

Pubblicato il 11/11/2025

N. 19986/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 07837/2018 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 7837 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

P-Tec S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Velluto e Guido Reggiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Guido Reggiani in Roma, via delle Quattro Fontane, 20;

*contro*

Gestione dei Servizi Energetici s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Fienga, Giovanni Battista De Luca, Alessandro Zuccaro e Antonio Pugliese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 8;

*per l'annullamento*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del provvedimento GSE/P20180057700 del 27 giugno 2018, con cui è stata concessa una proroga di 30 giorni per la raccolta della documentazione e la

produzione delle osservazioni, con contestuale sospensione dell'autorizzazione all'emissione trimestrale dei TEE del 30 giugno 2018 e di ogni altro atto ad esso connesso, presupposto o consequenziale, ivi incluso, ove occorrer possa, il provvedimento di avvio del procedimento di controllo e di richiesta di integrazioni GSE/P20180049539 dell'8 giugno 2018.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da P-TEC S.R.L. il 22\11\2018:

del provvedimento GSE/P20180078940 del 10 agosto 2018, nella parte in cui ha sospeso l'erogazione trimestrale dei titoli e del provvedimento GSE/P20180091050 del 2 ottobre 2018, nella parte in cui ha sospeso l'erogazione dei titoli riferiti al procedimento amministrativo avviato con provvedimento GSE/P20180049539 dell'8 giugno 2018.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da P-TEC S.R.L. il 25\2\2019:

del provvedimento GSE/P20180109525 dell'11 dicembre 2018, con il quale è stato disposto l'annullamento d'ufficio del provvedimento di accoglimento delle RVC riportate nell' *"Allegato A – Elenco complessivo RVC"*, preannunciando la richiesta di restituzione dei titoli, per un importo che sarà reso noto successivamente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da P-TEC S.R.L. il 6\6\2019: del provvedimento GSE/P20190016687 del 26 marzo 2019 con cui il GSE ha richiesto la restituzione degli incentivi a seguito del provvedimento di annullamento d'ufficio GSE/P20180109525 dell'11 dicembre 2018.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da P-Tec S.r.l. il 16/2/2023:

del provvedimento del GSE notificato a mezzo PEC in data 5 dicembre 2022, recante il rigetto dell'*"Istanza di applicazione dell'art. 56 comma 8, del DL 16 luglio 2020 n. 76 prot. GSE/A20200123540 del 17 agosto 2020 in merito ai provvedimenti di annullamento d'ufficio di cui all'Allegato 1"*, in merito al provvedimento di annullamento d'ufficio prot. GSE/P20180109525 dell'11 dicembre 2018.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Gestione dei Servizi Energetici-S.P.A.;

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 18 luglio 2025 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

La società ricorrente è una di servizi energetici (c.d. Energy Service Company o “ESCo”, come definita dall’art. 2 del D.Lgs. n. 115/2008), che fornisce alle imprese supporto tecnico-economico e consulenza per la realizzazione di interventi nel settore delle fonti energetiche rinnovabili e dell’efficienza energetica

L’odierna controversia trae origine dall’avvio di 7 distinti procedimenti di annullamento d’ufficio di altrettanti provvedimento di accoglimento di Richieste di Verifica e Certificazione (RVC), presentate dalla ricorrente.

Al riguardo, la P-Tec ha premesso in fatto:

- che, con nota datata 8 giugno 2018, il G.S.E. ha comunicato l’avvio del procedimento di annullamento d’ufficio del provvedimento di accoglimento di 7 RVC, chiedendo contestualmente di produrre, per le medesime RVC, una serie di documenti, entro 10 giorni;

- di aver richiesto, con nota del 18 giugno 2018, una proroga di del termine di dieci giorni assegnato per la produzione documentale richiesta, ritenendo inadeguato il termine concesso e comunque inviando la sostanziale totalità della documentazione richiesta in relazione a 2 dei provvedimenti di integrazione, e parte dei restanti documenti relativi agli altri provvedimenti;

- che, con successiva nota del 27 giugno 2018, il G.S.E. ha concesso una proroga di 30 giorni, disponendo contestualmente “la sospensione dell’autorizzazione all’emissione trimestrale dei TEE” e specificando che “il mancato immediato recupero dei titoli già emessi non presuppone alcuna valutazione prognostica sul futuro esito del procedimento, non potendo perciò ingenerare alcun affidamento in ordine all’accoglimento della RVC”.

Con l’atto introduttivo del giudizio la società P-Tec s.r.l. è insorta avverso le summenzionate note del Gestore, lamentandone l’illegittimità, in ragione dei seguenti motivi di diritto:

I. Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 dell’art. 7 dell’art. 21-quater della legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i.– Eccesso di potere per difetto di 8 proporzionalità, ingiustizia manifesta, assoluta carenza di istruttoria di motivazione e di potere perché il G.S.E. avrebbe disposto la sospensione dei titoli senza svolgere alcuna istruttoria e in difetto di motivazione;

II. Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 e dell’art. 21-nonies della legge n. 241/1990 – Violazione dei principi di necessarietà, adeguatezza e proporzionalità perché l’amministrazione non avrebbe valutato l’adozione di misure che comportino il minor sacrificio del privato, in attesa degli approfondimenti istruttori.

