

Publicato il 01/04/2025

N. 06510/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00836/2019 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 836 del 2019, proposto da Iblea Engineering S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ettore Bonaccorsi e Giorgio Castorina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Gestore Servizi Energetici-Gse Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Crisostomo Sciacca, Valentina Di Benedetto, Antonio Pugliese, Marcello Marra Marcozzi, con domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Giovanni C. Sciacca in Roma, alla via di Porta Pinciana n. 6 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

-del provvedimento del Gestore dei Servizi Energetici- GSE S.P.A., prot. n. GSE/P20180099281 del 26.10.2018;

-nonché tutti gli atti connessi precedenti e/o conseguenti, ivi inclusi, la nota prot. GSE/P20180084134 del 7.09.2018 e la nota prot. GSE/P20180059597

del 5.07.2018;

nonché per l'accertamento del diritto

-della società Iblea Engineering S.r.l. a vedere approvata la Richiesta di Verifica e Certificazione n.0158502089217R020;

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 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.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Gestore Servizi Energetici-Gse Spa;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 14 marzo 2025 la dott.ssa Monica Gallo 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 il ricorso all'esame del Collegio la parte ricorrente si duole del provvedimento in epigrafe indicato con il quale il Gestore Servizi Energetici non ha accolto la Richiesta di Verifica e Certificazione (in seguito RCV) inoltrata dalla stessa ai fini del rilascio dei certificati bianchi. In particolare, come emerge dalla parte motiva del provvedimento gravato, il Gestore Servizi Energetici, ha ritenuto che, all'individuazione della "*data di avvio del progetto*" di cui alla RVC della ricorrente concorresse anche l'intervento, ivi incluso, del cliente "Luciano Giovanni".

Partendo da tale presupposto il ridetto Gestore ha evinto dai documenti allegati alla stessa Richiesta della ricorrente la data di prima attivazione di

questo intervento nel 3 febbraio 2017 e non nel 5 maggio 2017, così come indicato da Iblea nella scheda di rendicontazione allegata all'istanza di incentivazione. Da ciò ha dedotto la “*data di avvio del progetto*” di cui alla RVC 020 individuandola nel 3 aprile 2017 (e non al 4 aprile 2017), essendo questa la prima data, successiva alla attivazione dello stesso (come detto individuata nel 3 febbraio 2017), nella quale questo avrebbe raggiunto la quota minima di risparmio netto integrale non inferiore a 20 tep/anno e dalla quale andava computato il termine di 180 giorni previsto, per la presentazione della Richiesta, dall'articolo 12 dell'allegato alla Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 9/2011. In ragione di tale calcolo la richiesta della ricorrente è stata giudicata tardiva perché presentata allorché il termine di 180 giorni ridetto era spirato.

2. La parte ricorrente, con il mezzo di gravame, chiede pertanto l'annullamento dell'impugnato provvedimento a cagione della illegittimità dello stesso dedotta sulla base dei seguenti vizi:

“MOTIVO 1: Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria – Eccesso di potere per travisamento di fatto – Illogicità e irragionevolezza della motivazione – Violazione degli artt. 1.1, 10.1, 12, 13 e 14 delle Linee Guida EEN 9/11 – Violazione dei principi di partecipazione al procedimento e di motivazione desumibili dagli artt. 1, 3 e 10-bis della L. 241/1990 - Violazione dei principi generali (nazionali e del diritto dell'Unione Europea) di legalità e certezza del diritto, trasparenza dell'azione amministrativa, proporzionalità e tutela dell'affidamento, desumibili dall'art.97 della Costituzione e dall'art.1 L. n.241/1990 nonché dalle Direttive UE 32/2006, 28/2009 e 27/2012”.

La parte ricorrente, con il presente motivo, si duole del provvedimento di rigetto impugnato, contestandone la motivazione nella parte in cui il GSE riconduce la data di “messa in opera” dell'intervento del cliente “Luciano Giovanni”, non già alla data in cui è stata realizzata l'installazione e il collaudo dell'impianto (ovvero al 5 maggio 2017), bensì alla data in cui Iblea ha emesso la fattura di vendita dell'impianto medesimo in favore del cliente finale,

laddove, secondo la prospettazione ricorsuale, i documenti più idonei ad attestare la data di realizzazione (o messa in opera) di un intervento di efficienza energetica (e di conseguenza la “data di avvio” ai sensi delle Linee Guida EEN 9/11) sarebbero effettivamente le dichiarazioni di conformità e i certificati di installazione e collaudo degli impianti. Sul punto il GSE avrebbe anche omesso fornire indicazione delle ragioni circa il mancato accoglimento delle osservazioni della ricorrente, come invece imporrebbe l’art. 10-*bis* della L. 241/90.

