.

5. - A seguito della riproposizione davanti al Giudice ordinario (Tribunale di Roma) della domanda di cui all'originario ricorso introduttivo presentato dinanzi al T.a.r. Lombardia, il GSE proponeva ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, all'esito del quale le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, con ordinanza n. 26155 del 3 novembre 2017, dichiaravano la giurisdizione del Giudice amministrativo.

6. - La ditta Romagna Energia riproponeva la domanda innanzi al T.a.r. Lombardia (r.g. n. 2830/2017).

7. - Con ordinanza n. 2060 del 7 febbraio 2023 (resa nell'ambito del giudizio r.g. n. 1975/2025) il T.a.r. Lazio provvedeva in conformità (*“... stante la pendenza di altra controversia presso il Tar Lombardia (rg 2830/2017) di carattere pregiudiziale rispetto a quella in esame ...”*), disponendo il rinvio a data da destinarsi.

8. - La ditta Romagna Energia, in seguito, manifestava di non avere più interesse alla coltivazione del ricorso r.g. n. 2830/2017, sicché il T.a.r. Lombardia lo dichiarava improcedibile con sentenza n. 3582 del 10 dicembre 2024.

9. - Il T.a.r. per il Lazio, con l'appellata sentenza n. 14350 del 19 luglio 2025, accoglieva il ricorso r.g. n. 1975/2025 e, per l'effetto, annullava, nei sensi di cui in motivazione, i provvedimenti impugnati (prot. GSE/P20130219397 del 19

novembre 2013 e prot. GSE/P20130232589 del 3 dicembre 2013), con salvezza delle ulteriori determinazioni amministrative.

10. - Con rituale atto di appello il Gestore dei Servizi Energetici s.p.a. chiede la riforma della predetta sentenza, lamentandone l'erroneità e l'ingiustizia alla stregua dei seguenti motivi di gravame:

«I. Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione degli articoli 2909 c.c. e 324 c.p.c. - Violazione del c.d. ne bis in idem - Omessa declaratoria di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso per motivi aggiunti promosso innanzi al TAR Lombardia nel giudizio R.G. n. 1632/2012 e successivamente riassunto innanzi al TAR Lazio.

II. Erroneità della sentenza per violazione dell'art. 29 c.p.a. - Omessa declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di interesse.

III. Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione degli artt. 99 e 112 c.p.c. - Violazione e falsa applicazione dell'art. 2907 c.c. - Vizio di ultrapetizione.

IV. Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 11 D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 e dei DD.MM. 11 novembre 1999, 24 ottobre 2005 e 18 dicembre 2008 - Violazione dei criteri di interpretazione letterale, sistematica e teleologica - Violazione e falsa applicazione degli artt. 12 e 14 delle disposizioni preliminari al Codice civile.

V. Erroneità della sentenza per insufficienza e perplessità della motivazione - Sulla pretesa natura del "diritto" all'espansione della quota di energia incentivabile mediante certificati verdi.

VI. Segue: Erroneità della sentenza per insufficienza e perplessità della motivazione - Illogicità e contraddittorietà rispetto ai principi che informano la disciplina dell'incentivazione energetica - Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 97 Cost. - Sui canoni della buona fede, della solidarietà e sul c.d. principio di autoresponsabilità.

VII. Erroneità della sentenza per violazione dell'art. 3 Cost. - Carenza ed illogicità della motivazione - Sulla disparità di trattamento.

VIII. Richiesta di rinvio pregiudiziale ex art. 267 del TFUE.».

11. - Resiste al gravame la società Romagna Energia s.r.l. in liquidazione, chiedendone il rigetto. Si sono inoltre costituiti Cassa Conguaglio Settore Elettrico e ARERA - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, aderendo al ricorso in appello.

12. - All'udienza pubblica del 13 gennaio 2026 la causa è passata in decisione.

13. - L'appello del GSE deve essere accolto in quanto fondato per le ragioni di seguito esposte.

