

Pubblicato il 26/02/2025

N. 04281/2025 REG.PROV.COLL.
N. 02425/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2425 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

White World s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Mari, Anna Maria Desiderà ed Eugenio Bettella, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

contro

Gestore dei Servizi Energetici – GSE s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Fraccastoro, Maria Antonietta Fadel e Antonio Pugliese, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* avente sede a Roma, in via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento del Gestore dei Servizi Energetici – G.S.E. s.p.a., prot. n. GSE/P20170095276 del 11/12/2017, ricevuto dalla ricorrente a mezzo posta raccomandata in data 18/12/2017, recante «*Annullamento d'ufficio, ai sensi della Legge n. 241/1990, del provvedimento di accoglimento delle Richieste di Verifica e Certificazione (RVC) riportate in allegato A, presentate da WHITE WORLD S.R.L.*»;
- nonché di tutti gli altri atti connessi precedenti e/o conseguenti, ivi inclusa, la comunicazione di avvio del procedimento di annullamento d'ufficio, a sensi della L. n. 241/90, del provvedimento di accoglimento delle RVC indicate nel relativo allegato A, prot. n. GSE/P20170070262 del 22/09/2017, ricevuta il giorno 29/09/2017;
- nonché ancora del documento denominato “Progetti Standard Chiarimenti Operativi” pubblicato dal GSE sul proprio sito internet il 17/03/2017, laddove se ne faccia applicazione retroattiva;
- nonché, in via subordinata, del D.M. 11/01/2017, pubblicato in G.U. 03/04/2017, recante «*Determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli anni dal 2017 al 2020 e per l'approvazione delle nuove Linee Guida per la preparazione, l'esecuzione e la valutazione dei progetti di efficienza energetica*», qualora si pretenda di dare applicazione retroattiva dell'art. 12, e segnatamente delle violazioni rilevanti ivi previste, nonché dell'Allegato 1, e segnatamente dei capitoli 4, 5 e 7.

E per il conseguente accertamento del diritto della White World s.r.l. alla percezione dei Certificati Bianchi spettanti ai sensi del D.M. 28/12/2012, con riferimento alle Richieste di Verifica e Certificazione (RVC) di cui all'Allegato A al provvedimento prot. n. GSE/P20170095276 dell'11/12/2017 (RVC n. 0434848027016R001; RVC n. 0434848027016R002; RVC n. 0434848027016R004; RVC n. 0434848027016R005 e RVC n. 0434848027016R006)

E per la condanna del Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A., ai sensi dell'art. 34 c.p.a., a porre in essere tutte le azioni conseguenti necessarie al riconoscimento dei Certificati Bianchi e/o comunque, anche in virtù di risarcimento in forma specifica ai sensi dell'art. 2058 c.c., all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, incluso in particolare il rilascio dell'autorizzazione all'emissione dei Certificati Bianchi per le Richieste di Verifica e Certificazione (RVC) di cui all'allegato A al provvedimento prot. n. GSE/P20170095276 del 11/12/2017 (RVC n. 0434848027016R001; RVC n. 0434848027016R002; RVC n. 0434848027016R004; RVC n. 0434848027016R005 e RVC n. 0434848027016R006).

Per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti notificato in data 23/05/2018, per l'annullamento:

- della nota prot. n. GSE/P20180026766 del 27/03/2018 recante *«Annullamento d'ufficio, ai sensi della Legge n. 241/1990, del provvedimento di accoglimento delle Richieste di Verifica e Certificazione (RVC) riportate in allegato A, presentate da White World S.r.l. – Richiesta restituzione incentivi»*, con cui il GSE pretende la restituzione dei 3.175 titoli TEE di Tipo I e II rilasciati a White World S.r.l. nel periodo 2016 – 2017 ed asseritamente non spettanti, per un importo complessivo pari ad Euro 628.792,62, da restituire in un'unica soluzione ed entro 30 giorni dalla ricezione del provvedimento.

- nonché di qualsiasi altro atto presupposto, connesso e /o conseguenziale.

E per il conseguente accertamento del diritto della White World s.r.l. alla percezione dei Certificati Bianchi spettanti ai sensi del D.M. 28/12/2012, con riferimento alle Richieste di Verifica e Certificazione (RVC) di cui all'allegato A al provvedimento prot. n. GSE/P20170095276 del 11/12/2017 (RVC n. 0434848027016R001; RVC n. 0434848027016R002; RVC n. 0434848027016R004; RVC n. 0434848027016R005 e RVC n. 0434848027016R006).