“SECONDO MOTIVO. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria – Violazione dei principi di partecipazione al procedimento e di motivazione desumibili dagli artt. 1, 3 e 10-bis della L. 241/1990 – Violazione del principio di proporzionalità dell’azione amministrativa di cui all’art. 1 della Legge 241/1990 – Disparità di trattamento”.

Deduce sul punto la parte ricorrente che il GSE ingiustamente ed immotivatamente non avrebbe assentito alla proposta della ricorrente di accoglimento, anche solo parziale, della RVC 020. Nel documento di osservazioni che Iblea ha trasmesso il 17 settembre 2018 la Società avrebbe espressamente richiesto – in subordine al pieno accoglimento della RVC – che il GSE procedesse quantomeno all’accoglimento parziale della stessa, espungendo dalla Richiesta l’intervento a favore del cliente Luciani Giovanni, in ragione della controversa data di attivazione. Tuttavia su tale proposta il GSE avrebbe omesso di esprimersi, decidendo per il rigetto della intera Richiesta, nonostante sia pacificamente ammesso che le istanze di incentivazione (nella fattispecie le RVC) *“possano essere modificate in corso di procedimento, anche prevedendo lo stralcio di alcuni interventi o l’inserimento di altri, e che le stesse possano essere oggetto di accoglimento, eventualmente anche solo parziale, da parte del GSE”.*

3. Si è costituito in giudizio il Gestore dei Servizi Energetici opponendosi all’accoglimento del ricorso e chiedendone il rigetto.

4. In vista della udienza straordinaria di smaltimento del 14 marzo 2025 le parti hanno depositato reciproche memorie conclusive.

5. Alla ridetta udienza la causa è stata, pertanto, trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è infondato e va rigettato.

7. In effetti ai sensi dell'articolo 12 dell'allegato alla Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 9/2011 *“Ai fini di quanto previsto all'articolo 7, comma 1, e all'articolo 10, comma 1, dei decreti ministeriali 20 luglio 2004, i soggetti titolari dei progetti inviano al soggetto responsabile delle attività di verifica e di certificazione dei risparmi una richiesta di verifica e di certificazione dei risparmi conseguiti dal progetto, unitamente alla documentazione comprovante i risultati ottenuti secondo quanto previsto al successivo articolo 13.*

12.2 I soggetti titolari dei progetti standardizzati presentano la richiesta di verifica e di certificazione entro 180 giorni dalla data di avvio del progetto”.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, dello stesso allegato la data di avvio del progetto è la data in cui il progetto ha raggiunto la dimensione minima di cui al successivo articolo 10 secondo il quale *“I progetti standardizzati – qual è quello presentato dalla ricorrente -devono avere una dimensione tale da permettere il riconoscimento di una quota di risparmio netto integrale non inferiore a 20 tep/anno”.*

Va altresì precisato che la stessa Delibera n. 9/11 prevede che:

- per *“progetto”* vada intesa *“una qualsiasi attività o insieme di attività che produce risparmi di energia primaria certi e quantificabili attraverso la realizzazione presso uno o più clienti partecipanti di uno o più interventi valutabili con il medesimo metodo di valutazione, ovvero attraverso la realizzazione presso un unico cliente partecipante di interventi valutabili con metodi di valutazione diversi”* (art. 1);
- per *“data di avvio del progetto”* si intenda *“la data in cui il progetto ha raggiunto la dimensione minima di cui al successivo art. 10”* e cioè 20 tep/anno;
- per *“data di prima attivazione”* si debba intendere *“la prima data nella quale almeno uno dei clienti partecipanti, grazie alla realizzazione del progetto stesso, inizia a beneficiare di risparmi energetici, anche qualora questi non siano misurabili; a titolo esemplificativo essa può coincidere con la prima data di entrata in esercizio commerciale o*

con la data di collaudo per impianti termici o elettrici, oppure con la data di installazione o vendita della prima unità fisica di riferimento, di cui al successivo articolo 4, comma 4.1”. In particolare ai fini dell’individuazione della “*data di prima attivazione*”, bisogna fare riferimento alla data di installazione della prima Unità fisica di riferimento (UFR) e, dunque, alla relativa idoneità a generare risparmi, fermo restando l’obbligo di raggiungere entro un anno la dimensione minima di risparmio dei 20 tep, dove, per “*unità fisica di riferimento*” deve intendersi “*il prodotto, l’apparecchio, il componente di impianto o la grandezza fisica definita ai fini della valutazione del risparmio indicata nelle schede tecniche di valutazione standardizzata*” (v. art. 1.1 Linee Guida n. 9/11 cit.).