Con decreto cautelare monocratico di questo Tribunale n. 4095 del 7 luglio 2018 sono stati sospesi i provvedimenti impugnati, con fissazione della camera di consiglio del 1° agosto 2018, ove la parte ha rinunciato alla domanda cautelare.

Avendo la ricorrente iniziato a depositare la documentazione richiesta, il GSE, ha concesso un’ulteriore proroga del termine per il deposito della documentazione richiesta, contestualmente disponendo nuovamente la sospensione dell’erogazione trimestrale dei relativi titoli di efficienza energetica con provvedimento prot. GSE/P20180078940 del 10 agosto 2018. Questo provvedimento è stato oggetto del primo ricorso per motivi aggiunti con il quale sono state dedotte le medesime censure articolate nel ricorso

introduttivo.

Con provvedimento GSE/P20180109525 dell'11 dicembre 2018, il G.S.E. ha concluso il procedimento, disponendo l'annullamento d'ufficio del provvedimento di accoglimento delle RVC riportate nell'Allegato A – Elenco complessivo RVC e preannunciando la richiesta di restituzione dei titoli, per un importo che sarà reso noto successivamente.

Il provvedimento è affidato alle seguenti motivazioni:

*"dall'analisi della documentazione e delle osservazioni ad oggi pervenute, le RVC riportate nell'Allegato A — Elenco complessivo RVC" non risultano conformi alle previsioni normative di cui al D.M. 28 dicembre 2012 in quanto:*

*1. non è stata fornita per gli interventi rendicontati tramite le RVC riportate nell'allegato A— Elenco complessivo RVC", l'autodichiarazione sottoscritta dai clienti partecipanti, corredata di un documento di identità in corso di validità del firmatario e documentazione che consenta di verificare il suo ruolo e i poteri di firma, qualora il cliente partecipante sia un soggetto giuridico, 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;*

*2. non è stata fornita per gli interventi rendicontati tramite le RVC riportate nell'allegato A — Elenco complessivo RVC":*

- a. documentazione che consenta di verificare le superfici oggetto di intervento, le caratteristiche termiche dei materiali utilizzati e di verificare le caratteristiche dei componenti dell'involucro edilizio nella configurazione ex ante e nella configurazione ex post;*
- b. documentazione che consenta di verificare che tutti i clienti partecipanti indicati siano i beneficiari dei risparmi energetici realizzati alla data di realizzazione del progetto. A titolo esemplificativo ma non esaustivo non è stata fornita documentazione relativa al cliente partecipante "Bonari Simplicio" rendicontato all'interno della RVC n. 0337273098013R040;*

c. la comunicazione di inizio e fine lavori degli interventi di isolamento termico dai quali risulti la data di costruzione, la destinazione d'uso del fabbricato, i dati catastali dell'immobile e la data di realizzazione dell'intervento;

d. documentazione che consenta di verificare che gli interventi non siano stati realizzati su edifici di nuova realizzazione o già soggetti ad ampliamenti o a riqualificazione energetica. Si specifica, infatti, che gli interventi effettuati su edifici di nuova realizzazione, già soggetti ad ampliamenti o a riqualificazione energetica non possono essere incentivati tramite le schede, poiché i valori di risparmio energetico (RSL) riportati nelle schede tecniche sono determinati in base alle caratteristiche tecnico-costruttive dei materiali utilizzati in edifici esistenti e, pertanto, non sono applicabili ad edifici di nuova costruzione;

3. non sono state fornite per gli interventi rendicontati tramite le RVC riportate nell'allegato B", tutte le fatture inerenti la fornitura e la posa in opera dei materiali impiegati nel progetto oggetto della RVC. A titolo esemplificativo ma non esaustivo non è stata fornita documentazione relativa al cliente partecipante "Visani Maria" rendicontato all'interno della RVC n. 0337273098013R009;

4. per gli interventi rendicontati tramite le RVC riportate nel/""allegato C", la data di avvio del progetto è stata raggiunta successivamente ai 4 anni dalla data di prima attivazione del progetto. Si rappresenta, infatti, che la data di prima attivazione del progetto in esame, in accordo all'arti comma 1 delle Linee Guida approvate con delibera EEN 09/11 dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas del 27 ottobre 2011 e ss.mm.ii secondo cui la data di prima attivazione è 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 e non esaustivo, per la RVC n. 0337273098013R001 corrisponde al 05/05/2006 come deducibile dalla fattura trasmessa di "SI.GE.CO SRL".".

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

Primi due motivi: illegittimità derivata dai precedenti provvedimenti di sospensione.