E per la condanna del Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A., ai sensi dell’art. 34 c.p.a., a porre in essere tutte le azioni conseguenti necessarie al riconoscimento dei Certificati Bianchi e/o comunque, anche in virtù di risarcimento in forma specifica ai sensi dell’art. 2058 c.c., all’adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, incluso in particolare il rilascio dell’autorizzazione all’emissione dei Certificati Bianchi per le Richieste di Verifica e Certificazione (RVC) di cui all’allegato A al provvedimento prot. n. GSE/P20170095276 del 11/12/2017 (RVC n. 0434848027016R001; RVC n. 0434848027016R002; RVC n. 0434848027016R004; RVC n. 0434848027016R005 e RVC n. 0434848027016R006).

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Gestore dei Servizi Energetici – GSE s.p.a., del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’art. 87, co. 4-*bis* c.p.a.;

Relatore all’udienza straordinaria di smaltimento dell’arretrato del giorno 17 gennaio 2025 il dott. Giovanni Francesco Perilongo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso notificato in data 16/02/2018, la White World s.r.l. ha impugnato la determinazione di Gestore dei Servizi Energetici – GSE s.p.a. (di seguito “GSE”) del 11/12/2017 n. GSE/P20170095276, a mezzo della quale è stato disposto l’annullamento d’ufficio dei provvedimenti di accoglimento di cinque Richieste di Verifica e Certificazione (di seguito “RVC”) presentate dalla ricorrente nel corso del 2016.

Dal ricorso si apprende che la società ricorrente opera nel settore energetico e partecipa, a tal fine, al mercato dei Titoli di Efficienza Energetica (di seguito “TEE”). Tra l’aprile e il giugno del 2016, la società ha sottoposto ad istruttoria amministrativa cinque RVC standardizzate, relative ad interventi di incremento dell’efficienza energetica di edifici esistenti, ottenendone l’approvazione da parte del GSE e percependo, così, i corrispondenti TEE su base trimestrale. A più di un anno dall’approvazione delle richieste, l’Amministrazione ha comunicato alla società l’avvio del procedimento volto all’annullamento di tutte le RVC (nota del 22/09/2017, doc. 2 di parte ricorrente), reputando che le schede tecniche presentate non fossero conformi alle previsioni del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 28/12/2012 n. 65631, sotto i seguenti profili:

- «1. non è stata fornita adeguata documentazione (relazione tecnica e fotografica) dalla quale risulti la superficie interessata degli interventi espressa in metri quadrati, l’anno di costruzione degli edifici o delle porzioni di edifici interessate, la reale destinazione d’uso dei locali riscaldati e la natura degli interventi di isolamento termico riferibili alle schede tecniche 5T, 6T e 20T (visura catastale dell’immobile, calcolo analitico della trasmittanza delle strutture pre e post intervento oggetto di isolamento etc.);*
- 2. non è presente documentazione comprovante che i clienti partecipanti siano gli effettivi beneficiari dei risparmi di energia primaria rendicontati. In particolare fornire una copia dell’atto di proprietà degli immobili oggetto di intervento;*
- 3. non è presente per tutti gli interventi, l’autodichiarazione sottoscritta dai clienti partecipanti, corredata di un documento di identità in corso di validità del cliente partecipante, contenente le seguenti informazioni: a. indicazione del tipo di utilizzo del bene (proprietario, affittuario, ecc.); b. impegno a non richiedere/ non aver richiesto altri incentivi non cumulabili con i certificati bianchi per il medesimo intervento; c. liberatoria per la richiesta dei TEE al soggetto proponente. Inoltre nei casi in cui il cliente partecipante sia un **amministratore di condominio** è necessario trasmettere documentazione (ad esempio copia della delibera condominiale) che attesti la volontà dei condomini a delegare l’**Amministratore***

di **condominio** per la richiesta di titoli di efficienza energetica in luogo di ulteriori incentivi non cumulabili con i certificati bianchi ai sensi del D.M. 28 dicembre 2012;

4. non è presente una copia dello statuto societario, come previsto dall'ad. 13 comma 1 lettera a) dell'Allegato A alle Linee Guida EEN 9/2011»;

A seguito di interlocuzioni tra le parti, White World, pur contestando la legittimità dell'annullamento prospettato, ha chiesto e ottenuto due proroghe del termine per la presentazione delle osservazioni endoprocedimentali, al dichiarato fine di acquisire quantomeno in parte la documentazione integrativa richiesta. Non avendo provveduto in tal senso entro il termine assegnato, GSE ha disposto l'annullamento delle RVC approvate e chiesto la restituzione dei contributi percepiti – a suo dire – indebitamente. Tale determinazione è oggetto dell'odierno ricorso introduttivo.