13.1. - L'accoglimento dell'appello per le ragioni sostanziali di cui ai motivi *sub* IV e ss. consente di prescindere dalla disamina delle questioni preliminari di rito di cui ai motivi *sub* I, II e III che restano, pertanto, assorbite.

13.2. - Venendo al merito della *res controversa* (motivi di appello *sub* IV e ss. - pagg. 23 e ss. del ricorso in appello), si osserva quanto segue.

13.2.1. - Come correttamente rilevato dal GSE nel motivo di appello *sub* IV, l'appellata sentenza non può essere condivisa atteso che essa, pur ribadendo in astratto il divieto di cumulo (sia contestuale che successivo) tra incentivi Cip 6 e certificati verdi, giunge alla conclusione in forza della quale l'impianto decaduto dagli incentivi Cip 6 non incorrerebbe in concreto nel cumulo, ben potendosi estendere retroattivamente ed automaticamente la quota di energia incentivabile tramite certificati verdi anche sulla porzione già in precedenza oggetto di convenzione Cip 6.

Tale assunto non può essere positivamente apprezzato.

Preliminarmente, va evidenziato che l'impianto per cui è causa è stato ammesso al regime di incentivazione di cui alla legge n. 9/1991, contenente previsioni riguardanti gli incentivi per le fonti rinnovabili e le fonti assimilate alle rinnovabili, tra cui anche gli impianti alimentati con biomasse e/o rifiuti solidi urbani.

L'art. 22, comma 5, della menzionata legge n. 9/1991 prevede che: "*I prezzi relativi alla cessione, alla produzione per conto dell'Enel, al vettoriamiento ed i parametri*

relativi allo scambio vengono definiti dal CIP entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ed aggiornati con cadenza almeno biennale, assicurando prezzi e parametri incentivanti nel caso di nuova produzione di energia elettrica ottenuta da fonti energetiche di cui al comma 1. Nel caso di impianti che utilizzano fonti energetiche assimilate a quelle rinnovabili, il CIP definisce altresì le condizioni tecniche generali per l'assimilabilità".

In attuazione di tale normativa, veniva quindi adottato il provvedimento del C.I.P. 29 aprile 1992, n. 6, noto come "CIP 6/92", successivamente integrato e modificato da ulteriori decreti ministeriali.

Inoltre, il decreto legislativo n. 79/1999 (avente ad oggetto "*Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*"), nel perseguire l'obiettivo della tutela dell'ambiente e di incrementare l'utilizzo delle fonti rinnovabili, in luogo dei combustibili fossili, per la produzione di energia elettrica, ha introdotto sia misure incentivanti per la realizzazione di impianti eco - compatibili, sia la possibilità, per i soggetti importatori e responsabili di impianti che producono energia elettrica da fonti non rinnovabili, di acquistare certificati rappresentativi della produzione di fonti rinnovabili (*i.e.* certificati verdi). In particolare, l'art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 79/1999 prevedeva, in via alternativa, che i certificati verdi potessero essere acquistati da altri produttori di fonti rinnovabili, oppure dallo stesso Gestore della rete di trasmissione nazionale (GRTN, oggi GSE), precisando che "*i diritti relativi agli impianti di cui all'articolo 3, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481, sono attribuiti al gestore della rete di trasmissione nazionale*".

Il riferimento alla produzione ex art. 3, comma 7, della legge n. 481/1995 riguardava gli impianti realizzati in forza della normativa preesistente e, in particolare, gli impianti CIP n. 6/92 alimentati da fonti rinnovabili, la cui realizzazione è avvenuta ai sensi dell'art. 22 della legge n. 9/1991.

Ne discende che a detti impianti deve essere riferito il principio dell'alternatività individuato dal menzionato art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 79/1999,

che ha evidentemente escluso la sovrapposibilità tra i due meccanismi.

A sua volta il primo comma dell'art. 14, comma 1, del D.M. 18 dicembre 2008 dispone che: *“Il GSE emette a proprio favore e colloca sul mercato di cui all'art. 12, comma 1, i certificati verdi relativi agli impianti di cui all'art. 3, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481, entrati in esercizio in data successiva al 1° aprile 1999”*, precisando pertanto che l'energia prodotta dai predetti impianti (cioè quelli che avevano avuto accesso al CIP6) sarebbe stata acquisita dal Gestore e da questi emessa sotto forma di certificati verdi.