Orbene secondo consolidata giurisprudenza la data di prima attivazione "può", ma non necessariamente deve, coincidere con la data di collaudo (cfr. TAR Lazio, Roma, questa sez. III-ter, sent. n. 846 del 2019), con ciò quindi ammettendosi che, per interventi di natura "complessa" (che vengono, cioè, completati progressivamente, nelle loro singole parti, pur facendo parte di un progetto unitario), “*i risparmi energetici possono ben iniziare a prodursi prima della formalizzazione, con il collaudo, del loro corretto funzionamento.*” (così, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-Ter, sentenza n. 10763 del 5 settembre 2019; id., sentenza n. 10687 del 3 settembre 2019).

Orbene il progetto presentato dalla ricorrente, avente ad oggetto la realizzazione di più impianti fotovoltaici di potenza fino a 20 KW e l’installazione di più collettori solari per la produzione di acqua calda sanitaria, annovera, fra gli altri, anche l’installazione di collettori solari presso il cliente Luciani Giovanni che, secondo la prospettazione del GSE, sarebbe inequivocabilmente avvenuta, quale data di prima attivazione, il 3 febbraio 2017: questa infatti è la data della fattura emessa dalla società ricorrente in favore del sig. Luciani per le seguenti attività: “*certificazione energetica, la progettazione, fornitura ed installazione di impianto solare termico, conduzione e manutenzione ordinaria dell’impianto, misurazione e rendicontazione dell’energia termica complessivamente utilizzata*”. Individuata in tale data quella di prima attivazione

dell'impianto presso il cliente Luciani, partendo da quel momento il GSE determina, con un calcolo progressivo, la data di raggiungimento, da parte del progetto nel suo complesso, della quota di risparmio netto non inferiore a 20 tep/anno nel 3 aprile 2017, essendo a quella data rapportabile l'attivazione dell'intervento, successivo all'attivazione dell'impianto del Luciani, comportante il raggiungimento del citato livello di risparmio.

La tesi della parte ricorrente secondo la quale la data di prima attivazione dell'impianto in favore del cliente Luciani andrebbe invece individuata nella data di collaudo finale avvenuto in data 5 maggio 2017, con conseguenziale diversa individuazione della data di raggiungimento della quota di risparmio minima a decorrere dalla quale computare i 180 giorni prescritti per la presentazione della Richiesta di Verifica e certificazione, non coglie nel segno.

E ciò in quanto, come detto, la fattura datata 3 febbraio 2017 chiarisce, con riguardo alla specificazione delle attività per le quali è emessa, che a quella data risultava installata l'unità di riferimento e che da quella data senz'altro il cliente aveva iniziato *“a beneficiare di risparmi energetici, anche qualora questi non siano misurabili”* atteso che la fattura attesta lo svolgimento di attività senz'altro funzionali alla produzione di tali risparmi la fornitura e l'installazione dell'impianto solare termico, la conduzione e la manutenzione ordinaria dell'impianto nonché la misurazione e la rendicontazione dell'energia termica complessivamente utilizzata.

In questa ottica non rileva la data del collaudo della ridetta installazione in quanto il certificato di collaudo, attesta l'ultimazione dell'intervento fermo restando che l'installazione può aver iniziato a generare risparmio anche prima.

Nel caso di specie, le circostanze ricostruite dal GSE all'esito dell'attività di controllo e sulla base della fattura in atti, militano univocamente nel senso dell'operatività dell'impianto presso il cliente Luciani sin dalla sua installazione e prima del collaudo, anche tenuto conto che sul punto la società non ha offerto elementi di prova di segno contrario.

Quanto alla dedotta mancata valutazione delle osservazioni rese in esito al preavviso *ex art 10 -bis* L. n. 241/1990, anche tale argomentazione risulta fuori fuoco.

Il provvedimento, adottato a seguito dell'istaurazione del contraddittorio con la società interessata, che ha potuto replicare alle cause ostative ravvisate dall'autorità procedente nel corso del provvedimento in conseguenza della notifica della comunicazione *ex art. 10-bis* della legge n. 241/1990, oltre a dare espressamente conto, nelle premesse del provvedimento, di aver valutato le osservazioni formulate dalla ricorrente, soddisfa in pieno l'onere motivazionale, specificando le ragioni ostative all'approvazione della RVC, siccome oggetto dei primi due motivi di ricorso e sopra *funditus* esaminati.