2. – L'impugnazione è affidata a tre motivi di diritto, di seguito compendati:

«1. *Violazione e falsa applicazione degli artt. 13 e 14 dell'Allegato A alla Delibera dell'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico EEN 9/11 – Violazione e falsa applicazione dell'Allegato A alla deliberazione n. 70/05 così come modificato dalle deliberazioni EEN 3/08 e EEN 9/11 (Scheda 20T) – Violazione e falsa applicazione dell'Allegato A alla deliberazione n. 234/02 così come modificato dalle deliberazioni n. 111/04, 18/07, EEN 4/08, EEN 17/09, EEN 3/08 e EEN 9/11 (Scheda 5T e 6T) - Eccesso di potere per ingiustizia manifesta – Eccesso di potere per contraddittorietà tra atti – Eccesso di potere per disparità di trattamento – Eccesso di potere per carenza dei presupposti - Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 17 e dell'art. 16 nonché dei capitoli 4, 5 e 7 dell'Allegato 1 del D.M. 11.01.2017*», teso a rivendicare la completezza, sul piano documentale, delle RVC approvate, trattandosi di progetti sottoposti a metodo di valutazione standardizzato, che l'Amministrazione è chiamata a vagliare *ex ante* sulla scorta dei soli dati indicati nelle schede tecniche. Quanto al merito delle carenze documentali contestate dal GSE, White World osserva che il menzionato D.M. n. 65631/2012 non precisa quale documentazione sia necessaria per l'approvazione dei progetti, di talché sopperiscono le prescrizioni di cui agli artt. 13 (“Documentazione da

trasmettere per le verifiche e le certificazioni”) e 14 (“Documentazione da conservare e controlli a campione”) della deliberazione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas del 27/10/2011 n. EEN 9/11 (di seguito “Linee Guida”). La documentazione integrativa pretesa dal GSE non sarebbe riconducibile alle menzionate previsioni delle Linee Guida, bensì al testo del Decreto Ministeriale del 11/01/2017 n. 110654, il quale tuttavia non è applicabile alla fattispecie controversa, in quanto emanato a seguito dell’approvazione delle RVC oggetto della determinazione gravata. Ne conseguirebbe l’illegittimità del provvedimento impugnato, per violazione di legge ed eccesso di potere.

«2. Violazione di legge e segnatamente degli articoli 1, commi 1 (principi di buon andamento), 3, 7, 8 e 10 nonché 21 nonies della L. n. 241/90 – Violazione degli articoli 14 e 16 delle Linee Guida EEN 9/11 e Violazione dell’art. 14 del D.M. 28.12.2012 - Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta tra atti del medesimo Ente – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione - Violazione art. 97 Costituzione - Eccesso di potere per carenza dei presupposti - Violazione dei principi generali (nazionali e del diritto dell’Unione Europea) di legalità e certezza del diritto, trasparenza dell’azione amministrativa, proporzionalità ed irretroattività della legge, desumibili dall’art. 97 della Costituzione, dall’art. 1 della L. 241/1990 e dall’art. 25 comma 2 della Costituzione», avente ad oggetto la lesione delle proprie prerogative procedurali della società ricorrente e, più in generale, l’inadeguatezza della motivazione posta a fondamento della determinazione gravata. In sintesi, White World imputa a GSE di aver ignorato le osservazioni presentate a norma dell’art. 10-bis della legge n. 241/1990 e di aver assegnato un termine insufficiente per l’acquisizione della corposa documentazione integrativa richiesta, di fatto rendendo impossibile l’adempimento delle richieste istruttorie. GSE non avrebbe inoltre precisato in motivazione i profili di asserita illegittimità delle RVC approvate, mancando così di dar conto delle ragioni sottese al loro annullamento e, conseguentemente, violando l’affidamento che la società aveva maturato sulla loro legittimità;

«3. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 11.01.2017 e art. 42 D.Lgs n. 28/2011 - Violazione della L n. 241/90 Domanda in via subordinata – Illegittimità del D.M. 11.01.2017 in parte qua e dei “Progetti Standard Chiarimenti Operativi” del 17.03.2017 - Violazione dell'art. 16 D.M. 11.01.2017 – Violazione dell'art. 1 della Legge n. 689/81 - Violazione del principio di legalità, certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento – Violazione del principio del divieto di retroattività della sanzioni amministrative – Eccesso di potere per Violazione del principio di proporzionalità*», proposto in via subordinata, per il caso in cui il Tribunale reputasse applicabile alla fattispecie controversa il menzionato DM n. 110654/2017. White World rivendica in particolare la tenuità delle omissioni documentali contestate dal GSE, trattandosi di mere irregolarità o inadempimento che rilevano ai fini dell'esatta quantificazione degli incentivi, cui consegue non già l'annullamento delle RVC approvate, bensì la rideterminazione dei contributi erogati ovvero la restituzione di quelli riconosciuti in eccesso. Difetterebbero pertanto i presupposti per l'annullamento in autotutela della RVC presentate dalla ricorrente.

3. – Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 23/05/2018, la società ricorrente ha impugnato il provvedimento prot. n. GSE/P20180026766 del 27/03/2018, con cui il GSE ha chiesto la restituzione dei titoli TEE erogati a White World sulla scorta delle cinque RVC annullate in autotutela, per un importo complessivo pari a € 628.792,62.

A fondamento dell'impugnazione suppletiva, la ricorrente, oltre a coltivare per invalidità derivata le censure contenute nel ricorso introduttivo (terzo motivo di diritto), ha formulato due ulteriori motivi di impugnazione, di seguito compendati:

«1. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 42, D.Lgs. 3.3.2011, n. 28, come modificato dall'art. 1, comma 89, L. n. 124/2017*», teso a rivendicare il difetto dei presupposti per la restituzione degli incentivi energetici erogati alla ricorrente, che l'art. 42 d.lgs n. 28/2011 limita alle sole ipotesi di non conformità dell'intervento a quanto dichiarato nella scheda progettuale ovvero di non

veridicità, falsità o mendacio documentale, non sussistenti nel caso di specie né contestati dal GSE. In via subordinata, la ricorrente contesta l'ammontare preteso in restituzione e ne chiede la rideterminazione, in misura pari alle somme incassate dalla vendita dei TEE percepiti, detratti tasse e altre imposte; «2. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 29 del D.Lgs. 03.03.2011, n. 71, nonché dell'art. 5 del D.Lgs. 16.03.1999, n. 79, richiamato dall'art. 10 del D.M. 20.07.2004, n. 15298*», a mezzo del quale la ricorrente eccepisce l'incompetenza di GSE nel pretendere la restituzione dei contributi, in quanto l'erogazione e l'eventuale recupero dei TEE competerebbe in via esclusiva al Gestore dei Mercati Energetici.

4. – Le Amministrazioni intime si sono ritualmente costituite in giudizio, contestando le censure *ex adverso* svolte e chiedendo l'integrale reiezione delle pretese della ricorrente.

5. – La causa è stata introitata per la decisione all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del 17/01/2025.

6. – Il giudizio verte intorno ai presupposti per l'esercizio del potere di verifica e controllo, conferito al GSE dell'art. 42 d.lgs. 28/2011 in materia di erogazione di incentivi pubblici nel settore dell'efficienza energetica, e alle relative garanzie partecipative.

Le questioni interpretative poste dalla società ricorrente si sovrappongono a quelle affrontate in altri giudizi da questo Tribunale e dal Consiglio di Stato, i quali, in materia di decadenza dagli incentivi e recupero dei contributi erogati, hanno assunto decisioni di segno opposto a quello auspicato da White World (cfr. da ultimo *ex permultis* TAR Lazio (Roma), Sez. V Stralcio, 08/01/2025 n. 311; Id, 09/01/2025 n. 372; Id, 31/12/2024 n. da 23832 a 23835; cfr. TAR Lazio (Roma), Sez. V-ter, 15/04/2024 n. 7288).

Trattandosi di un terreno argomentativo ampiamente dissodato, è possibile un cursorio richiamo ai principali nodi rilevanti ai fini della decisione.

7. – Per consolidata opinione della giurisprudenza amministrativa, «la verifica espletata dal Gestore ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, circa la

sussistenza ab origine e la permanenza nel tempo dei requisiti per la fruizione della tariffa agevolata si presenta priva di spazi di discrezionalità tali da renderne possibile l'iscrizione al genus dell'autotutela» (TAR Lazio (Roma), Sez. V-stralcio, 21/06/2024, n. 12663). Il paradigma normativo di riferimento non va dunque individuato nell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990, bensì in quello di verifica e controllo di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011 e art. 14 del DM 28/12/2012, e i provvedimenti adottati dal GSE hanno carattere vincolato e doveroso (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 18/12/2023, n. 10920; *contra* ma isolate Cons. Stato, Sez. IV, 28/09/2021, n. 6512, 6513, 6514, 6515 e 6516). Il potere esercitato dal GSE può configurarsi come autotutela solo quando si sia evidentemente in presenza di un mero ripensamento del Gestore fondato su una diversa considerazione di elementi che gli erano già noti (Cons. Stato, Sez. II, 17/06/2022, n. 4983).

Di conseguenza, una richiesta documentale finalizzata a verificare la veridicità di quanto dichiarato al momento della richiesta degli incentivi nonché la corretta esecuzione tecnica e amministrativa dei progetti approvati, al fine di accertare l'effettiva spettanza dei benefici in capo al privato, si iscrive nel perimetro di una iniziativa di controllo *ex* artt. 14, D.M. 28/12/2012 e 42, d.lgs. n. 28/2011, a nulla rilevando il riferimento normativo indicato nel provvedimento gravato, che *«recede di fronte alla sostanziale riconducibilità del provvedimento nella cornice di un potere diverso»* (cfr. TAR Lazio (Roma), Sez. III-ter, 05/05/2022, n. 5648). Il provvedimento del Gestore è infatti deputato non già *«al riesame della legittimità di una precedente decisione amministrativa di spessore provvedimentale, bensì al controllo circa la veridicità delle dichiarazioni formulate da un privato nell'ambito di una procedura volta ad attribuire sovvenzioni pubbliche»* (Cons. Stato, Sez. IV, 12/12/2019, n. 8442; cfr. anche Cons. Stato, Sez. II, 04/04/2022, n. 2501).

Quanto alla profondità dei poteri di verifica e controllo, è attribuito al GSE il compito di *«verificare che gli interventi siano stati effettivamente realizzati in conformità al quadro regolatorio di riferimento nonché a quanto dichiarato dall'interessato al momento*

della presentazione della RVC; che non siano stati oggetto di plurime richieste presentate dallo stesso o da altri soggetti; che abbiano generato e continuino a generare risparmi energetici effettivi e non abbiamo dato luogo a indebiti cumuli di benefici» (cfr. *ex multis* TAR Lazio (Roma), Sez. III-ter, 31/05/2022, n. 7122 e 13/05/2024, n. 9352). Specularmente, è obbligo dei titolari dei progetti approvati conservare «*la documentazione idonea a consentire il riscontro di quanto dichiarato nelle schede di rendicontazione e nella documentazione inviata al soggetto responsabile delle attività di verifica e di certificazione dei risparmi*», da considerarsi quale «*categoria aperta*» e non un insieme di documenti tassativamente individuati (cfr. *ex multis* TAR Lazio (Roma), Sez. V-stralcio, 03/04/2024, n. 6432 e 13/05/2024, n. 9364). Ed invero, dalla concessione di provvidenze in materia di incentivazione energetica discende, sulla base del principio di autoresponsabilità, l'obbligo di apprestare un assetto organizzativo adeguato al beneficio ricevuto.

La giurisprudenza maggioritaria ha chiarito che «*la mancata produzione di documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo sulla spettanza degli incentivi, costituisce un comportamento omissivo od ostativo che giustifica l'adozione di un provvedimento di decadenza dagli incentivi*» (cfr. Tar Lazio (Roma), Sez. V-stralcio, 03/09/2024, n. 16055). La sanzione del recupero integrale degli incentivi, prevista per il caso di dichiarazioni false e/o mendaci, deve dunque essere estesa anche all'ipotesi di mancata produzione di documentazione integrativa, laddove le carenze documentali riscontrate abbiano «*riflessi sull'attendibilità del contenuto della scheda e del progetto, come trasmessi dal proponente*» (cfr. Tar Lazio (Roma), V-stralcio, 09/04/2024, n. 6823) ovvero impediscano la verifica del possesso dei requisiti per la fruizione degli incentivi (cfr. Tar Lazio (Roma), V-stralcio, 4 luglio 2024, n. 13521). L'Amministrazione deve infatti essere posta in condizione di verificare che clienti siano i soggetti che in concreto hanno beneficiato dei risparmi energetici oggetto di incentivo: «*in questa prospettiva la mancanza di documento idoneo all'identificazione del cliente non rende possibile verificare, tra l'altro, l'effettiva disponibilità dell'opera e la veridicità e l'attendibilità degli impegni*

assunti in ordine al divieto di cumulo degli incentivi» (cfr., ex multis, TAR Lazio (Roma), Sez. III-ter, 05/05/2022, n. 5648; Id. 07/07/2020, n. 7775).