In tal modo viene confermata la non cumulabilità tra gli incentivi CIP6 e i certificati verdi relativamente alla medesima quota di energia.

Sul punto Cons. Stato, Sez. II, 19 settembre 2025, n. 7412 ha evidenziato che *“... il divieto di cumulo tra incentivi derivanti dalla convenzione CIP 6/92 e certificati verdi, «in quanto corollario del divieto di cumuli premiali a unicità di iniziativa imprenditoriale, è da ritenere immanente al sistema, comunque incentrato sulla elargizione di risorse non illimitate» (Cons. Stato, sez. II, 31 luglio 2023, n. 7409; cfr., in termini analoghi, Cons. Stato, sez. II, 14 febbraio 2024, n. 1479). Il cumulo rilevante ai fini del divieto non può essere confinato temporalmente, in quanto l'incentivo CIP 6/92 non è finalizzato soltanto alla produzione, ma altresì alla messa in funzione dell'impianto, cosicché concedere i certificati verdi anche alla quota di energia di un impianto che è già stata per otto anni incentivata con il meccanismo CIP n. 6/92, discriminerebbe altri produttori di energia da fonti rinnovabili, finendo per avere un effetto distorsivo anche sulla finalità di efficientamento degli impianti. La circostanza che la quota di energia doppiamente incentivata (e relativa nel caso di specie alla potenza di 1.000 kW su 1.400 kW di potenza installata) non si riferisca necessariamente agli stessi periodi è irrilevante, poiché una parte della potenza dell'impianto non può ottenere due incentivi, sebbene in tratti temporali successivi e con riferimento a diverse immissioni in rete di energia elettrica. Quel che rileva, invero, è la parte di potenza dell'impianto*

incentivata, che non può esserlo due volte. ...”.

Considerato quanto sopra, va osservato che il tenore letterale delle menzionate disposizioni esclude ogni possibile effetto “*espansivo*” della quota di energia incentivata tramite certificati verdi anche alla produzione precedentemente oggetto di Cip 6 e successivamente da essa decaduta.

Infatti, sia l’art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 79/1999, sia l’art. 14, comma 1, del D.M. 18 dicembre 2008 (riproduttivo di quanto già in precedenza previsto dall’art. 9 del D.M. 24 ottobre 2005 e, ancor prima, dall’art. 9 del D.M. 11 novembre 1999), nel disciplinare la cessione *ipso iure* al GSE dei certificati verdi corrispondenti alla quota di potenza regolata dal Cip 6, si riferiscono non già all’energia prodotta dai predetti impianti ed incentivata tramite il secondo meccanismo incentivante, bensì - direttamente - agli “*impianti di cui all’art. 3, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481*”.

A sua volta, l’art. 3, comma 7 della legge n. 481/1995 disciplina le sorti delle “*iniziative*” oggetto di convenzioni, anche preliminari, con l’allora ENEL (oggi GSE) per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o assimilate.

In sostanza, il legislatore ha chiaramente inteso escludere che gli impianti ammessi al Cip 6 possano cumulare, per la quota di potenza impegnata nelle rispettive convenzioni, anche il diverso beneficio dei certificati verdi.

Non vi è dunque nessuna disposizione che subordina la descritta cessione all’effettiva e materiale percezione degli incentivi da parte dell’operatore.

Il riferimento delle disposizioni in commento si rivolge infatti esclusivamente agli “*impianti*” ed alle “*iniziative*” ammesse alle Convenzioni Cip 6.

All’opposto, tra le norme richiamate non vi è alcuna previsione che impone l’obbligo per il GSE di restituire i CV relativi alla produzione energetica precedentemente incentivata tramite la convenzione da cui l’operatore è successivamente decaduto.