III. violazione degli artt. 1, 14 e 16 delle linee guida AEEG.EEN.9/11 – violazione degli artt. 46 e 47 del d.p.r. n. 445/2000 – violazione degli artt. 6, 7

e 12 del d.m. 11 gennaio 2017 – violazione delle schede tecniche 5t e 6t di cui all’allegato a alla deliberazione AEEG n. 234/02 – violazione della scheda tecnica 20T di cui all’allegato a alla deliberazione AEEG n. 70/05 – violazione dell’art. 3 e 18 l. n. 241/1990 – eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di istruttoria e motivazione.

III.1 La ricorrente afferma, in linea generale, che i singoli gestori sarebbero tenuti a conservare soltanto la documentazione necessaria ad addivenire alle dichiarazioni presentate in sede di richiesta di approvazione, lasciando alle stesse ogni valutazione di opportunità circa la scelta in ordine ai documenti e/o elementi da allegare, ferma restando la facoltà del GSE di procedere ad ulteriori verifiche allorché la documentazione prodotta in sede della domanda (o quella nel frattempo conservata) non dovesse essere ritenuta sufficientemente idonea a verificare il rispetto della normativa vigente.

III.2. Quanto alle contestazioni di cui al punto 1 del provvedimento impugnato, per le RVC individuate al relativo “*Allegato A – Elenco complessivo RVC*” la pretesa del GSE non troverebbe riscontro nella normativa di settore, né negli obblighi assunti dalla Società in sede di presentazione della domanda. A far data dal 30 giugno 2014 il facsimile di domanda redatto dall’Amministrazione contiene (al punto “g”) un modello di dichiarazione con il quale viene chiesto alle Esco richiedenti di dichiarare di avere già acquisito, da parte del cliente beneficiario, una liberatoria per la richiesta di TEE, con contestuale dichiarazione in merito al divieto di cumulo fra incentivi.

Prima del 30 giugno 2014, tuttavia, tale specifico obbligo (con riguardo all’acquisizione dell’autodichiarazione) non compariva nel modello di domanda predisposto dal GSE ed era escluso dalle linee guida. Le RVC contestate riguarderebbero domande presentate nel periodo intercorrente tra il mese di maggio e il mese di giugno 2013, prima che il modello di domanda predisposto dal GSE richiedesse di acquisire una specifica dichiarazione da parte del cliente finale.

III.3. Con riguardo alle contestazioni di cui al punto 2 del provvedimento impugnato, gli elementi istruttori asseritamente mancanti sarebbero verificabili alla luce dei dati contenuti nelle autodichiarazioni dei collaboratori di progetto, nelle fatture e nella diversa documentazione tecnica di supporto prodotta da parte ricorrente per ciascuna RVC contestata.

III.4. Sulle criticità riscontrate al punto 3 del provvedimento impugnato in merito agli interventi di cui all'”*Allegato B*”, la mancata produzione di tutte le fatture in relazione agli interventi realizzati non varrebbe a comprovare la difformità degli interventi alla normativa. Il GSE avrebbe dovuto valutare se gli interventi sono stati o meno effettivamente realizzati, il chè sarebbe dimostrato mediante altra documentazione idonea prodotta dalla ricorrente (fatture a saldo relative a ciascun intervento).

III.5. Sulle criticità riscontrate al punto 4 del provvedimento impugnato in merito agli interventi di cui all' “*Allegato C*”, Mancherebbe uno specifico parametro normativo che imporrebbe tale termine. Antecedentemente al 2014, non sussisteva alcuna prescrizione in tal senso.

IV. violazione dell'art. 21 nonies della legge n. 241/1990 – illegittimità per violazione del legittimo affidamento

Il provvedimento, in quanto espressione di autotutela, violerebbe l'art. 21 nonies della Legge n. 241/1990 per l'inosservanza del termine decadenziale di 18 mesi per l'adozione del provvedimento di annullamento Le RVC oggetto del provvedimento sarebbero state tutte accolte al più tardi nell'ottobre 2013.

V. violazione dei commi 3 bis e 3 ter dell'art. 42 d.lgs. n. 28/2011 così come novellato dalla legge n. 124 del 4 agosto 2017.

In subordine, chiede l'applicazione dei commi 3-bis e 3-ter dell'art. 42 D.Lgs. 28/2011 che limitano l'efficacia dell'annullamento dei provvedimenti di verifica al futuro facendo salve le rendicontazioni già approvate.

Con il terzo ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato il provvedimento GSE/P20190016687 del 26 marzo 2019 con cui il gestore ha

richiesto la restituzione degli incentivi a seguito del provvedimento di annullamento d'ufficio GSE/P20180109525 dell'11 dicembre 2018.

Oltre alla riproposizione dei primi cinque motivi di ricorso articolati nei precedenti mezzi di gravame, la ricorrente ha articolato, quali vizi di illegittimità autonoma del provvedimento impugnato con il terzo ricorso per motivi aggiunti, i seguenti:

VII. illegittimità autonoma – nullità della richiesta per difetto di causa e impossibilità dell'oggetto – violazione dell'art. 1325 c.c. violazione degli artt. 107, 108 ss. del TFUE.