Non integra dunque una mera irregolarità «l'assenza [...], nell'autodichiarazione resa dai pretesi clienti partecipanti ai sensi degli artt. 46 e 47 DPR 445/2000, inclusa nella scheda tecnica di intervento, del “documento di identità dei medesimi clienti” della “indicazione del titolo di disponibilità dell'opera” e dell'impegno “da parte dei clienti medesimi di non richiedere altri incentivi non cumulabili con i certificati bianchi in relazione ai medesimi interventi”; la mancanza di tali elementi “determina, infatti, l'impossibilità di verificare la veridicità e l'attendibilità di quanto dichiarato nelle schede di rendicontazione e nella documentazione ad essa allegata all'atto di presentazione delle relative RVC”, non risultando attestata (tra l'altro) l'“effettiva imputazione del progetto rendicontato al cliente finale”» (TAR Lazio (Roma), Sez. III-ter, 03/06/2021 n. 6554).

Ai fini della consistenza dei poteri di controllo e verifica, nonché delle conseguenti sanzioni, non assumono rilievo i metodi di valutazione – standardizzato, analitico o a consuntivo – delle RVC. È stato infatti chiarito che, «la circostanza che le RVC afferenti a progetti standardizzati siano state sottoposte a verifica nell'ambito del procedimento di ammissione all'incentivo, non preclude al GSE di porre in essere un'istruttoria ulteriore nell'esercizio dei poteri di verifica e controllo ad esso attribuiti dall'art. 42, d.lgs. n. 28/2011 e disciplinati, con specifico riferimento ai certificati bianchi, dal DM 28 dicembre 2012 e dalle linee guida ARERA, in quanto il potere di verifica del Gestore rappresenta una fase ordinaria del complesso procedimento amministrativo finalizzato al riconoscimento degli incentivi, “esercitabile anche dopo l'ammissione al beneficio”» (Tar Lazio (Roma), Sez. V-stralcio, 09/04/2024, n. 6823).

Quanto infine al potere di recupero degli incentivi erogati, è pacifico in giurisprudenza che detto potere vada attribuito alla competenza del GSE, «quale titolare del potere di attribuzione del beneficio in oggetto (e dunque del relativo ritiro), ai sensi dell'art. 29 comma 1 lett. b) del D.Lgs. n. 28 del 2011 che ha disposto il passaggio al G. dell'attività di gestione del meccanismo di certificazione relativo ai certificati

bianchi (in termini cfr. questa Sezione, sentenza 7979/2020)» (TAR Lazio (Roma), Sez. III-ter, 23/09/2020, n. 9743).

8. – Calando tali coordinate normative, dalle quali il Collegio non ritiene di doversi discostare, alla fattispecie controversa, le argomentazioni proposte da White World nel ricorso introduttivo non sono fondate.

8.1 - La richiesta documentale formulata dal GSE nei confronti della società ricorrente appare diretta ad acquisire documenti indispensabili per verificare la corretta esecuzione tecnica e amministrativa dei progetti oggetto delle RVC e, in ultima istanza, l'effettiva spettanza dei benefici erogati. La verifica espletata ha avuto ad oggetto non già il riesame di requisiti e presupposti già esaminati in fase di vaglio di ammissibilità della domanda, ma il controllo per la prima volta della veridicità delle dichiarazioni rese e dell'effettiva titolarità dell'autorizzazione. La determinazione gravata è dunque espressione del potere di accertamento e verifica che l'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011, non invece del potere di autotutela pubblicistica di cui all'art. 21 legge n. 241/1990.

8.2 - Chiarito il parametro normativo di riferimento, l'ampiezza della richiesta di integrazione documentale formulata dal GSE nei confronti della ricorrente è un riflesso dell'incisività dell'azione di controllo attribuita al Gestore e – per quanto di interesse in questa sede – è conforme alle prescrizioni contenute agli artt. 13 e 14 delle Linee Guida. La richiesta avanzata dal GSE è infatti diretta ad acquisire documenti necessari a verificare la consistenza degli interventi realizzati, l'idoneità di questi ultimi a generare risparmi energetici effettivi, e ad escludere che essi non abbiano fatto oggetto di plurime richieste di incentivo. Si tratta di documenti che un operatore diligente era senz'altro tenuto a conservare, anche in funzione degli eventuali controlli a campione previsti dall'art. 14.1 delle citate Linee guida. Né è possibile affermare che i documenti richiesti non corrispondessero a quelli che gli operatori erano tenuti a conservare secondo le norme tecniche vigenti *ratione temporis*, non potendosi accogliere la lettura restrittiva dell'art. 14, co. 2 delle Linee Guida, propugnata dalla ricorrente.

