



il PIANETA TERRA

PERIODICO FONDATO DA CIRO VIGORITO

**TRANSIZIONE BLOCCATA:
LE RINNOVABILI FRENANO,
MA IL FUTURO NON ASPETTA**

Simone Togni

**UNA TORRIDA ESTATE
ANCHE PER L'EOLICO OFF-SHORE**

G.B. Zorzoli

LUGLIO/AGOSTO
2025

Carta, penna e diritto

Massimo Ragazzo - Studio Gerosa, Sollima e associati

*L'evoluzione
giurisprudenziale del
riesame dei provvedimenti
di decadenza dagli
incentivi sub iudice*

L'introduzione dell'art. 56 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 ha segnato una svolta significativa nella disciplina dei controlli e delle verifiche operate dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) sui provvedimenti di decadenza dagli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili. La normativa, frutto di una consapevole scelta legislativa volta a contemperare l'interesse pubblico alla corretta gestione delle risorse finanziarie con l'esigenza di conservazione della capacità produttiva energetica da fonti rinnovabili, ha introdotto un meccanismo procedurale di carattere eccezionale che merita un'analisi approfondita alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale consolidatasi negli ultimi anni.

La disciplina originaria contenuta nell'articolo 42 del decreto legislativo 3 mar-

teri di controllo del GSE alla presenza dei presupposti previsti dalla disciplina generale dell'annullamento d'ufficio. Come ha precisato la giurisprudenza amministrativa, questa innovazione normativa "non ha mutato la natura del potere esercitato, che rimane di decadenza e viene accomunato a quello di autotutela limitatamente ai presupposti per il legittimo esercizio", ma ha introdotto un sistema di garanzie procedurali più articolato e garantista per i soggetti destinatari dei provvedimenti.

Il procedimento di riesame: caratteri generali e natura giuridica

Il comma 8 dell'articolo 56 ha introdotto una disciplina transitoria di particolare rilevanza. Invero, le imprese destinatarie di provvedimenti del GSE di decadenza dagli

incentivi ancora sub iudice al momento di entrata in vigore del D.L.

16 luglio 2020, n. 76 possono presentare apposita richiesta, volta a consentire l'applicazione, a regolazione del rapporto sostanziale,

dello ius superveniens, come recato dall'art 56, comma 7, dello stesso decreto-legge.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, con costante orientamento, che tale disposizione "contiene una clausola di estensione dell'ambito di applicazione della disciplina di cui al comma 7, per effetto della quale le modifiche in parola trovano applicazione" secondo una logica di carattere eccezionale e con finalità di sanatoria. Il T.A.R. Lazio, nella sentenza n. 18064 del 2024, ha precisato che "il DL 76/2020 introduce un procedimento di natura eccezionale, avente una finalità di sanatoria e ispirato dalla ratio di conservazione della capacità di produzione energetica da fonte rinnovabile" (cfr., altresì T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, 8 novembre 2021, n. 11452 e T.A.R. Lazio,

Bisogna verificare caso per caso

zo 2011, n. 28 attribuiva al GSE poteri di verifica e controllo sulla sussistenza e permanenza dei requisiti necessari per il riconoscimento degli incentivi, configurando un sistema di controlli caratterizzato da ampia discrezionalità amministrativa. L'intervento del legislatore del 2020 ha profondamente modificato questo assetto, introducendo una significativa limitazione temporale e procedurale all'esercizio di tali poteri, attraverso il richiamo ai presupposti stabiliti dall'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La modifica introdotta dal comma 7 dell'art. 56 ha subordinato l'esercizio dei po-



Roma Sez. V-ter, 30 maggio 2025, n. 10545). La natura eccezionale del procedimento comporta che il riferimento letterale ai provvedimenti di decadenza non sia suscettibile di interpretazione analogica o estensiva. Tale caratterizzazione deriva dalla consapevole scelta del legislatore di selezionare, tra le diverse fattispecie contemplate dall'articolo 42, comma 3, soltanto quella della decadenza dagli incentivi, escludendo espressamente altre tipologie di provvedimenti del GSE.

L'applicazione del procedimento di riesame presuppone l'instaurazione di un autonomo procedimento amministrativo che si differenzia sostanzialmente da quello originario relativo alla decadenza degli incentivi.

Il procedimento così configurato presenta una duplice connotazione che lo caratterizza in modo peculiare rispetto ai tradizionali

poteri di autotutela amministrativa. Da un lato, sussiste la doverosità quanto all'obbligo del GSE di pronunciarsi entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza, elemento che distingue nettamente questo procedimento dall'esercizio discrezionale dei poteri di autotutela. Dall'altro lato, permane la discrezionalità nella valutazione sostanziale della situazione, richiedendo al GSE di operare "una concreta comparazione tra gli interessi pubblici e privati coinvolti, senza poter accordare aprioristica prevalenza all'interesse alla tutela della finanza pubblica" (T.A.R. Lazio, n. 18064 del 2024; T.A.R. Lazio, n. 14870/2024).

L'evoluzione giurisprudenziale: principi consolidati e orientamenti emergenti

La giurisprudenza amministrativa ha sviluppato un corpus di principi consolidati



che definiscono i contorni applicativi del procedimento di riesame. Il T.A.R. Lazio, nella sentenza n. 9440 del 2024, ha chiarito che “il GSE è tenuto a motivare adeguatamente il provvedimento finale attraverso una concreta comparazione tra le ragioni di interesse pubblico (corretto utilizzo delle risorse finanziarie e produzione energetica non fossile) e gli interessi privati dei destinatari, non potendo limitarsi a dare prevalenza aprioristica all’interesse pubblico al corretto utilizzo delle risorse della collettività”.

Un aspetto di particolare rilevanza emerso dalla giurisprudenza riguarda la natura non retroattiva del termine di diciotto mesi previsto dall’articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990. I giudici amministrativi hanno stabilito che tale termine “non ha efficacia retroattiva e si applica solo dalla

data di entrata in vigore del decreto-legge (17 luglio 2020), non potendo essere invocato per provvedimenti di decadenza adottati anteriormente”. Questa precisazione assume particolare importanza pratica, considerando che molti dei provvedimenti di decadenza oggetto di riesame sono stati adottati in epoca anteriore all’entrata in vigore della novella normativa.

La giurisprudenza ha inoltre chiarito che il procedimento di riesame “non si limita a una mera verifica della documentazione già disponibile, ma consente una nuova valutazione nel merito che tenga conto anche di eventuale documentazione integrativa fornita dal richiedente”. Questa caratterizzazione comporta che il GSE debba effettuare una valutazione complessiva della situazione, considerando non soltanto gli elementi già in proprio possesso, ma anche



la documentazione eventualmente fornita dal soggetto istante nel corso del procedimento di riesame.

Il rapporto con altri istituti: riesame e decurtazione

Un aspetto di notevole complessità applicativa riguarda il rapporto tra il procedimento di riesame ex art. 56 e l'istituto della decurtazione previsto dall'articolo 42, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 28 del 2011. La giurisprudenza ha chiarito che "la presentazione dell'istanza di decurtazione ex art. 42 comma 4-bis D.Lgs. 28/2011 non preclude la possibilità di richiedere il riesame del provvedimento di decadenza ai sensi dell'art. 56 commi 7-8 D.L. 76/2020, sussistendo tra i due istituti un rapporto di continenza e non di alternatività (T.A.R. Lazio, n. 15452 del 2024).

Gli effetti sui procedimenti giurisdizionali pendenti

Una questione di particolare delicatezza riguarda gli effetti della presentazione dell'istanza di riesame sui procedimenti giurisdizionali pendenti avverso i provvedimenti di decadenza. La giurisprudenza ha sviluppato un orientamento articolato, che distingue diverse situazioni procedurali. Il T.A.R. Lazio, nella sentenza n. 17174 del 2024, ha stabilito che "la presentazione di un'istanza di riesame ai sensi dell'art. 56 comma 8 del d.l. n. 76/2020 di un provvedimento di

decadenza del GSE, oggetto di impugnazione giurisdizionale pendente, determina l'improcedibilità del ricorso originario per sopravvenuta carenza di interesse, qualora il nuovo provvedimento di diniego non sia stato autonomamente impugnato".



Questa soluzione giurisprudenziale si fonda sulla considerazione che il procedimento di riesame "non si limita a verificare la situazione cristallizzata al momento del provvedimento decadenziale originario, ma consente una nuova valutazione nel merito delle contestazioni, anche alla luce dei presupposti dell'art. 21-nonies l. 241/1990 introdotti dal d.l. 76/2020". Il provvedimento conclusivo del riesame, pertanto, "se fondato su nuovi elementi probatori e documentali, non può qualificarsi come meramente confermativo, ma costituisce una nuova manifestazione di volontà che sostituisce il precedente assetto di interessi". Tuttavia, la giurisprudenza ha anche chiarito che "la pendenza o l'intervenuta decisione su un'istanza di riesame ex art. 56 del decreto-legge n. 76 del 2020 non determina né l'improcedibilità del ricorso proposto avverso l'atto di decadenza di cui è chiesto il riesame (a meno di esito completamente soddisfacente), né determina la necessità di sospensione del relativo giudizio".

