



Biometano e incentivi pubblici: i limiti del cumulo e del doppio finanziamento alla luce della giurisprudenza recente

📅 15/05/2026

📌 ADMINISTRATIVE, PUBLIC PROCUREMENT, ENERGY AND ENVIRONMENT

Camillo Campi
Federica Miriam Pane

La recente giurisprudenza amministrativa e la nuova normativa delineano un quadro sempre più rigoroso in materia di cumulabilità degli incentivi legati al biometano, chiarendo i confini operativi della distinzione tra contributi "in conto capitale" e "in conto esercizio" e specificando gli ambiti applicativi del divieto di cumulo e del divieto di doppio finanziamento.

Il biometano nel quadro delle fonti rinnovabili

La produzione di biometano riveste un ruolo di crescente rilievo nella strategia energetica nazionale. Il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, che ha recepito la direttiva (UE) 2018/2001 ("RED II"), ha ridisegnato il quadro normativo per

accelerare la transizione ecologica, in linea con i target europei di decarbonizzazione per il 2030 e il 2050, successivamente rafforzati dalla Direttiva (UE) 2023/2413 ("RED III"). Lo sviluppo della filiera del biometano, del resto, è una delle priorità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR"), che a tal fine ha destinato specifiche risorse.

Il perseguimento degli obiettivi fissati in materia di fonti rinnovabili è stato reso possibile, sul piano nazionale, dall'adozione di due successivi regimi incentivanti dedicati alla produzione di biometano: il decreto ministeriale 2 marzo 2018 ("DM 2018") e il decreto ministeriale 15 settembre 2022 ("DM 2022").

L'applicazione di tali regimi ha tuttavia sollevato rilevanti questioni interpretative in ordine ai limiti della cumulabilità con



altre forme di sostegno pubblico, sulle quali si è formata una significativa giurisprudenza amministrativa che ha progressivamente chiarito la portata di due distinti vincoli pubblicistici e l'onere probatorio del singolo operatore: il divieto di cumulo tra incentivi e il divieto di doppio finanziamento.

Cumulo e doppio finanziamento: due vincoli distinti

La corretta comprensione del quadro giurisprudenziale formatosi in materia presuppone la preliminare distinzione tra i due vincoli sopra richiamati, che operano su piani differenti ancorché convergenti. Il divieto di cumulo tra incentivi pubblici preclude la possibilità di beneficiare, per il medesimo investimento, di più misure di sostegno pubblico di diversa natura - ad esempio, un contributo in conto capitale e un incentivo in conto esercizio - salvo che l'operatore dimostri l'assenza di sovrapposizione sui medesimi costi.

Il divieto di doppio finanziamento, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche, anche di diversa natura. Si tratta di un principio generale di sana gestione finanziaria applicabile al bilancio dell'Unione Europea, e valido quale regola generale anche per l'ordinamento interno.

Entrambi i vincoli, come si vedrà, hanno costituito il fulcro delle controversie esaminate dalla giurisprudenza amministrativa recente.

L'evoluzione del sistema incentivante: dal DM 2018 al DM 2022

Il sostegno pubblico alla produzione di biometano ha conosciuto due fasi distinte, ciascuna caratterizzata da un diverso meccanismo incentivante.

Il DM 2018 ha incentivato la produzione di biometano avanzato attraverso il riconoscimento di certificati di immissione

in consumo ("CIC"), parametrati in base alla quantità di biometano prodotta ed immessa in consumo. Si tratta di un incentivo "in conto esercizio", in quanto correlato all'attività produttiva corrente dell'operatore economico e non ai costi di realizzazione dell'impianto.

Il DM 2022, adottato in attuazione del PNRR, ha introdotto un meccanismo strutturalmente diverso, fondato su un incentivo unico e inscindibile composto da due componenti integrate: un contributo in conto capitale a fondo perduto, destinato a coprire parte dei costi di investimento per la realizzazione o riconversione dell'impianto, e una tariffa incentivante sull'esercizio, correlata alla produzione di biometano.

La scelta del legislatore di prevedere un incentivo unico con il DM 2022 potrebbe essere stata dettata dai numerosi contenziosi amministrativi che hanno riguardato la cumulabilità degli incentivi.

Gli operatori, infatti, ritenevano che i fondi pubblici (regionali, europei, PNRR) per la realizzazione dell'impianto, essendo contributi in conto capitale, e quindi destinati ai costi di costruzione, fossero cumulabili con i CIC in quanto incentivi in conto esercizio, e quindi destinati ai costi di gestione.

Questa tesi ha alimentato una vasta gamma di contenziosi, con operatori che cercavano di dimostrare che i due flussi di risorse non si sovrapponevano.