L’art. 15 del decreto legislativo n. 79/1999, infatti, nel considerare rinunciari gli impianti che non siano entrati in esercizio entro le scadenze ministeriali, indica

quale unica conseguenza quella di ritenere l'impianto "*rinunciatario*" rispetto al meccanismo convenzionale, senza prevedere in alcun modo che i certificati verdi emessi a favore del GSE debbano poi essere "*restituiti*" all'operatore rinunciatario. Peraltro il coordinamento tra le disposizioni citate è stata proprio l'argomentazione principale che ha condotto - come detto - la sentenza appellata ad escludere non solo il cumulo "*contestuale*", ma anche quello "*successivo*", proprio sul presupposto dell'alternatività - intesa in termini assoluti - tra i due meccanismi incentivanti in esame.

Invero, i meccanismi incentivanti cui si fa riferimento nascono con obiettivi e finalità del tutto differenti, sebbene siano entrambi mirati al miglioramento (sia quantitativo che qualitativo) della produzione di energia elettrica.

Il Cip 6 è stato, infatti, introdotto con lo scopo di realizzare un pluralismo nell'attività di produzione di energia elettrica, a seguito dell'abbandono del nucleare, mediante la possibilità, garantita agli investitori privati a norma della legge n. 9/1991, di realizzare impianti per cui ENEL prima ed il GSE poi si impegnavano ad acquistare l'energia prodotta a prezzi fissi e per determinati periodi di tempo.

L'incentivo erogato in forza del provvedimento Cip 6 includeva oltre ad una componente meramente retributiva della cessione dell'energia elettrica (sotto forma di costo evitato, cioè rispondente al costo che l'Amministrazione avrebbe sostenuto per produrre la medesima quantità di energia), anche una componente incentivante, volta ad attrarre gli operatori privati nella realizzazione di impianti di produzione.

Sebbene la misura del Cip 6 fosse prioritariamente rivolta allo sviluppo degli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, la medesima misura ha finito per favorire maggiormente lo sviluppo di altre forme di produzione di energia elettrica "*assimilate*" alle rinnovabili (come quelle alimentate a biomassa), inducendo così il legislatore ad introdurre un nuovo meccanismo incentivante (i certificati verdi e la verifica sulle quote d'obbligo) con il richiamato

decreto legislativo n. 79/1999.

I certificati verdi, infatti, a differenza dei contributi Cip 6, sono rivolti in maniera più specifica a contrastare le emissioni di CO₂ mediante l'impiego di fonti rinnovabili, e presentano una rilevante differenza rispetto ai citati contributi Cip 6, consistente nel fatto che l'energia elettrica su cui vengono riconosciuti i predetti certificati rimane nella disponibilità del produttore e viene venduta sul libero mercato.

Trattasi di una rilevante differenza, posto che i certificati verdi, a loro volta ulteriormente valorizzabili sul mercato dell'energia elettrica, arrivavano a costituire dei titoli con valore autonomo o comunque indipendente rispetto al semplice prezzo dell'energia.

Il mercato della produzione e della vendita dei certificati verdi (abrogato a partire dal 1° gennaio 2016) necessitava, pertanto, di precise regole, oltre che di una costante calmierazione da parte del GSE, onde evitare speculazioni degli operatori e/o meccanismi distorsivi della concorrenza, potenzialmente in contrasto con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Sotto altro profilo, è necessario evidenziare come il descritto contenimento del prezzo dei certificati verdi fosse essenziale al fine di garantire il minore sacrificio economico possibile per la spesa pubblica (su cui grava - come noto - il costo dei descritti meccanismi incentivanti, mediante la componente ASOS indicata in bolletta per tutti gli utenti sotto la voce "*oneri di sistema*").

Anche il meccanismo dei certificati verdi, così come il Cip 6, è divenuto nel tempo estremamente oneroso per lo Stato, imponendo al legislatore di disporre la soppressione dell'obbligo di ritiro dell'eccesso di offerta di certificati verdi da parte del GSE (cfr. art. 45 del decreto legge n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010).