Il GSE, ai fini della restituzione, ha proposto di vendere alla Società l'ammontare equivalente di titoli asseritamente dovuti, dopo avere calcolato, secondo un proprio parametro, il rispettivo controvalore economico. Il ricorrente afferma di non comprendere a che titolo l'Amministrazione possa procedere ad una simile proposta contrattuale, e se vi sia effettiva disponibilità dei predetti titoli nel portafoglio del GSE, tenuto altresì conto che, a fronte della prospettata erogazione dei titoli ipotizzata dall'Amministrazione, non corrisponderebbe alcun effettivo intervento di efficientamento.

Nelle more dell'odierno giudizio la P-TEC ha sottoposto all'esame del GSE un'istanza di riesame ai sensi dell'art. 56, comma 8, del D.L. n. 76/2020, rigettata con nota del 5 dicembre 2022, impugnata con il quarto ricorso per motivi aggiunti.

Con detto ultimo gravame la società ricorrente, oltre a prospettare l'illegittimità derivata per illegittimità dei precedenti atti e provvedimenti impugnati, ha articolato i seguenti vizi di illegittimità autonoma:

I- Violazione e falsa applicazione dell'art. 56, commi 7 e 8, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge con l. 11 settembre 2020, n. 120 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011 – Violazione degli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445/2000 – Violazione dell'art. 21 nonies della legge n. 241/1990 – Violazione dell'art. 27 della Cost., perché l'amministrazione ha equiparato la mancata presentazione di tutta la documentazione richiesta

nell'ambito del procedimento di annullamento a una “*falsa rappresentazione dei fatti*”, ha adottato l’annullamento d’ufficio oltre il termine di diciotto (oggi dodici) mesi, da intendersi come retroattivo, e ha escluso la predicabilità di un legittimo affidamento della Società ricorrente;

II - Violazione e falsa applicazione dell’art. 42, commi 3, 3-bis e 3-ter del d.lgs. n. 28/2011 – Violazione e falsa applicazione dell’art. 56, commi 7 e 8 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge con l. 11 settembre 2020, n. 120 – Violazione degli artt. 46 e 47 del d.p.r. n. 445/2000 III– Violazione dell’art. 21-nones della l. n. 241/1990 – Violazione dell’art. 27 Cost., in quanto il Gestore avrebbe richiesto un’autocertificazione in merito all’assenza di pendenza di procedimenti penali, in maniera ultronea rispetto a quanto previsto dalla legge;

IV- Violazione sotto altro profilo dell’art. 56, co. 7 e 8 del dl n. 76/2020 per mancata applicazione del principio di decurtazione degli incentivi in misura compresa fra il 10 e il 50% - Violazione dell’art. 3 della legge n. 241/1990 – Eccesso di potere per difetto di motivazione, assumendo che il GSE avrebbe dovuto semmai disporre la revoca dei precedenti provvedimenti di annullamento anche solo (al più in via transitoria) ai fini dell’applicazione della decurtazione; o comunque dare atto della relativa ri-ponderazione nel provvedimento finale

In vista dell’udienza di trattazione del merito, il G.S.E., costituito in giudizio, ha versato in atti una memoria, con cui, eccepita preliminarmente l’improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso introduttivo del giudizio e del secondo ricorso per motivi aggiunti, ha chiesto nel merito il rigetto del ricorso introduttivo e di tutti motivi aggiunti.

All’esito dell’udienza straordinaria del 18 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso introduttivo ed il primo ricorso per motivi aggiunti vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse. Con essi sono

stati impugnati, rispettivamente, il provvedimento GSE/P20180057700 del 27 giugno 2018, con cui è stata concessa una proroga di 30 giorni per la raccolta della documentazione e la produzione delle osservazioni, con contestuale sospensione dell'autorizzazione all'emissione trimestrale dei TEE del 30 giugno 2018 e del provvedimento GSE/P20180078940 del 10 agosto 2018, nella parte in cui ha sospeso l'erogazione trimestrale dei titoli (doc. 10), nonché del provvedimento GSE/P20180091050 del 2 ottobre 2018, nella parte in cui ha sospeso l'erogazione dei titoli riferiti al procedimento amministrativo avviato con provvedimento GSE/P20180049539 dell'8 giugno 2018.

I provvedimenti impugnati, aventi natura interinale, hanno da tempo cessato i loro effetti.

I suddetti motivi, riproposti nei successivi ricorsi per motivi aggiunti, quali vizi di illegittimità derivata dai successivi provvedimenti (atto di annullamento in autotutela della RVC, provvedimento di recupero degli incentivi e diniego di istanza di applicazione dell'art. 56, D.L. 76/2020), vanno, respinti. Essi contengono censure riferibili esclusivamente alla sussistenza dei presupposti e delle condizioni di legittimità della sospensione cautelare della vendita dei titoli, disposta nelle more dell'istruttoria del procedimento di annullamento in autotutela. È evidente, tuttavia, la suddetta sospensione non presenta alcun nesso di pregiudizialità rispetto all'esercizio del potere di autotutela (nonché, a più forte ragione al recupero degli incentivi e al diniego di esercizio dell'autotutela ai sensi dell'art. 56 D.L. 76/2020), i cui presupposti sono da essa del tutto autonomi.