Il divieto di cumulo sotto il DM 2018

Il caso Contarina (TAR Lazio, Roma, Sez. III-ter, 28 gennaio 2026, n. 01646/2026) già dimostrava che la tesi del "costi diversi" non potesse essere accolta ai sensi del precedente DM 2018.

Contarina è una società in house che gestisce i rifiuti nel territorio della Provincia di Treviso. Nel 2023, il MASE ha ammesso al contributo PNRR il progetto della ricorrente, volto all'ammodernamento dell'impianto di compostaggio esistente e

alla realizzazione di una nuova sezione di trattamento dei rifiuti urbani. Successivamente, Contarina ha chiesto al GSE la qualifica in esercizio dell'impianto ai sensi del DM 2018, per ottenere i CIC, ma il GSE rigettava tale richiesta motivando il diniego in ragione del divieto di cumulo degli incentivi, sostenendo che l'impianto risultasse già assegnatario di altri aiuti di stato non cumulabili con gli incentivi previsti dal DM 2018 dal momento che "il finanziamento (...) di cui alla misura PNRR è finalizzato alla realizzazione delle medesime sezioni che costituiscono il perimetro dell'impianto relativo alla richiesta di incentivo".

Il provvedimento di rigetto veniva quindi impugnato da Contarina.

Secondo Contarina la diversità tra il contributo PNRR, in quanto contributo "in conto capitale" finalizzato a realizzare un investimento, e la richiesta di qualifica in esercizio dell'impianto diretta al GSE, che conduce al riconoscimento di un incentivo, sotto forma di CIC, in relazione alla produzione di biometano "in conto esercizio".

A supporto delle proprie argomentazioni, Contarina aveva prodotto anche un parere del MASE in cui si affermava che "astrattamente dalle informazioni rese non sembra sussistere alcuna sovrapposizione tra le due forme di erogazione di risorse pubbliche in esame, ma al contrario sinergia e complementarità", ferma restando la competenza del GSE nel gestire l'erogazione degli incentivi.

Il TAR rigettava il ricorso, implicitamente disattendendo il parere del MASE, ritenendo che l'argomentazione secondo cui il contributo "in conto capitale" e l'incentivo "in conto esercizio" sarebbero in rapporto di complementarità fosse rimasta indimostrata. Il parere ministeriale, del resto, si limitava a rilevare l'assenza di sovrapposizione "in astratto", rinviando espressamente al GSE le verifiche in concreto. Il TAR ha poi chiarito

che l'assenza di sovrapposizione debba essere rigorosamente dimostrata dall'aspirante beneficiario poiché, anche qualora sia astrattamente possibile, il cumulo delle fonti di finanziamento non consente che il medesimo costo di un intervento sia rimborsato due volte. La questione si inserisce, dunque, nel perimetro del divieto di cumulo tra incentivi pubblici di diversa natura insistenti sul medesimo investimento.

La garanzia SACE: un ostacolo agli incentivi

Nel caso Contarina emerge anche un altro profilo che riguarda gli aiuti di stato: le garanzie pubbliche concesse nell'ambito del Decreto Aiuti (D.L. n. 50/2022) tramite SACE possono costituire un impedimento all'accesso agli incentivi. Contarina aveva richiesto un finanziamento ai sensi del "Decreto Aiuti" assistito da garanzia SACE.

Il GSE ha adottato il provvedimento di rigetto all'accesso agli incentivi anche in ragione del fatto che l'impianto risultava assegnatario di altri aiuti di Stato non cumulabili con gli incentivi e che l'annotazione del finanziamento SACE nel Registro Nazionale degli Aiuti di Stato ("RNA") non permettesse di "escludere, senza ulteriore evidenza documentale, la riconducibilità dei contributi pubblici all'intervento di conversione".

La questione della garanzia SACE si colloca sul diverso piano del divieto di doppio finanziamento: l'iscrizione nel RNA qualifica il finanziamento assistito da garanzia pubblica come aiuto di Stato e, in quanto tale, potenzialmente ostativo all'accesso agli incentivi GSE ove il medesimo costo risulti già coperto da risorse pubbliche.

L'onere di dimostrare l'assenza di sovrapposizione sui costi è, ancora una volta, a carico del richiedente.

L'inscindibilità dell'incentivo sotto il DM 2022

Ai sensi del DM 2022, il caso rilevante è quello che ha riguardato la società Asia Napoli (TAR Lazio, Roma, Sez. III-ter, 2286/2024, società che gestisce il ciclo dei rifiuti e che aveva ricevuto dei fondi regionali e nazionali per realizzare il proprio impianto di compostaggio con produzione di biometano.

Asia Napoli ha partecipato alla procedura competitiva disciplinata dal DM 2022 richiedendo il riconoscimento della sola tariffa incentivante; tuttavia il GSE ha escluso la società dal richiesto beneficio a motivo della già intervenuta assegnazione di precedenti fondi.

In questa occasione, il TAR ha affermato che non è pertinente l'affermazione della società di aver inteso partecipare alla procedura per la sola tariffa incentivante, perché l'art. 3 del DM 2022 testualmente istituisce un incentivo unico, senza ammettere la possibilità di partecipare in modo separato per l'una o l'altra componente, in modo tale da rendere immediatamente percepibile, già alla data di pubblicazione del decreto, che le condizioni di cumulabilità si riferissero ad un unico incentivo, considerato in modo indiviso e non scorporabile. Secondo il Giudice amministrativo, infatti, la misura è strutturata in modo tale da comprendere il contributo in conto capitale e la tariffa incentivante, nell'ottica di integrazione delle misure di sostegno; una volta che il contributo e la tariffa siano integrati, la loro disciplina risulta unitaria, per cui non si può argomentare che una parte dell'incentivo debba essere sottratta dalla logica del cumulo.

Considerazioni conclusive e prospettive per gli operatori

La giurisprudenza ha dunque chiarito la portata del divieto di cumulo, confermando che la distinzione non è tanto ontologica quanto operativa, e ha individuato nell'operatore il soggetto tenuto a dimostrare, con evidenza

documentale specifica, l'assenza di sovrapposizione sui medesimi costi.

Con il DM 2022, peraltro, la questione non si pone nemmeno più in termini di onere probatorio: l'inscindibilità normativa dell'incentivo preclude in radice la possibilità di invocare la distinzione tra costi di investimento e costi di esercizio, rendendo il divieto di cumulo operativo per definizione, indipendentemente dalla situazione concreta del singolo impianto.

Gli operatori del settore, quindi, sono chiamati ad adottare un approccio di massima cautela nella pianificazione finanziaria degli investimenti nel biometano, tenendo ben distinti i due piani su cui si articola il vincolo pubblicistico (e, specificamente, il piano del divieto di cumulo tra incentivi pubblici e il piano del divieto di doppio finanziamento).

Con riguardo agli impianti che ricadono nel regime del DM 2018, ciò impone agli operatori una rigorosa pianificazione ex ante delle fonti di finanziamento, dovendo adottare una stretta contabilità separata (o centri di costo dedicati) e supportare le proprie istanze al GSE con perizie tecniche e contabili asseverate da professionisti indipendenti, in modo da poter tracciare i flussi di cassa e dimostrare che la liquidità ottenuta è stata assorbita da costi operativi (OpEx) o spese generali, senza mai incrociare i costi di investimento (CapEx) portati in incentivazione per l'impianto a biometano. Con riguardo agli impianti incentivati ai sensi del DM 2022, invece, la distinzione tra OpEx e CapEx non rileva ai fini del divieto di cumulo, precluso in radice dall'inscindibilità dell'incentivo unico. Nondimeno, la tracciabilità dei flussi finanziari conserva rilevanza sul diverso piano del divieto di doppio finanziamento: qualora l'operatore abbia ottenuto un finanziamento assistito da garanzia pubblica — ad esempio, una garanzia SACE — l'accesso agli incentivi GSE non è necessariamente precluso, a condizione che sia possibile dimostrare che tale finanziamento è stato assorbito

da spese generali aziendali e non dai costi del progetto oggetto di incentivazione. Tuttavia, la natura *project-based* degli incentivi previsti dal DM 2022 rende tale dimostrazione particolarmente onerosa, poiché ogni finanziamento connesso all'attività dell'operatore è agevolmente riconducibile al progetto di realizzazione o riconversione dell'impianto.

L'obiettivo, per gli operatori come per il legislatore, resta dunque quello di coniugare l'esigenza di sostenere una filiera strategica per la transizione energetica con il rispetto di regole di finanza pubblica che, come la giurisprudenza recente ha dimostrato, non ammettono scorciatoie.



Camillo Campi

ASSOCIATE



c.camp@dejalex.com



+39 06 809154.1



Via Vincenzo Bellini 24
00198 – Roma



Federica Miriam Pane

TRAINEE



f.pane@dejalex.com



+39 06 809154.1



Via Vincenzo Bellini 24
00198 – Roma

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Potapovsky Lane, 5, build. 2, 4th floor, office 401/12/9 · 101000, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com