È, pertanto, evidente che la previsione di cessione *ipso iure* dei certificati verdi relativi alle produzioni convenzionate tramite Cip 6 si riconnetteva, da un lato, al fatto che l'energia convenzionata veniva materialmente ceduta al GSE, il quale

procedeva alla vendita al prezzo di mercato (quindi inferiore rispetto al contributo riconosciuto all'operatore) e, dall'altro, alla necessità di garantire la possibilità di controllare l'eccesso (o il difetto) nell'offerta di CV, per ragioni di fiscalità generale.

A tal riguardo occorre, altresì, rilevare che contributi Cip 6 e certificati verdi, appartenendo a diverse forme di incentivazione, rimangono distinti anche sotto il profilo contabile.

Nello specifico, per i certificati verdi l'OIC (Organismo Italiano di Contabilità) pubblicava nel 2013 il Principio contabile OIC 7 espressamente non applicabile invece al Cip 6 ed alle altre forme di incentivazione.

L'importanza di controllare l'andamento del mercato dei CV, resa evidente anche dal rigido meccanismo di riconoscimento annuale degli stessi certificati e dalla loro validità triennale, impone pertanto un'interpretazione rigorosa delle disposizioni di riferimento, non potendo ammettersi - in difetto di un'esplicita previsione normativa in tal senso - un'espansione della quota incentivabile mediante certificati verdi a fronte della decadenza maturata rispetto ad altro meccanismo (si veda, sul punto, Cons. Stato, Sez. II, 13 giugno 2023, n. 5802).

Il motivo di appello va, pertanto, accolto e la sentenza appellata merita di essere riformata per violazione della normativa di riferimento, ed in particolare delle previsioni di cui all'art. 11 del decreto legislativo n. 79/1999 e dell'art. 14 del D.M. 18 dicembre 2008.

13.2.2. - Anche il motivo di appello *sub V* merita di essere accolto.

Come sottolineato dalla parte appellante, il Giudice di primo grado, accogliendo il ricorso, ha implicitamente attribuito alla pretesa vantata dalla società Romagna Energia la natura di diritto soggettivo.

Da tale riconoscimento discenderebbe - secondo il T.a.r. - l'automatica espansione della quota incentivabile tramite CV in caso di decadenza dal contributo Cip 6.

Tale impostazione non può essere condivisa.

Infatti la sentenza impugnata, nel riconoscere automaticamente il suddetto meccanismo espansivo, non ha adeguatamente considerazione il fatto che l'erogazione dei CV consegue a un *iter* rigidamente procedimentalizzato (inizialmente disciplinato dall'art. 5 del D.M. 11 novembre 1999, adottato in forza dell'art. 11, comma 5, del decreto legislativo n. 79/1999 e successivamente trasfuso nel D.M. 24 ottobre 2005, recante “*Aggiornamento delle direttive per l'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79*”, adottato in attuazione dell'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387; a sua volta il D.M. 24 ottobre 2005 veniva abrogato e sostituito dal D.M. 18 dicembre 2008, confermativo dei tratti distintivi della disciplina previgente) basato sulle autodichiarazioni rilasciate dagli operatori e su una successiva fase di controllo del GSE, che provvede ad emettere il numero di CV sulla quota di energia che ne ha diritto, anno per anno.

Come si evince anche dalla documentazione versata in atti (cfr. documenti n. 9 e n. 10 allegati al ricorso in appello), il GSE si è limitato ad emettere i CV spettanti in favore della ditta Romagna Energia sulla base delle autodichiarazioni annuali trasmesse, tenuto conto dell'impossibilità di cumulo con la quota di energia già incentivata tramite Cip 6.

È allora evidente che la società non vanta (e non può vantare) alcun diritto al riconoscimento automatico dell'espansione della quota incentivabile tramite CV, in quanto l'emissione di ulteriori incentivi impone il necessario riconoscimento degli stessi ad opera del GSE, nella misura oggetto di autodichiarazione.