2. Il secondo ricorso per motivi aggiunti è infondato. I primi due motivi riproducono i motivi contenuti nel ricorso introduttivo e nel primo ricorso per motivi aggiunti che sono infondati per le ragioni appena esposte.

2.1 Infondato è anche il terzo motivo. Il provvedimento impugnato (provvedimento GSE/P20180109525 dell'11 dicembre 2018, con il quale è stato disposto l'annullamento d'ufficio del provvedimento di accoglimento

delle RVC riportate nell’”*Allegato A – Elenco complessivo RVC*”) è plurimotivato. Come emerge dalla stessa denominazione utilizzata, con esso è annullato, per ragioni indicate ai punti 1), 2), 3) e 4) il provvedimento di accoglimento delle RVC riportate nell’Allegato A che è comprensivo di tutte le RVC annullate. La ragione della indicazione separata delle varie RVC in allegati separati è funzionale alla sola specificazione della motivazione sottesa all’annullamento. Tutte le RVC sono, dunque, annullate, quantomeno per le ragioni indicate al punto 2 del provvedimento.

Con riguardo ai provvedimenti plurimotivati, per costante orientamento “*In presenza di provvedimenti con motivazione plurima solo l'accertata illegittimità di tutti i singoli profili su cui essi risultano incentrati può determinarne l'illegittimità, con conseguente possibilità per il giudice amministrativo di disporne l'annullamento; laddove pertanto il provvedimento impugnato sia sorretto da più ragioni giustificatrici tra loro autonome, logicamente indipendenti e non contraddittorie, il giudice, qualora ritenga di dover respingere le censure indirizzate verso uno soltanto dei motivi assunti a base dell'atto controverso, può respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso altri capi del provvedimento.*” (Consiglio di Stato sez. V, 20/08/2025, n.7093).

Tanto premesso, il Collegio ritiene che delle ragioni poste a fondamento del provvedimento impugnato, vadano dichiarate esenti dai vizi dedotti con il ricorso in trattazione, quantomeno quelle indicate al punto 2 dell’atto di annullamento d’ufficio impugnato, ossia la contestata omessa produzione della seguente documentazione: “*(i) della documentazione idonea a comprovare le superfici oggetto d'intervento, le caratteristiche dei materiali utilizzati e le caratteristiche dei componenti dell'involucro edilizio nella configurazione ex ante ed ex post (cfr. doc. 12, punto 2.a);*

*(ii) documentazione idonea a comprovare che i clienti partecipanti indicati siano i beneficiari dei risparmi energetici realizzati alla data di realizzazione del progetto (contestando, a titolo esemplificativo, l'intervento realizzato presso il cliente partecipante ‘Bonari Simplicio’ di cui alla RVC n. 40; cfr. doc. 12, punto 2.b);*

*(iii) la comunicazione di inizio e fine lavori degli interventi di isolamento termico dai quali risulti la data di costruzione, la destinazione d'uso del fabbricato, i dati catastali dell'immobile e la data di realizzazione dell'intervento (cfr. doc. 12, punto 2.c);*

*(iv) documentazione che consenta di verificare che gli interventi non siano stati realizzati su edifici di nuova realizzazione o già soggetti ad ampliamenti.”.*

Il fatto storico della mancata produzione della suddetta documentazione non è contestata dalla parte ricorrente, che si è limitata ad affermare che i dati richiesti dal Gestore emergerebbero, per la più gran parte, dalle autodichiarazioni dei collaboratori di progetto.

Tuttavia tenuto conto degli ampi poteri istruttori riconosciuti al GSE e dell'obbligo per i richiedenti di conservare la documentazione idonea a comprovare i presupposti del riconoscimento dei benefici (prevista già dall'art. 14, comma 2 delle linee guida EEN 9-11 per cui *“al fine di consentire i controlli di cui al comma 14.1, i soggetti titolari dei progetti sono tenuti a conservare, per un numero di anni pari a quelli di vita tecnica delle tipologie di intervento incluse nel progetto medesimo, 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, ai sensi del precedente articolo 13, nonché il rispetto delle disposizioni regolatorie riferibili a ciascuna tipologia di intervento inclusa nel progetto”.*, anteriore alla data in cui le RVC sono state approvate), l'omessa produzione della documentazione richiesta costituisce ragione sufficiente a giustificare l'annullamento dei TEE per assenza di prova dei presupposti di concessione dei benefici. In materia di autocertificazioni, infatti, è sempre ammessa la verifica a campione dei dati dichiarati, con richiesta di fornire prova diretta dei requisiti oggetto di dichiarazione

In tal senso si è espressa la costante giurisprudenza di questo Tribunale, (cfr. da ultimo, T.A.R. Lazio, Roma, sez. V-ter, 30.6.2025, n. 12829/2025) che ha osservato: *“Quanto alle richieste documentali del Gestore - a parte la considerazione che le RVC sono state approvate con espressa riserva di effettuare i necessari controlli per la verifica della regolare esecuzione delle iniziative, della loro conformità al progetto approvato*

*e alle Linee Guida e della completezza e regolarità della documentazione da conservare - giova ribadire, in continuità con l'orientamento espresso dal Tribunale in casi analoghi (ex plur., sez. V-ter, 23.5.2025, n. 9978 e giurisprudenza anche d'appello ivi citata), che:*

- il Gse ha il potere di impostare “un’azione di controllo ad ampio raggio, tesa a verificare la regolarità dei progetti di risparmio energetico alla luce del vigente quadro regolamentare” (in ipotesi, anche di tutti i progetti riferibili a un medesimo soggetto);*
- 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”;*
- ai sensi dell’art. 14, co. 2, delle Linee guida approvate con la delibera dell’Aeeg EEN 9/2011, “al fine di consentire i controlli di cui al comma 14.1, i soggetti titolari dei progetti sono tenuti a conservare, per un numero di anni pari a quelli di vita tecnica delle tipologie di intervento incluse nel progetto medesimo, 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”;*
- la locuzione «documentazione idonea» “descrive una «categoria aperta» e non un insieme di documenti tassativamente individuati”, anche tenuto conto che “per orientamento consolidato, 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”;*
- pertanto, in linea generale, l’intervenuta sottoposizione a verifica, nell’ambito del procedimento di ammissione all’incentivo, delle RVC afferenti a progetti standardizzati “non preclude al GSE di porre in essere una istruttoria ulteriore nell’esercizio dei poteri di verifica e controllo ad esso attribuiti dall’art. 42 del d.lgs. n. 28/2011 e disciplinati, con specifico riferimento ai certificati bianchi, dal DM 28 dicembre 2012 e dalle linee guida [...]”;*
- del resto, il Consiglio di Stato ha ribadito che “[r]imane salva, in ogni caso, la facoltà del gestore di chiedere, nell’ambito dell’attività di verifica e di controllo di cui è titolare, documentazione ulteriore rispetto a quella trasmessa all’atto di presentazione della RVC e ritenuta necessaria per l’accertamento della veridicità e l’attendibilità di quanto dichiarato in*

*occasione dell'istanza (Cons. Stato sez. IV, n. 2583 del 7 aprile 2022 ove si osserva che 'il GSE può dunque richiedere, a seguito dell'ammissione al regime incentivante, la documentazione relativa, che potrebbe comprendere qualcosa in più rispetto a quanto trasmesso all'atto di presentazione della RVC, al fine di verificare la veridicità e l'attendibilità di quanto dichiarato in occasione dell'istanza')" (Cons. Stato, sez. II, 9.10.2024, n. 8122).".*

Non rileva, inoltre, che le suddette contestazioni siano state esemplificate facendo riferimento ad una sola pratica, poiché esse evidentemente si riferiscono a tutte le pratiche oggetto del provvedimento, non essendo, dunque, sufficiente tale tecnica motivazionale ad inficiare la legittimità del provvedimento.

3. Anche il terzo motivo è infondato. Il Collegio, uniformandosi alla giurisprudenza di Sezione, ritiene che non sia stato violato il termine di cui all'art. 21-nonies della l. n. 241/1990: a tal proposito, va in primo luogo osservato come l'esito positivo delle RVC non possa considerarsi definitivo, atteso che il medesimo atto chiarisce come il riconoscimento dei TEE non privi il Gestore del potere di procedere ad una successiva verifica della regolarità dell'iniziativa di efficientamento energetico (difatti, il G.S.E. *"si riserva di effettuare i necessari controlli per la verifica della regolare esecuzione delle iniziative, la loro conformità al progetto approvato e alle linee guida in vigore alla data di presentazione del progetto, la completezza e regolarità della documentazione da conservare, per un numero di anni pari a quelli di vita tecnica delle tipologie di intervento incluse nel progetto medesimo, idonea a consentire il riscontro di quanto dichiarato nella richiesta in oggetto. Nel caso in cui siano rilevate modalità di esecuzione non regolari o non conformi al progetto, tali da incidere sulla quantificazione o l'erogazione degli incentivi, il Gse dispone l'annullamento dei certificati imputabili all'irregolarità riscontrata e si riserva di applicare, al titolare del progetto, ove ne ricorrono le condizioni, le misure di cui all'art. 23 d.lgs. 28/2011"*.

Sotto tale prospettiva, pertanto, la decisione del G.S.E. non costituisce l'esito di un riesame del provvedimento amministrativo precedentemente adottato

che sfocia in un annullamento d'ufficio, quanto piuttosto la manifestazione di una perdurante potestà di verifica e controllo attribuita all'ente a ciò deputato dall'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011 (cfr. Tar Lazio, sez. V-ter, 20 febbraio 2025, n. 3883). Discende, da quanto appena esposto, come sia fuori luogo il richiamo ai principî della l. 241/1990 che regolano l'attività in autotutela dell'amministrazione, attesa la differente natura dell'atto gravato (sul punto v. Tar Lazio, sez. V-ter, 19 febbraio 2025, n. 3730). Peraltro, come già osservato, alla società è stata comunque riconosciuta la facoltà di partecipare al procedimento e solo la mancata produzione della documentazione idonea ha determinato l'adozione dell'atto di “*annullamento d'ufficio*”.

Neppure può ritenersi maturato un legittimo affidamento del privato atteso che, per giurisprudenza consolidata (ad es. T.A.R. Lazio, sez. V-ter, 26 febbraio 2025, n. 4281), è escluso che la previsione di un potere di verifica e controllo (con possibilità di disporre la decadenza dall'incentivo) sia, di per sé, in contrasto con le posizioni giuridiche e la fiducia dei privati: quest'ultima, a ben vedere, viene tutelata proprio attraverso il corretto funzionamento dei regimi di sostegno che impongono un controllo non limitato alla mera fase iniziale di incentivazione (in termini, Cons. Stato, sez. II, 18 gennaio 2023, n. 640).

D'altro canto, è stato, in proposito, affermato in giurisprudenza che “*nel caso di erogazioni indebite di benefici a carico dell'erario, il recupero delle relative risorse pubbliche assume carattere vincolato e doveroso e l'eventuale affidamento del percepiente non può assumere la consistenza di situazione giuridica legittimamente tutelabile, essendo l'originaria ammissione al beneficio priva di stabilità, ove in fase di controllo vengano accertate, come nel caso di specie, violazioni rilevanti della vigente disciplina che determinino la declaratoria di decadenza dagli incentivi in precedenza erogati dal GSE*” (cfr. Tar Lazio, III-ter, 20 novembre 2023, n. 17234).

4. E' infondato anche il quinto motivo alla luce dell'esatta interpretazione del comma 3-ter dell'art. 42 D.Lgs. 28/2011 applicabile *ratione temporis*, che così recita: ‘*Nei casi di cui al comma 3-bis, gli effetti del rigetto dell'istanza di rendicontazione,*

*disposto a seguito dell'istruttoria, decorrono dall'inizio del periodo di rendicontazione oggetto della richiesta di verifica e certificazione dei risparmi. Gli effetti dell'annullamento del provvedimento, disposto a seguito di verifica, decorrono dall'adozione del provvedimento di esito dell'attività di verifica. Per entrambe le fattispecie indicate sono fatte salve le rendicontazioni già approvate relative ai progetti medesimi. Le modalità di cui al primo periodo si applicano anche alle verifiche e alle istruttorie relative alle richieste di verifica e certificazione dei risparmi già concluse.”.*

La disposizione presuppone una pluralità di rendicontazioni collegate ad un unico progetto. Nel caso di specie, invece, il provvedimento si riferisce un'unica rendicontazione riferita ad un unico progetto. Pertanto la norma non trova applicazione. Diversamente opinando, per effetto di tale disposizione, anche all'esito di una verifica negativa, non potrebbe disporsi la decadenza dai benefici, il che, evidentemente, vanificherebbe l'efficacia dell'intero sistema dei controlli.

In termini, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 7/4/2022, n. 2583/2022, alla stregua della quale ‘*Nelle valutazioni standardizzate (art. 4 delle linee guida) in cui la rendicontazione è unica e predeterminata nelle relative schede tecniche, non può ritenersi applicabile una disposizione (comma 3 ter) che riguarda rendicontazioni già approvate relative allo stesso progetto.*’.

5. Anche il sesto motivo, oggetto del terzo ricorso per motivi aggiunti, è infondato. Il provvedimento impugnato, mira al recupero degli incentivi ottenuti dalla ricorrente, mediante la restituzione del controvalore dei T.E.E. rilasciati in forza dei progetti la cui rendicontazione ha avuto effetto negativo. Non si ravvisa, dunque, il vizio dedotto.

6. Con il quarto ricorso per motivi aggiunti è stato impugnato il provvedimento del GSE notificato a mezzo PEC in data 5 dicembre 2022, recante il rigetto dell’*“Istanza di applicazione dell’art. 56 comma 8, del DL 16 luglio 2020 n. 76 prot. GSE/A20200123540 del 17 agosto 2020 in merito ai provvedimenti di annullamento d’ufficio di cui all’Allegato 1”*. Anche le censure formulate avverso il suddetto provvedimento sono infondate.

7. Infondato è il secondo motivo con il quale parte ricorrente sostiene che il GSE avrebbe erroneamente equiparato la mancata presentazione di tutta la documentazione richiesta dall'Amministrazione nell'ambito del procedimento di annullamento a una “*falsa rappresentazione dei fatti*”, ritenendo così inapplicabile il termine di diciotto mesi di cui all'art 21-nonies.

Al riguardo va precisato che la giurisprudenza ha affermato che la “*falsa rappresentazione*” può sostanziarsi anche nell’omessa indicazione, da parte del privato, di un elemento essenziale per l’istruttoria che l’amministrazione deve svolgere, di cui essa non possa avvedersi nel corso di un’ordinaria istruttoria e che disveli, pertanto, un intento fraudolento o malizioso del richiedente, come tale insuscettibile di ingenerare un affidamento meritevole di tutela (Cons. Stato, sez. VI, 26.3.2024, n. 2856; Tar Lazio, Roma, sez. V-ter, sent. n. 11128/2025 cit.).