Questa precisazione evidenzia l'autonomia del procedimento di riesame rispetto al giudizio amministrativo, basandosi su presupposti e finalità distinte.

I presupposti dell'art. 21-nonies e la valutazione degli interessi

L'applicazione del procedimento di riesame richiede una valutazione articolata dei presupposti stabiliti dall'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990. La normativa subordina l'esercizio del potere di autotutela amministrativa a tre condizioni fondamentali: l'individuazione di un vizio di legittimità del provvedimento ampliativo della sfera del privato, l'indicazione di uno specifico pubblico interesse diverso da quello al mero ripristino della legalità, e il rispetto del principio di proporzionalità del sacrificio.

cio imposto al privato rispetto all'interesse pubblico perseguito.

La giurisprudenza ha chiarito che la normativa "non si è limitata a porre un limite temporale all'esercizio del potere, ma ha altresì trasformato il potere da vincolato a discrezionale". Questa trasformazione comporta che "il GSE non può limitarsi a riscontrare la sussistenza di una violazione rilevante, ma deve anche effettuare un contrappeso degli interessi contrapposti, tenendo nel debito conto l'affidamento maturato dal privato" (Cons. Stato, Sez. II, n. 1776/2025; T.A.R. Lazio, 24 aprile 2025, n. 805).

Il T.A.R. Lazio, con la sentenza n. 14870 del 2024, ha precisato che "il GSE è tenuto a motivare adeguatamente il provvedimento di riesame attraverso una concreta comparazione tra l'interesse pubblico al corretto utilizzo delle risorse finanziarie, l'interesse alla produzione energetica da fonti rinnovabili e l'interesse privato del beneficiario, non potendo limitarsi a dare prevalenza aprioristica all'interesse pubblico" (cfr., altresì, T.A.R. Lazio, n. 18064 del 2024).

Dunque, la circostanza che il provvedimento di decadenza sia stato impugnato, con pendenza del giudizio al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge 76 del 2020, integra perfettamente i presupposti per la presentazione dell'istanza di riesame. Cfr. la citata T.A.R. Lazio, n. 18064/2024: "La giurisprudenza ha precisato che l'art. 56, comma 8 D.L. 76/2020 non ha natura di norma di interpretazione autentica ma è una disposizione innovativa che si applica, a seguito di istanza dell'interessato, ai procedimenti "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 D.L. in argomento (parimenti, Cons. Stato, Sez. II, n. 640/2023).

Un aspetto di particolare rilevanza riguarda gli standard di motivazione richiesti per il provvedimento conclusivo del procedimento di riesame. La giurisprudenza ha stabilito che la motivazione deve essere specifica e concreta, dando conto della comparazione effettuata tra i diversi interessi in gioco.



Non è sufficiente una motivazione generica che si limiti a ribadire la legittimità del provvedimento originario di decadenza.

Il GSE è tenuto a considerare tutti gli elementi rilevanti della fattispecie concreta, inclusi l'affidamento ingenerato nel beneficiario, la sostenibilità degli investimenti effettuati, la gravità delle violazioni riscontrate e l'interesse alla salvaguardia della produzione di energia rinnovabile. La valutazione deve essere condotta secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità,

evitando automatismi che potrebbero compromettere la finalità di sanatoria perseguita dalla normativa.

Considerazioni conclusive e prospettive applicative

Il procedimento di riesame introdotto dall'art. 56 del decreto-legge n. 76 del 2020 rappresenta un significativo esempio di come il legislatore possa intervenire per correggere squilibri applicativi emersi nella prassi amministrativa, introducendo



meccanismi di garanzia che valorizzino il principio del legittimo affidamento e la tutela degli investimenti effettuati dai privati in settori di interesse pubblico.

La disciplina introdotta dal legislatore, pur avendo carattere eccezionale, ha contribuito a definire standard procedurali più garantisti, che potrebbero influenzare l'evoluzione futura della disciplina dei controlli nel settore energetico.

Inoltre, l'esperienza maturata nell'applicazione del procedimento di riesame e la giu-

risprudenza amministrativa evidenziano l'importanza di meccanismi procedurali che consentano di adattare l'azione amministrativa all'evoluzione del quadro normativo e delle esigenze socio-economiche.

Questo approccio si inserisce nel più ampio contesto delle politiche europee di transizione energetica, che attribuiscono agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 190 del 2024. ■