In ogni caso, la disposizione di cui all'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990 non richiede la puntuale confutazione di ciascuno degli argomenti dispiegati dalla parte in sede procedimentale in attuazione delle proprie prerogative partecipative (v.Cons. Stato, Sez. V, 30 agosto 2023, n. 8063; Sez. VI, 18 novembre 2022, n. 10189; Sez. V, 20 ottobre 2021, n. 7054; Sez. IV, 01 luglio 2022, n. 5479: “*Nell'ambito di un procedimento amministrativo l'obbligo del preavviso di rigetto non impone, ai fini della legittimità del provvedimento adottato, la confutazione analitica delle deduzioni dell'interessato atteso che è sufficiente la motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno del provvedimento finale, purché non contenga elementi nuovi e non enucleabili dalla comunicazione di cui all'art. art. 10-bis della Legge n. 241/1990*”).

8. Non coglie nel segno nemmeno la doglianza di cui al secondo motivo relativa all'omesso accoglimento della richiesta della ricorrente in modalità parziale, con l'elisione della installazione a favore del sig. Luciani.

Se è vero che la giurisprudenza ha ammesso che non esista “*alcuna norma che impedisca una valutazione frazionata della regolarità della domanda per ogni singolo impianto anche in presenza di una richiesta cumulativa*” (Cons. St., sez. II, 3 maggio 2023, n. 4518 e 19 agosto 2024, n. 7162), è altresì vero che la stessa giurisprudenza ha precisato che ciò non possa “*valere per i c.d. progetti*

standardizzati (come quello oggetto del presente giudizio), a meno che, a fronte dei rilievi formulati dal GSE, il richiedente non si limiti a richiedere la mera estromissione dell'impianto (richiesta comunque assente nel caso di specie), ma presenti un nuovo progetto in linea con le indicazioni fornite (dovendosi, altrimenti, procedere alla presentazione di una nuova RVC aggiornata)” (Tar Lazio- Roma, sez. V stralcio, n. 21590 del 2 dicembre 2024). Infatti il progetto standardizzato, nella sua composizione costituita da più interventi, è funzionale alla quantificazione del risparmio energetico addizionale, raggiungibile in ragione proprio del ridetto carattere composito del progetto: il metodo di valutazione standardizzato non a caso prevede la verifica della non convenienza economica della misura dedicata proprio ai singoli interventi, a fronte del valore economico indicativo dei certificati bianchi ottenibili in virtù del risparmio energetico conseguibile dalla realizzazione del progetto. Ebbene proprio a tale risparmio energetico, siccome rappresentato nella proposta progettuale, concorrono, evidentemente tutti gli interventi proposti, nessuno escluso, fatta salva una diversa e rinnovata progettazione, che venga riparametrata, nei valori economici indicati, su di un numero di interventi inferiore.

In ragione di ciò va condivisa la posizione secondo la quale *“alla RVC deve essere riconosciuto, in linea con la giurisprudenza di questo Tribunale, carattere unitario”* (*ex multis*, di recente, T.A.R. Lazio, Roma, sez. V, 6 giugno 2024, n. 11501), non potendosi frazionare il contenuto della stessa con l'esclusione di un intervento in esso compreso, fatta salva la riproponibilità dell'istanza, nella fattispecie non avvenuta, non essendo la domanda della ricorrente nemmeno stata ridotta in sede amministrativa.

Se ne deve inferire che, considerata l'inscindibilità di ciascuna RCV riferita ad un progetto standardizzato, tale carattere unitario non consentiva al Gestore, autonomamente ed in assenza di una rinnovata, ed evidentemente contratta, proposta progettuale, di valutare la domanda solo *in parte qua*, discernendo un singolo intervento fra quelli afferenti alla singola RVC (cfr in questi termini

TAR Lazio - Roma, sez. V, 11 ottobre 2024 n. 17545) senza i dovuti adeguamenti progettuali in termini di valore economico del risparmio atteso.

9. In conclusione il ricorso è infondato e va rigettato.

10. Le spese possono essere compensate attesa la peculiarità della questione e sussistendone giusti motivi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Fanizza, Presidente FF

Katiuscia Papi, Primo Referendario

Monica Gallo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Monica Gallo

IL PRESIDENTE
Angelo Fanizza

IL SEGRETARIO