Va, in ogni caso evidenziato, in via assorbente che, per costante e condivisa giurisprudenza, “*il termine di 18 mesi entro cui poter pronunciare la decadenza dagli incentivi è applicabile unicamente per quelle violazioni accertate dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 76/2020 (i.e. 17 luglio 2020), non potendo travolgere, in modo inammissibilmente retroattivo, i provvedimenti di decadenza adottati ex ante (...)* La novella, pertanto, non è applicabile allorquando la violazione, come nel caso di specie, sia stata accertata in un momento precedente all’entrata in vigore della riforma del 2020, e ciò a prescindere dall’attivazione dell’istanza di riesame durante la pendenza del giudizio di appello sulla legittimità dei provvedimenti di decadenza adottati dal GSE, circostanza che è evidentemente del tutto irrilevante (Cons. Stato, sez. II, n. 2087/2025). Ne deriva che prima dell’entrata in vigore della novella del 2020 il GSE poteva procedere alla verifica dei requisiti previsti prescindendo dai limiti temporali imposti dall’art. 21-nonies della legge n. 241/1990 nonché dalla valutazione dell’interesse pubblico, il quale - vale rilevare - deve ritenersi peraltro sempre sussistente nelle ipotesi di indebita erogazione di sovvenzioni pubbliche (cfr. anche Cons. Stato, sez. II, n. 226/2025)” (Consiglio di Stato sez. II - 05/05/2025, n. 3813).

8. Nè può rilevare l'affidamento - che comunque il provvedimento richiama solo al fine di escluderlo in ragione delle omissioni rilevate – atteso che, da un lato, non viene in rilievo un provvedimento di annullamento in autotutela, dall'altro, l'affidamento invocato da parte ricorrente non può ritenersi tutelabile, essendo maturato in un contesto in cui, in violazione del principio di autoresponsabilità, l'interessato non si è posto in condizione di dare dimostrazione di quanto dichiarato in sede di istanza di accesso agli incentivi, impedendo così all'Amministrazione di compiere i dovuti controlli sulla sussistenza dei presupposti e delle condizioni della loro definitiva attribuzione. Laddove la concessione del beneficio avvenga sulla base di dichiarazioni sostitutive del privato, costui non può riporre alcun legittimo affidamento sulla loro definitiva attribuzione, laddove ometta di conservare la documentazione necessaria a fornire dimostrazione concreta dei presupposti dell'agevolazione richiesta.

9. Quanto alla dedotta illegittimità del provvedimento (terzo motivo) laddove adduce, quale ulteriore motivazione, quella della mancata produzione della dichiarazione relativa all'assenza di procedimenti penali in corso o conclusi con sentenza di condanna, anche non definitiva, aventi ad oggetto le RVC in esame, è sufficiente osservare che il GSE ha richiesto tale dichiarazione al fine di valutare l'applicabilità della disposizione di cui al comma 8 dell'art. 56 d.l. n.76/2020, laddove prescrive che *“Le disposizioni di cui al comma 7 non si applicano nel caso in cui la condotta dell'operatore che ha determinato il provvedimento di decadenza del GSE è oggetto di procedimento penale in corso concluso con sentenza di condanna, anche non definitiva”*.

Essa, dunque, non assume rilievo autonomo quale motivazione del diniego.

10. In ultimo, viene lamentata la violazione dell'art. 56, commi 7 e 8 del D.L n. 76/2020, nella parte in cui non è stato applicato il principio di decurtazione degli incentivi in misura compresa tra il 10% e il 50%, in luogo dell'annullamento.

In disparte l'applicabilità al caso di specie della disposizione, la decurtazione da essa prevista è subordinata ad un'istanza di parte e alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione. Nell'istanza presentata dalla ricorrente, tale richiesta non risulta proposta e, pertanto, non può darsi adito al suo esame in sede giudiziale, stante la natura discrezionale del potere da essa stimolato. Per condiviso orientamento, infatti, *“La richiesta di decurtazione percentuale degli incentivi, prevista dell'art. 42, comma 3, D.Lgs. n. 28 del 2011 e dalle successive modifiche, equivale ad acquiescenza alla violazione contestata e rinuncia all'azione, e non può essere applicata in sede giudiziale. Non esiste un diritto al riconoscimento dell'incentivo ridotto, poiché esso è rimesso alla valutazione tecnico-discrezionale del gestore dell'energia.”* (Cons. Stato, Sez. II, Sentenza, 03/03/2025, n. 1779).

11. In conclusione, il Collegio:

- dichiara improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti;
- respinge le residue censure.

12 - Le spese di lite possono essere compensate in considerazione della complessità della disciplina in rilievo.

P.Q.M.

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

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario, Estensore

Antonietta Giudice, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Mariagiovanna Amorizzo**

**IL PRESIDENTE**  
**Riccardo Savoia**

**IL SEGRETARIO**