Il rapporto tra operatore e Gestore in merito alla quantificazione degli incentivi spettanti, pertanto, si iscrive in un rapporto di “*asimmetria fra le parti*”, rappresentato dalla “*tradizionale endiadi potestà-soggezione, propria dei rapporti di diritto amministrativo qualificati dalla autoritività dell'azione del soggetto agente*” (cfr. sul punto Cons. Stato, Ad. Plen., 3 settembre 2019, n. 9).

Ciò esclude, pertanto, che quello dell'impresa Romagna Energia possa qualificarsi

come un diritto “*perfetto*” che può trovare riconoscimento automatico in sede giurisdizionale, necessitando invece di un preciso incombente procedimentale, le cui risultanze possono (*rectius*, devono) essere impugnate nel termine decadenziale prescritto dalla legge.

13.2.3. - Come evidenziato dal Gestore appellante nel motivo *sub* VI, nella vicenda per cui è causa opera il noto principio che permea la disciplina degli incentivi energetici e cioè il principio di autoresponsabilità.

Va *in primis* osservato che la delibera dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas del 24 maggio 2012 (cfr. documento n. 18 allegato al ricorso in appello), che ha sancito la “rinuncia” della Romagna Energia alla convenzione Cip 6, si fonda sull’acclarato ed oramai incontestabile rilievo per cui la società, in sede di sottoscrizione della convenzione (cfr. documento n. 5), ha reso una dichiarazione non veritiera in merito alla data di entrata in esercizio dell’impianto di Imola, scoperta solo a seguito della lunga attività istruttoria svolta dal GSE (cfr. documenti nn. 11-15).

Va, dunque, ribadito che la mancata emissione dei certificati verdi per la produzione incentivata tramite Cip 6 è esclusivamente attribuibile ad una precisa scelta della società, che ha evidentemente ritenuto di dare priorità a tale seconda forma d’incentivazione, da cui è successivamente decaduta per fatto alla stessa imputabile, in conseguenza di un provvedimento (*i.e.* la delibera dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas del 24 maggio 2012 di cui al documento n. 18) divenuto inoppugnabile a seguito della spontanea rinuncia al relativo contenzioso dichiarata dalla Romagna Energia.

Il mancato riconoscimento dei certificati verdi, pertanto, non è riconducibile ai provvedimenti adottati dal GSE (con i quali quest’ultimo si è espresso su una mera proposta transattiva), costituendo all’opposto la conseguenza “*naturale*” dell’esaurimento della possibilità per la stessa società di richiedere (anno per anno) i CV per le produzioni energetiche degli anni precedenti.

Sotto altro profilo va rimarcato che la ditta Romagna Energia non ha mai formulato, nemmeno con riserva, una richiesta in merito al riconoscimento dei CV, e ciò tantomeno a fronte dell'avvio dell'attività di controllo ad opera del GSE (avvenuta nel giugno del 2011; cfr. documento n. 11), poi sfociata nella delibera dell'Autorità che ha di fatto sancito la decadenza dalla convenzione Cip 6.

Come affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, il principio di autoresponsabilità da un lato impone all'interessato di fornire tutti gli elementi idonei a dimostrare la sussistenza delle condizioni legittimanti l'ammissione ai benefici richiesti e, dall'altro, pone in capo a quest'ultimo il rischio e le conseguenze dell'eventuale mancato perfezionamento della fattispecie agevolativa, non essendo possibile integrare, modificare o correggere l'istanza nella successiva sede giurisdizionale (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 8 ottobre 2025, n. 7887).

Non è, pertanto, ammissibile per l'operatore far ricadere sul GSE le conseguenze discendenti dalle precise strategie e scelte imprenditoriali adottate, non potendo esse assurgere ad elemento di valutazione negativa della condotta del Gestore ed essendo preciso onere della ditta Romagna Energia quello di valutare *ex ante* l'eventualità di rinunciare preventivamente alla convenzione Cip 6 al fine di rendicontare tutta l'energia prodotta dall'impianto mediante i certificati verdi.