Quanto invece alla contestata applicazione retroattiva dei “chiarimenti” resi da GSE con atto del 17/03/2017, va ribadito che un elemento fondamentale per il funzionamento del sistema dei “certificati bianchi” è che si realizzi un risparmio energetico direttamente con riferimento agli utenti finali, cioè ai “clienti” che godono dell’installazione degli impianti fotovoltaici e rispetto alle esigenze dei quali vengono conformati i progetti. *«In questo senso, quindi, deve essere letto l’incipit dell’art. 1 del D.M. 28 dicembre 2012, secondo cui “il presente decreto stabilisce i criteri, le condizioni e le modalità per la realizzazione di interventi di efficienza energetica negli usi finali”. Ne consegue che il riferimento a detti usi finali, non è il risultato dei “chiarimenti” G. del 17 marzo 2017, così come è del tutto irrilevante che detto presupposto non sia puntualmente previsto dalla scheda 7T, perché è un elemento insito nelle previsioni della normativa primaria e secondaria di settore. Il G., pertanto, non ha introdotto prescrizioni non precedentemente stabilite dal legislatore o dalle Autorità competenti, così come non ha modificato le disposizioni adottate da altri Enti a ciò competenti (segnatamente con i Chiarimenti sui progetti standard pubblicati sul proprio sito internet dal G. in data 17 marzo 2017)»* (TAR Lazio n. 12663/2024 cit.).

Non coglie dunque nel segno l’affermazione attorea secondo cui la richiesta del GSE non sarebbe supportata dal quadro normativo vigente. Cade pertanto il primo motivo di impugnazione avanzato con ricorso principale.

8.3 - Cadono parimenti le doglianze, contenute nel secondo motivo di censura, relative al mancato rispetto dei presupposti sostanziali dell’art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990. Non è infatti condivisibile l’assunto normativo di partenza, giacché il provvedimento impugnato con ricorso principale non è qualificabile in termini di annullamento d’ufficio, ma si configura quale atto vincolato di decadenza, derivante dall’accertamento della mancanza dei requisiti oggettivi condizionanti *ab origine* l’ammissione al finanziamento pubblico (Cons. Stato, Sez. IV, 12/01/2017, n. 50, ripresa da Cons. Stato, A.P. 11/09/2020, n. 18).

Non sono d’altronde condivisibili le censure attoree relative alla violazione delle garanzie partecipative della White World. La motivazione offerta

dall'Amministrazione fa espressa menzione delle note presentate dalla ricorrente in sede procedimentale e non appare priva di consistenza, vieppiù ove si consideri – per concorde giurisprudenza – la motivazione finale di un provvedimento amministrativo non deve contenere un'analitica confutazione delle osservazioni procedimentali svolte dalla parte ai sensi dell'art. 10-*bis* legge n. 241/1990, ma è sufficiente che l'Amministrazione ne abbia tenuto conto per la corretta formazione della propria volontà (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 02/10/2024, n. 7933)

Ad ogni buon conto, nel corso del procedimento la ricorrente ha formulato le medesime censure articolate negli atti di questo giudizio, proponendo un'interpretazione del quadro normativo che – per le ragioni già viste – non può essere condiviso. È inoltre incontroverso che, dopo la reiterazione dell'istanza di differimento del termine per (tentare di) adempiere alle richieste istruttorie del GSE, la ricorrente non abbia prodotto la documentazione integrativa richiesta: la società non ha, insomma, fornito all'Amministrazione procedente documentazione indispensabile per comprendere la consistenza dei progetti approvati e documentare la loro effettiva realizzazione. In questa prospettiva, la lamentata violazione delle garanzie partecipative di cui all'art. 10-*bis* legge n. 241/1990 non appare comunque suscettibile di incidere sul contenuto dispositivo del provvedimento gravata, trattandosi di atto vincolato. Il vizio contestato non avrebbe, quindi, reso illegittima la determinazione secondo il principio *vitiatur sed non vitiat* (non applicandosi *ratione temporis* la novella introdotta dall'art. 12 d.l. 16/09/2020 n. 76).

Deve escludersi infine la violazione del legittimo affidamento che la società ricorrente avrebbe riporto sulla legittimità delle RVC approvate. Sia la direttiva 2009/28 sia la giurisprudenza della Corte di giustizia escludono che la previsione di un potere di verifica e decadenza in capo al Gestore sia, di per sé, in contrasto con il legittimo affidamento e la fiducia degli investitori la quale viene, per contro, tutelata, attraverso il corretto funzionamento dei

regimi di sostegno che impongono un controllo non limitato alla mera fase iniziale di incentivazione (Cons. Stato, Sez. II, 18/01/2023 n. 640).

Anche il secondo motivo di impugnazione del ricorso principale deve insomma essere disatteso.

8.4 - Considerazioni in tutto simili conducono al rigetto del terzo e ultimo motivo di doglianza del ricorso introduttivo.

La documentazione integrativa richiesta, pur non concernendo la verifica di elementi “sostanziali” degli interventi oggetto delle RVC, ineriva ad un presupposto necessario per il rilascio delle stesse e per l'erogazione dei TEE (si pensi *inter alia* alla copia dell'atto di proprietà degli immobili oggetto di intervento, ovvero all'impegno di non richiedere o di non aver chiesto altri incentivi non cumulabili con i certificati bianchi in relazione ai medesimi interventi). Le omissioni documentali riscontrate rendevano cioè impossibile per il GSE verificare la veridicità e l'attendibilità di quanto dichiarato dalla ricorrente nelle schede di rendicontazione e nella documentazione ad essa allegata all'atto di presentazione delle relative RVC, impedendo la verifica dell'attribuzione dell'iniziativa di risparmio energetico al singolo richiedente e della capacità rappresentativa del soggetto proponente, nonché la verifica del rispetto degli impegni assunti in ordine al divieto di cumulo degli incentivi.

In questa prospettiva, la mancata produzione della documentazione suddetta, lungi dal costituire mera irregolarità, appare sufficiente a giustificare il provvedimento di decadenza dagli incentivi.

8.4 - In definitiva nessuna delle censure contenute nel ricorso principale coglie nel segno.

9. – Venendo ai profili di censura proposti con ricorso per motivi aggiunti, è doveroso principiare dall'esame del secondo motivo di impugnazione, relativo all'incompetenza del GSE ad emettere la determinazione gravata. Pur in mancanza di una espressa graduazione dei motivi, l'incompetenza dell'Amministrazione, quale censura attinente alla ripartizione del potere pubblico esercitato, assumere priorità logico-giuridica sugli ulteriori profili di

doglianza *ex art. 34, co. 2 c.p.a.* e deve essere esaminato per primo (con eventuale assorbimento delle ulteriori censure: cfr. sul punto per tutti Cons. Stato, Ad. Plen. 27/04/20215 n. 5).

Tanto chiarito, la censura è manifestamente infondata. È sufficiente ribadire che, per giurisprudenza incontrovertita, l'art. 29 co. 1 lett. b) d.lgs 28/2011, nel disporre il passaggio a GSE dell'attività di gestione del meccanismo di certificazione relativo ai c.d. certificati bianchi, logicamente suppone l'attribuzione del potere, oltre che di erogare il beneficio, di pretendere la restituzione degli incentivi indebitamente erogati.

Quanto invece al primo motivo di gravame del ricorso per motivi aggiunti, la tesi attorea, secondo cui sarebbe illegittima la decadenza *ex tunc* dagli incentivi erogati a White World, ostandovi il disposto degli artt. 42, co. 3-*bis* e 3-*ter* del d.lgs. 28/2011, muove da premesse non condivisibili. Le disposizioni invocate dalla ricorrente, nella formulazione vigente *ratione temporis*, trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui le difformità riscontrate dal GSE «*non derivino da discordanze tra quanto trasmesso dal proponente e la situazione reale dell'intervento*». Nel caso di specie, le omissioni documentali accertate impediscono *ab imis* la verifica della veridicità e dell'attendibilità delle dichiarazioni rese dalla ricorrente nelle schede di rendicontazione, e dunque esulano delle ipotesi di difformità "minore" per le quali sono fatti salvi gli incentivi già rendicontati. Esclusa la fondatezza delle argomentazioni proposte in principalità, è manifestamente generica e, dunque, inammissibile la doglianza proposta in via subordinata, a mezzo della quale parte ricorrente contesta inoltre la quantificazione delle somme da restituire poiché non corrispondenti alle somme incassate dalla vendita dei TEE, detratte tasse e altre imposte.

La già evidenziata infondatezza delle doglianze contenute nel ricorso introduttivo conduce, infine, al rigetto del terzo e ultimo motivo di impugnazione del ricorso per motivi aggiunti, teso a coltivare per "invalidità

derivata” le censure proposte con l’impugnazione principale, che il Tribunale ha già motivatamente disatteso.

In definitiva nessuno degli assunti difensivi contenuti nel ricorso per motivi aggiunti merita accoglimento.

10. – Alla luce di quanto sopra, il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti devono entrambi essere integralmente respinti.

11. – La parziale novità delle questioni trattate (quanto meno al momento dell’introduzione del giudizio) giustifica la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Ter), definitivamente pronunciando:

- rigetta il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti;
- compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2025 con l’intervento dei magistrati:

Achille Sinatra, Presidente FF

Silvia Piemonte, Primo Referendario

Giovanni Francesco Perilongo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Francesco Perilongo

IL PRESIDENTE
Achille Sinatra

IL SEGRETARIO