Ne discende l'accoglimento del motivo di appello in esame non avendo la sentenza appellata operato una corretta applicazione dei principi di buona fede, solidarietà e di autoresponsabilità, desumibili dagli artt. 2 e 97 della Costituzione.

13.2.4. - Da ultimo va accolto il motivo di appello *sub* VII.

Come rilevato dal GSE l'interpretazione estensiva sostenuta dalla sentenza impugnata, oltre a contrastare con la normativa di riferimento, introduce una disparità di trattamento rispetto a tutti quegli operatori che, nella consapevolezza di non rispettare i termini di entrata in esercizio prescritti dalle autorizzazioni ministeriali, abbiano preventivamente rinunciato alle convenzioni Cip 69, rendicontando l'energia prodotta ai soli fini dell'ottenimento dei certificati verdi.

Invero, in forza della previsione di cui all'art. 15, comma 4, del decreto legislativo

n. 79/1999 *“I soggetti di cui al comma 1 che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, rinunciano espressamente alla facoltà e agli obblighi sottoscritti negli atti di convenzione non sono soggetti ad alcuna sanzione”*.

Infatti, l’istituto della decadenza accertativa del mancato possesso dei requisiti non può di certo essere foriero di sanatorie *ex post*, al fine di garantire altre forme di incentivazione agli impianti considerati decaduti, non potendo porsi sul medesimo piano l’operatore prudente e quello invece considerato rinunciatario rispetto alla convenzione Cip 6.

Va, altresì, osservato che il meccanismo dei CV (come visto, abrogato a partire dal 1° gennaio 2016) era inizialmente considerato meno profittevole rispetto alle convenzioni Cip 6, meccanismo quest’ultimo cui ha infatti accordato la priorità anche la ditta Romagna Energia.

All’epoca dell’introduzione del suddetto meccanismo (Cip 6) la garanzia di un prezzo maggiorato e costante a titolo di incentivo e remunerazione dell’energia si presentava quale opzione più sicura per gli operatori intenzionati a realizzare nuovi investimenti negli impianti di produzione di energia elettrica.

Tuttavia, anche il meccanismo dei CV nel corso del tempo si è dimostrato remunerativo e particolarmente “inflazionato”, tanto da condurre il GSE a ridurre progressivamente l’emissione e a favorire la transizione verso altri meccanismi più rispondenti alle logiche di mercato.

Tale evoluzione del meccanismo dei CV non era però evidentemente nota alla data della loro istituzione, per cui molti operatori avevano optato per altri investimenti, vista l’alea sottesa a detto incentivo.

Ciò detto, la scelta della società Romagna Energia, maturata a circa vent’anni dalla data di sottoscrizione della convenzione Cip 6, di rinunciare (per sua colpa) a quest’ultima al fine di insistere nella diversa domanda di riconoscimento dei CV, appare foriera di un’evidente disparità di trattamento nei confronti degli operatori che all’epoca hanno ritenuto di aderire solo ad uno tra i possibili incentivi a

disposizione.

Ne discende, in altri termini, che ammettere la possibilità di modificare *ex post* la priorità accordata ad una determinata forma di incentivazione finirebbe per configurare una non consentita disparità di trattamento nei confronti di tutti quegli operatori che, inconsapevoli dell'evoluzione normativa ed economica dei meccanismi di incentivazione dell'energia elettrica, abbiano aderito all'uno anziché all'altro.

In conclusione il motivo di appello in esame è meritevole di positivo apprezzamento, non essendo compatibile con l'ordinamento la possibilità di mutare *ex post*, e con effetti retroattivi, la decisione in merito a quale incentivo accordare preferenza, a fronte dell'acclarata decadenza da altra forma di incentivazione.

13.2.5. - Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, che determinano l'esito reiettivo del presente giudizio, si palesa non rilevante ai fini del decidere la disamina della richiesta di rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea di cui al motivo di appello *sub VIII*.

14. - In conclusione, l'appello del GSE deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, il ricorso di primo grado va respinto.

15. - In considerazione della complessità e novità della controversia sussistono giuste ragioni di equità per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Francesco Cocomile

IL PRESIDENTE

Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO