

Publicato il 08/04/2025

N. 06974/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01463/2019 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 1463 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Consul System S.p.A. e Società Alluminio Carisio Sacal s.p.a, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Luca Raffaello Perfetti, Andrea Tatafiore, Pietro Pulsoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luca Raffaello Perfetti in Roma, via Vittorio Colonna, 39;

contro

GSE - Gestore dei Servizi Energetici s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giorgio Fraccastoro, Antonio Pugliese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giorgio Fraccastoro in Roma, via del corso n. 509;

nei confronti

Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro*

tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento del GSE, prot. GSE/P20180186473 del 29 novembre 2018, nonché di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale ed in particolare del provvedimento GSE/P20180106477 del 29 novembre 2018;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 21.6.2019:

- del provvedimento del GSE prot. GSE/P20190030052 del 17 aprile 2019, avente ad oggetto il rigetto della Richiesta di Verifica e Certificazione (nel seguito, "RVC") n. 0159482044913R109-1#9, presentata da Consul System S.p.A. in data 20 novembre 2017;

- di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 19.9.2019:

- del provvedimento del GSE prot. GSE/P20190044973 del 13 giugno 2019, avente ad oggetto il rigetto dell'istanza presentata da Consul System S.p.A. e Sacal S.p.A. il 13 marzo 2019, per il riesame del provvedimento (prot. GSE/P20180106477) del 29 novembre 2018 che ha disposto il recupero di 2933 titoli di tipo II erogati in eccesso, nonché per la sospensione della richiesta di restituzione degli incentivi pervenuta il 27 febbraio 2019;

- del provvedimento del GSE prot. GSE/P20190044968 del 13 giugno 2019 avente ad oggetto il rigetto dell'istanza presentata da Consul System S.p.A. e Sacal S.p.A. il 13 marzo 2019, per il riesame del provvedimento (prot. GSE/P20180106473) di decadenza dal diritto all'ottenimento degli incentivi derivanti dal meccanismo dei TEE (titoli di efficienza energetica) del 29 novembre 2018, nonché per la sospensione della richiesta di restituzione degli incentivi pervenuta il 27 febbraio 2019;

- di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 30.12.2021:

- del provvedimento del GSE s.p.a. n. GSE/P20210030317 del 08.11.2021 connesso a quelli oggetto di impugnazione tramite il ricorso principale.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del GSE - Gestore dei Servizi Energetici 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, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 14 marzo 2025 il dott. Silvio Giancaspro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Società Alluminio Carisio Sacal s.p.a, che produce leghe di alluminio di seconda fusione, e Consul System s.p.a., operante nel settore delle consulenze tecniche ed ingegneristiche relative ai Titoli di Efficienza Energetica, hanno agito dinanzi a questo Tar per l'annullamento:

- del provvedimento prot. GSE/P20180186473 del 29.11.2018, recante la declaratoria della decadenza dal diritto all'ottenimento degli incentivi derivanti dal meccanismo dei Titoli di Efficienza Energetica di cui alla Richiesta di Verifica e Certificazione a Consuntivo (RVC-C) codice 0159482044913R109, Proposta di Progetto e di Programma di Misura (di seguito PPPM 1) del 15.12.2012, concernente interventi di efficientamento energetico sui forni fusori 1 e 2 (installazione di nuovi bruciatori e ammodernamento di alcuni componenti ausiliari), in uso presso lo stabilimento della SACAL S.p.A. a Carisio (VC);

- del provvedimento GSE/P20180106477 del 29.11.2018, con cui è stato deciso il recupero di 2.933 titoli di tipo II erogati in eccesso in riferimento alla Richiesta di Verifica e Certificazione a Consuntivo (RVC-C), identificata dal

codice 0159482044915R203, Proposta di Progetto e di Programma di Misura (di seguito PPPM2) del 9.1.2015, integrata il 4.3.2015, concernente l'installazione di un nuovo forno rotativo per la fusione di alluminio secondario (forno 2), realizzato presso lo stabilimento della SACAL S.p.A. a Carisio (VC).

1.1. In particolare, le società ricorrenti hanno riferito che:

- “il primo provvedimento impugnato si inserisce nell’ambito della procedura prevista dall’art. 12 del D.M. 17 gennaio 2017, per cui *“il GSE svolge il controllo sugli interventi di efficienza energetica mediante verifiche documentali ovvero ispezioni e sopralluoghi in situ, al fine di accertare la corretta esecuzione tecnica ed amministrativa dei progetti per i quali è stato richiesto o concesso l’accesso agli incentivi”*, con il potere di procedere alla riquantificazione degli stessi o di disporne la decadenza”;
- “il progetto in esame ha formato oggetto di PPPM presentata in data 15 dicembre 2012 ... è stata approvata e valutata come conforme ai requisiti previsti dal D.M. 28 dicembre 2012 e dalle Linee Guida con provvedimento del GSE del 21 febbraio 2013”;
- “la PPPM è stata strutturata prevedendo una misurazione distinta dei risparmi derivanti dall’utilizzo dei due forni fusori, a seguito di importanti interventi di *revamping* eseguiti nel 2012”;
- “a distanza di anni dall’approvazione della PPPM ... in data 29 novembre 2018 le ricorrenti si sono viste recapitare il provvedimento impugnato conclusivo del procedimento di controllo esercitato dal GSE ai sensi del D.M. 11 gennaio 2017 e avviato in data 12 luglio 2017”;
- la revoca degli incentivi è stata “giustificata - senza adeguata istruttoria - sulla base dell’asserita mancata corrispondenza tra progetto realizzato e PPPM approvata, nonché sulla scorta del fatto che *“gli interventi effettivamente realizzati, che contribuiscono al risparmio energetico dei forni rotativi fusori, e le relative spese di realizzazione mostrano che il progetto nel suo complesso, è realizzato in ossequio a ragioni gestionali e/o legate alla normale evoluzione del mercato nel settore dell’attività industriale in cui si inquadra”*”;

- il secondo provvedimento impugnato “si pone in un rapporto consequenziale rispetto al primo, riguardando un progetto di intervento sul forno fusorio denominato “rotativo 2” già ricompreso nel perimetro progettuale della prima PPPM citata e che ha formato oggetto di una nuova PPPM presentata in data 9 gennaio 2015 (“PPPM 2”) e integrata in data 4 marzo 2015”;
- “a seguito di tale progetto di ulteriore efficientamento del reparto fusione - a partire dal 21 settembre 2014 il forno fusorio 2 - oggetto della PPPM 1 - è stato fermato per avviare tutti gli interventi relativi alla PPPM 2”;
- la PPPM 1 è rimasta “in essere limitatamente alla rendicontazione dei risparmi derivanti dall’utilizzo del solo forno fusorio 1”;
- “i risparmi derivanti dall’utilizzo del nuovo forno fusorio 2, invece, sono stati rendicontati ex-novo con la PPPM 2”, che “è stata basata sull’identificazione di una doppia baseline, nel rispetto della vita utile già associata dalla PPPM 1 al vecchio forno rotativo 2 e degli investimenti effettuati nel 2012 oltre che nel rispetto degli ulteriori investimenti in attuazione per il rifacimento del forno”;
- “anche in relazione a tale PPPM, a seguito di richieste di verifica e di certificazione (“RVC”) con esito positivo, il GSE ha adottato il provvedimento impugnato che ha disposto - anche in tal caso - la decadenza parziale dal diritto all’ottenimento dei TEE e il recupero di 2933 titoli di tipo II erogati in eccesso”;
- “la revoca degli incentivi è stata erroneamente giustificata - come verrà chiarito nel proseguo - essenzialmente sulla base delle seguenti ragioni, infondate dal punto di vista sia tecnico che documentale: non risulterebbero superate le criticità in merito alla corretta identificazione della baseline di riferimento; risulterebbero confermate le incongruenze tra il progetto approvato e quello effettivamente realizzato, nonché la mancata addizionalità del progetto come oggettivamente attestato dalle misure in loco della strumentazione installata”.

1.2. Ciò premesso, parte ricorrente ha articolato le seguenti censure:

I - *“Violazione e/o falsa applicazione delle Linee Guida, del D.M. 28 dicembre 2012, dell’art. 3 e 21 nomies della legge n. 241/1990- Eccesso di potere per carenza e/o erroneità dei presupposti, per difetto di istruttoria e di motivazione, per contraddittorietà. Violazione degli artt. 6 e 41 Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU)”*.

Con il motivo in questione, le ricorrenti hanno denunciato che le difformità riscontrate dal GSE tra il progetto descritto nella PPPM 1 e quello concretamente realizzato (“il GSE ritiene che: (i) non sia stata realizzata la rampa gas dedicata al bruciatore lato scarico; (ii) non risulti comprovato l’effetto di risparmio energetico della sostituzione delle cappe di spazzata; (iii) non risulti installato l’inverter e il relativo quadro; e (iv) il sistema di controllo tramite PLC e regolatore elettronico, seppur abbia generato risparmi di energia primaria, ricada tra i sistemi di controllo automatici di base e non fra i controlli automatici avanzati”) derivano da una valutazione incompleta delle risultanze istruttorie, dal momento che nel progetto: “(i) non viene fatta alcuna menzione della realizzazione ex novo di una rampa gas esplicitamente dedicata al bruciatore lato scarico; (ii) non vi è alcun riferimento alla realizzazione ex-novo delle cappe di spazzata quale elemento di efficientamento addizionale; (iii) non viene prevista l’installazione dell’inverter con relativo quadro; e (iv) non emerge l’implementazione di controlli automatici avanzati”.

Inoltre, non “vale a giustificare la decadenza dai TEE il fatto che non sia stato sostituito il bruciatore lato carico con un bruciatore maggiormente efficiente”, dal momento che “se è pur vero che non è stato acquistato ex novo un bruciatore per la testa del rotativo 2, sul bruciatore di testa sono stati comunque eseguiti interventi di sostituzione che ne hanno determinato una sostanziale sostituzione (se si considera che la testa del bruciatore non è altro che il bruciatore stesso)”.

Quanto al secondo provvedimento impugnato, “il valore di riferimento di baseline relativo al periodo dall’1 settembre 2017 al 31 gennaio 2020 pari a

343.900,41 Kcal/ton è stato correttamente individuato, in quanto fondere bricchette non comporta l'abbassamento del consumo specifico del forno se il consumo del gas viene normalizzato sul materiale caricato”.

Peraltro, “i progetti erano stati dettagliatamente descritti in sede di PPPM e i progetti realizzati non si discostano da quanto allora illustrato, sicché gli impugnati provvedimenti - ritenendo erroneamente che i progetti realizzati non siano conformi a quanto dichiarato in sede di PPPM - non avendo il GSE analizzato la documentazione fornita e riletto le PPPM - si risolvono in un surrettizio annullamento dei progetti stessi”.

II - *“Violazione e/o falsa applicazione delle Linee Guida, del D.M. 28 dicembre 2012 e dell'art. 3 della legge n. 241/1990 - Eccesso di potere per carenza e/o erroneità dei presupposti, per difetto di istruttoria e di motivazione, per contraddittorietà - violazione dell'art. 12 comma 3 D.M. 11.01.2017 e violazione del principio del contraddittorio”.*

I provvedimenti impugnati sono illegittimi anche nella parte in cui non riconoscono la natura addizionale degli interventi oggetto delle due PPPM, dal momento che appare “poco pertinente assumere a parametro dell'addizionalità il mero costo dei materiali occorsi per l'implementazione impiantistica”, tenuto conto che il “cuore dell'intervento consta ... di attività di ricerca e sviluppo condotta in via sperimentale”.

Peraltro, “l'innovatività dell'intervento, è stata certificata dal Politecnico di Torino”.

Sotto altro profilo rileva il fatto che “il requisito dell'addizionalità è stato valutato sia ai fini dell'approvazione delle PPPM sia a seguito della presentazione delle RVC. Rispetto a tali valutazioni, non sono emerse nuove circostanze in sede di controllo ma unicamente nuovi apprezzamenti su un requisito che il GSE aveva il potere-dovere di esaminare in sede di istruttoria sulla PPPM”.

III - *“Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 42 del d.lgs. 28/2011”.*

Con il terzo motivo parte ricorrente lamenta che il recupero dei titoli “in base al principio *tempus regit actum*, non può legittimamente disporsi, ai sensi del

comma 3bis dell'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011, come modificato dalla legge n. 124/2017, a mente del quale «gli effetti dell'annullamento del provvedimento, disposto a seguito di verifica, decorrono dall'adozione del provvedimento di esito dell'attività di verifica [...] fatte salve le rendicontazioni già approvate relative ai progetti medesimi»».

IV – “*Violazione del principio del legittimo affidamento e della certezza del diritto*”.

La situazione di vantaggio “assicurata al privato da un atto specifico e concreto dell'autorità amministrativa, non può essere successivamente e ingiustificatamente rimossa, come è accaduto nel caso di specie”.

2. Si sono costituiti in giudizio il GSE e l'Autorità ministeriale per resistere al ricorso.

3. Con motivi aggiunti presentati in data 21.6.2019, parte ricorrente ha esteso l'impugnazione, reiterando in via diretta e derivata i motivi articolati con il ricorso introduttivo, al provvedimento prot. GSE/P20190030052 del 17.4.2019, con cui il GSE ha dichiarato che la decima RVC n. 0159482044913R109-1#9, presentata il 20 novembre 2017, “*non può essere accolta*” per i medesimi motivi ostativi di cui al provvedimento del GSE prot. GSE/P20180186473 del 29.11.2018 (adottato in relazione alla PPPM 1), già oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo.

4. Con un secondo atto di motivi aggiunti presentato in data 19.9.2021 le ricorrenti hanno altresì impugnato:

- il provvedimento del GSE prot. GSE/P20190044968 del 13.6.2019, avente ad oggetto il rigetto dell'istanza presentata il 13.3.2019 per il riesame del provvedimento prot. GSE/P20180106473;

- il provvedimento del GSE prot. GSE/P20190044973 del 13.6.2019, avente ad oggetto il rigetto dell'istanza presentata il 13.3.2019, per il riesame del provvedimento prot. GSE/P20180106477.

Con i predetti motivi aggiunti, le ricorrenti hanno articolato le seguenti censure:

- difetto di istruttoria, per non aver il GSE accuratamente valutato e analizzato le istanze di riesame e la documentazione allegata;
- difetto di motivazione, avendo il GSE essenzialmente richiamato il contenuto dei provvedimenti del 29.11.2018;
- i provvedimenti impugnati sono inficiati in via diretta e derivata sotto tutti i profili denunciati con il ricorso introduttivo.

5. Con un terzo atto di motivi aggiunti presentato in data 30.12.2021, parte ricorrente ha impugnato il provvedimento GSE/P20210030317 del 08.11.2021, con cui il GSE ha rigettato l'istanza di annullamento d'ufficio presentata da Consul System s.p.a. in data 7.11.2020 ai sensi dell'art. 56, comma 7 lett. a), del d.l. 76/2020.

Con tali motivi aggiunti, le ricorrenti hanno innanzi tutto rilevato che il provvedimento impugnato è motivato “sotto tre profili: i) il provvedimento prot. GSE/P20180106477 del 29 novembre 2018 non sarebbe un provvedimento che comporta la decadenza dal diritto all'ottenimento dell'incentivo ma “una mera rideterminazione dell'incentivo spettante”; ii) la modifica dell'art. 42 del d.lgs. 28/2011 ad opera del d.l. 76/2020 non inficerebbe la legittimità del provvedimento, in ossequio al principio *tempus regit actum*; iii) la disposizione di cui all'art. 21 nonies della L. 241/1990 non sarebbe comunque applicabile alla fattispecie sussistendo una “rappresentazione dei fatti non aderente alle dichiarazioni rese in fase di accesso all'incentivo”.

Ciò premesso, le ricorrenti hanno articolato le seguenti doglianze:

I - “*Violazione di legge, sviamento di potere. Profilo sub i)*”.

Quanto “alla asserita inapplicabilità della norma ex art. 56, comma 7 lett. a), del d.l. 76/2020 ai casi di decadenza parziale in quanto dovrebbe applicarsi ai soli casi di decadenza totale non si trovano appigli normativi idonei a sostenere tale interpretazione”.

II – “*Violazione di legge, carenza di potere. Profilo sub ii)*”.

Il secondo assunto motivazionale “trova una smentita inequivocabile e immediata dal successivo comma 8 dell'art. 56 d.l. 76/2020”.

III – *“Violazione di legge, sviamento di potere. Profilo sub iii)”*.

È di “palmare evidenza che, nella fattispecie riguardata dai provvedimenti impugnati tutti, manchi la prova della malafede”.

IV – *“Eccesso di potere. Omessa motivazione sui profili di merito”*.

Il GSE “insiste nel disattendere una valutazione tecnica ma senza esplicitare in base a quale diversa valutazione ... l'Amministrazione fondi il proprio convincimento sulla difformità tra stato di fatto e PPPM e sulla mancanza di addizionalità”.

6. Le ricorrenti e il GSE hanno depositato memorie difensive e relative repliche in vista della trattazione del ricorso.

7. Nella pubblica udienza del 14.3.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso e i successivi motivi aggiunti sono infondati.

8.1. Il provvedimento prot. GSE/P20180186473 del 29.11.2018, recante la decadenza dal progetto PPPM1 (oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo), è motivato in ragione delle difformità riscontrate tra gli interventi indicati nel progetto e quelli concretamente realizzati.

In particolare, il GSE ha rilevato le seguenti difformità:

- mancata sostituzione del bruciatore del forno 2 – lato carico;
- mancanza della rampa gas del bruciatore del forno 2 – lato scarico;
- mancanza della prova di un effettivo risparmio energetico a seguito della sostituzione delle cappe di spazzata sul forno 2;
- mancanza dell'inverter sul forno 2;
- il sistema di controllo PLC è un sistema automatico di base, che non può essere annoverato tra i controlli automatici avanzati;
- gli interventi nel loro complesso non sono tali da giustificare un risparmio energetico ulteriore rispetto a quello conseguibile in ragione della norma evoluzione tecnologica (addizionalità).

8.1.1. Le predette difformità sono state contestate dalle ricorrenti, che hanno denunciato la carenza di istruttoria e di motivazione della statuizione di

decadenza, nel presupposto che il GSE sarebbe incorso nel travisamento dei reali contenuti del progetto (PPPM1).

8.1.2. Le questioni oggetto di censura con il ricorso introduttivo sono state sottoposte al GSE mediante apposita istanza di autotutela presentata dalla società Consul System.

All'esito dell'esame dell'istanza il GSE, con il provvedimento prot. GSE/P20190044968 del 13.6.2019 (oggetto di impugnazione con il secondo atto di motivi aggiunti), ha confermato la statuizione di decadenza di cui al provvedimento prot. GSE/P20180106473 del 29.11.2018.

Nell'occasione il GSE ha osservato che:

- *“il bruciatore lato carico del forno 2 (c.d. Romanelli) non è stato sostituito con un bruciatore maggiormente efficiente come dichiarato, ma è stato oggetto di un intervento di sostituzione della testa del bruciatore con predisposizione per l'inserimento del nuovo rilevatore di fiamma. Come risulta dalla documentazione tecnica, la dotazione del nuovo sistema di rilevazione di fiamma non risulta volto ad un efficientamento energetico, ma alla risoluzione dei malfunzionamenti ... Peraltro, il costo dell'intervento sul bruciatore Romanelli (2.746,60 €) è sensibilmente inferiore al costo dell'intervento sul forno 1, dove il bruciatore lato carico è stato effettivamente sostituito con un bruciatore ad hoc e dotato anch'esso di rilevatore di fiamma, per un costo complessivo di oltre 11.000 € ...;*

- *il Soggetto Titolare asserisce che gli interventi relativi alla manutenzione delle cappe di spazzata e all'installazione dell'inverter e relativo quadro sono stati descritti nella PPPM come un riferimento generico ai luoghi e quindi non sono parte integrante del progetto. Tuttavia suddetti interventi risultano parte integrante del progetto nella RVC 0159482044913R109 - 1#6_rev1, dove i costi per la loro realizzazione sono stati esplicitamente ascritti allo stesso progetto al fine di comprovare l'addizionalità dei risparmi conseguiti. Si precisa che la RVC 0159482044913R109 - 1#6_rev1 era relativa al solo forno 1, in quanto il forno 2 era a suo tempo già stato sostituito ed escluso dalla contabilizzazione del progetto, ma le considerazioni nel merito non cambiano;*

- *il capitolo 3.2 dell'Allegato A alla PPPM e il paragrafo 2.3 della PPPM stessa sono sostanzialmente coerenti fra loro. Tant'è che le difformità rilevate tra progetto realizzato e*

approvato sono state ripetutamente imputate ad errori materiali di "copia-incolla" e presenza di "imprecisioni" nella PPPM, come dichiarato dal Soggetto Proponente al punto 7 delle osservazioni presentate con nota del 13 luglio 2018 (prot. GSE/A20180282444);

- i rilievi sollevati nel provvedimento di decadenza del 29 novembre 2018 (prot. GSE/P20180106473) relativamente al sistema di gestione tramite PLC, non sono inerenti alla mancata corrispondenza fra il progetto realizzato e approvato, bensì alla loro addizionalità tecnologica;

- le osservazioni e la documentazione tecnica presentate dal Soggetto Proponente confermano che il sistema di gestione implementato sui forni 1 e 2 tramite PLC afferisce alla tipologia dei controlli non avanzati ...;

- la Certificazione R&S del Politecnico di Torino non risulta probante ai fini della valutazione dell'addizionalità tecnologica di tale sistema, infatti: la Certificazione R&S ha un perimetro di analisi ampio e si riferisce a 7 progetti complessivi di efficientamento realizzati nel sito industriale nel corso del 2012 e non fa specifico riferimento ai dettagli del progetto di cui alla RVC 0159482044913R109; nella Certificazione R&S si afferma in maniera generica che "per quanto a conoscenza dell'esperto [...] le attività svolte relative ai progetti sopra richiamati, sono da ritenersi congrue con l'impegno e i costi esposti, nonché coerenti con quanto stabilito in materia di R&S dalla disciplina Comunitaria vigente e compatibili dal punto di vista scientifico"; dal punto di vista dell'innovatività, la Certificazione R&S indica una valutazione pari a 2 su una scala di 4 per i 7 progetti considerati; la nuova documentazione fiscale presentata corrisponde a ulteriori costi sostenuti di 2.746,60 €. Ne deriva che il costo complessivo sostenuto per il progetto, sempre al netto degli oneri finanziari, è di 401.814,29 € (300.797,43 € per forno 1 e 101.016,86 € per forno 2), a fronte di un risparmio economico annuale di circa 272.544 €. Si precisa che la valutazione inerente gli aspetti economici, nella Certificazione R&S si basa esclusivamente sui costi del personale e non sui costi della componentistica. Peraltro, la stessa si riferisce a 7 progetti complessivi realizzati nel sito industriale nel corso del 2012. Ne consegue che i costi indicati nella Certificazione R&S non sono confrontabili con i costi considerati dal GSE. Pertanto sono confermati i rilievi esplicitati all'ultimo capoverso delle ulteriori considerazioni

del provvedimento di esito del 29 novembre 2018 (prot. GSE/P20180106473); la Scrivente Società ha già accuratamente motivato la decadenza dal diritto all'ottenimento degli incentivi derivanti dal meccanismo dei Titoli di Efficienza Energetica con provvedimento del 29 novembre 2018 (prot. GSE/P20180106473)''.

È ben evidente che il GSE, con il provvedimento in questione, non si è limitato a confermare l'originaria statuizione di decadenza di cui al provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo, ma ha puntualmente esaminato e respinto tutte le contestazioni articolate dalle ricorrenti con l'istanza di autotutela, entrando nel merito di ogni specifica difformità.

8.1.3. Nonostante ciò, con il secondo atto di motivi aggiunti, le ricorrenti si sono limitate a reiterare le censure articolate con il ricorso introduttivo e a denunciare genericamente il difetto di istruttoria e la carenza di motivazione del provvedimento prot. GSE/P20190044968 del 13.6.2019, senza fornire circostanziati argomenti tecnici a supporto delle proprie doglianze rispetto alla statuizione di decadenza, che, nei termini in cui è stata da ultimo ampiamente motivata con il predetto provvedimento, non appare illegittima in relazione ai profili censurati da parte ricorrente.

8.1.4. Va, in particolare, rilevato come le valutazioni espresse dal GSE e poste a fondamento della determinazione contestata non appaiano affette dalla contestata carenza d'istruttoria e motivazione.

Ci si intende segnatamente riferire al fatto che:

a) - l'intervento di sostituzione di parti funzionali del bruciatore, lato carico, del forno 2 al fine di risolvere ordinari problemi di malfunzionamento dell'impianto è cosa ben diversa dalla sostituzione integrale del bruciatore al fine di ottenere un risultato tangibile in termini di efficientamento energetico (com'è comprovato dalla sensibile differenza tra il costo dell'intervento in questione e il costo - ben più alto - sostenuto dall'impresa per la sostituzione del forno 1);

b) - quanto alla questione relativa alla mancanza di addizionalità (intesa quale risparmio ulteriore rispetto a quello determinato dal normale sviluppo

tecnologico), le osservazioni del GSE non possono essere utilmente contrastate in forza della certificazione resa dal Politecnico di Torino, essendo questa non congruente rispetto al tema in questione, dal momento che ha ad oggetto sette progetti di efficientamento energetico realizzati nel sito industriale nel corso del 2012, la qual cosa non consente di riferire le relative conclusioni al progetto in questione.

8.1.5. Né rileva il fatto che il progetto fosse stato puntualmente approvato, dal momento che: *“l’approvazione della PPPM costituisce un presupposto necessario ma non sufficiente all’emissione dei titoli, dovendo poi procedersi all’ulteriore fase di accertamento dei requisiti per ogni singola richiesta di verifica e certificazione. In tale ambito, infatti, la sussistenza della condizione di addizionalità si pone come un elemento fondamentale del sistema incentivante dei c.d. certificati bianchi, non potendo detto requisito ricavarsi automaticamente dall’avvenuta approvazione - a monte - della proposta di progetto e programma di misura. Non è pertanto ravvisabile, già sul piano teorico, alcuna contraddittorietà nell’azione dell’Amministrazione, la quale, essendo deputata all’erogazione di incentivi pubblici, mantiene in ogni fase del procedimento il potere di verifica e controllo circa la spettanza degli stessi; né può ritenersi configurabile, nella materia all’esame, un affidamento meritevole di tutela nel caso in cui le condizioni per l’accesso ai benefici non siano rigorosamente rispettate (TAR Lazio-Roma, sentenza n. 1263/2022)”* (Tar Lazio Roma, Sez. Quinta ter, 19.3.2025, n. 5126).

8.1.6. Parimenti infondate sono le censure che si appuntano sulla violazione dei principi che regolano l’esercizio del potere di autotutela, atteso che *“i provvedimenti di decadenza del G.S.E si caratterizzano per l’esercizio di uno speciale e vincolato potere di verifica e controllo, che è estraneo al paradigma dell’autotutela di cui all’art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 (cfr. Cons. Stato sez. IV 24/01/2022 n. 462 e 20/01/2021 n. 594; sez. VI 03/01/2022 n. 9 e 28/09/2021 n. 6516; Corte cost., 13/11/2020, n. 237). L’Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, nel perimetrare il confine tra autotutela e decadenza, ha precisato che quest’ultima si caratterizza, oltre che per un’espressa e specifica previsione da parte della legge e per il carattere vincolato del relativo potere, anche per la tipologia di vizio,*

individuato nella falsità o non veridicità degli stati e delle condizioni dichiarate dall'istante, o nella violazione di prescrizioni amministrative ritenute essenziali per il perdurante godimento dei benefici, ovvero, ancora, nel venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la continuazione del rapporto (Ad. Plen. 11 settembre 2020 n. 18). Il potere in questione è, quindi, “un atto vincolato di decadenza accertativa dell'assodata mancanza dei requisiti oggettivi condizionanti ab origine l'ammissione al finanziamento pubblico” (Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2017, n. 50)” (Consiglio di Stato, Sez. II, 24.3.2025, n. 2423).

8.1.7. In definitiva, i provvedimenti prot. GSE/P20180106473 del 29.11.2018 (oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo) e prot. GSE/P20190044968 del 13.6.2019 (oggetto di impugnazione con il secondo atto di motivi aggiunti), con cui il GSE ha disposto la decadenza dal diritto all'ottenimento degli incentivi derivanti dalla PPPM1 del 15.12.2012, non si appalesano illegittimi in relazione alle censure dedotte, con il conseguente rigetto, *in parte qua*, del ricorso introduttivo e del secondo atto di motivi aggiunti.

8.2. L'accertamento della carenza del requisito della addizionalità giustifica anche la decisione di provvedere al recupero dei titoli erogati in eccesso in riferimento alla PPPM2 (Richiesta di Verifica e Certificazione a Consuntivo (RVC-C), identificata dal codice 0159482044915R203), così come disposta con il provvedimento prot. GSE/P20180106477 del 29.11.2018 (oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo), e confermata, a seguito di istanza di autotutela, con il provvedimento GSE prot. GSE/P20190044973 del 13.6.2019 (oggetto di impugnazione con il secondo atto di motivi aggiunti).

Ne consegue che, anche nella parte in esame, il ricorso introduttivo e il secondo atto di motivi aggiunti devono essere respinti.

8.3. Per le ragioni esposte sub capo 8.1. deve essere respinto il primo atto di motivi aggiunti, avendo questo ad oggetto l'impugnazione di un atto meramente consequenziale rispetto al provvedimento di decadenza prot.

GSE/P20180106473 del 29.11.2018 (PMMM1), oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo.

8.4. Con il terzo atto di motivi aggiunti parte ricorrente ha impugnato il provvedimento con cui il GSE ha respinto l'istanza di riesame del provvedimento di recupero dei titoli relativi alla PMMM2 in forza della novella apportata all'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011 dall'art. 56, commi 7 e 8, del d.l. 76/2020 (Decreto Semplificazioni).

In particolare, le ricorrenti hanno lamentato che tale provvedimento si limita a richiamare le precedenti valutazioni, "persistendo nel non fornire ragioni in particolar modo di ordine tecnico utili a comprendere il mancato accoglimento delle osservazioni presentate nelle diverse fasi del procedimento".

Sul punto, è appena il caso di osservare che non sussistono i presupposti, onde addivenire al riesame del provvedimento in questione, dal momento che, il provvedimento con cui è stato disposto il recupero parziale dei titoli relativi alla PPPM2, nella sostanza, non ha natura di decadenza, ma vale a disporre la rideterminazione degli incentivi, ciò che lo sottrae all'applicazione dell'art. 56, commi 7 e 8, del Decreto Semplificazioni.

In tal senso, è stato chiarito che: *"33.2. Non sono fondate poi le censure con cui le ricorrenti hanno contestato quanto dedotto dal GSE in ordine all'inapplicabilità dell'art. 56, comma 8, d.l. n. 76/2020 e hanno genericamente prospettato l'illegittimità costituzionale di tale disciplina.*

33.2.1. A tal riguardo, il Collegio ritiene opportuno premettere che:

a) com'è noto, l'art. 56, comma 8, d.l. n. 76/2020, prevede testualmente che lo speciale procedimento di riesame ivi previsto si applichi anche «su richiesta dell'interessato, [ai progetti di efficienza energetica] definiti con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi, oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti nonché di quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge».

b) che a fronte del tenore letterale di tale disposizione, questo Tar ha in più occasioni evidenziato che «il riferimento letterale ai provvedimenti di decadenza contemplato [all'art.

56, comma 8, d.l. n. 76/2020] non sia suscettibile di interpretazione analogica o estensiva» e ciò sia in considerazione del carattere eccezionale della disciplina (e della finalità di **sanatoria** della stessa), sia perché «tale espresso riferimento postula una consapevole scelta del legislatore, il quale ha ritenuto, ai fini dell'applicazione dello speciale procedimento di riesame previsto dal comma 8, di selezionare tra le fattispecie di cui all'art. 42, comma 3, nelle quali si sostanzia il potere di verifica del GSE («il GSE in presenza dei presupposti di cui all'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi»), soltanto quella della decadenza dagli incentivi» (cfr. Tar Lazio, III-ter, 21 ottobre 2022, n. 13594);

c) che la giurisprudenza di questo Tar – nel ribadire il principio sopra affermato – ha altresì precisato che «ai fini dell'applicazione dell'istituto del riesame ex art. 56, comma 8, d.l. n. 76/2020, non [può] farsi riferimento solo al nomen iuris del provvedimento adottato dal GSE, ma [deve] considerarsi la sua sostanza» (cfr. Tar Lazio, III-stralcio, 15 maggio 2023, n. 8284).

33.2.2. Chiarito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, il Collegio non può non evidenziare che il provvedimento originariamente adottato dal GSE nel caso di specie (rigetto terza RVC, senza conseguenza alcuna sui titoli emessi in occasione della prima e seconda RVC) abbia la forma di un provvedimento di rigetto e la sostanza di un provvedimento di rideterminazione in peius degli incentivi.

In altri termini, né formalmente, né sostanzialmente, il provvedimento impugnato nel caso di specie può essere inquadrato tra i provvedimenti di decadenza, con ciò che ne consegue in termini di inapplicabilità al caso di specie della disposizione di **sanatoria** di cui all'art. 56, comma 8, d.l. n. 76/2020.

Del resto, anche a voler discorrere, nel caso di specie, di una sorta di «decadenza parziale», è evidente che le due situazioni (decadenza tout court e decadenza parziale) non sarebbero tra loro comparabili: un conto, infatti, è la decadenza dagli incentivi contemplata dall'art. 56, comma 8, d.l. n. 76/2020, in relazione alla quale il legislatore ha previsto un eccezionale meccanismo di **sanatoria** a fronte del rischio, valutato ex lege inopportuno, che l'impresa interessata rimanga senza alcun beneficio nonostante l'originaria ammissione al sistema incentivante; altro è il caso che occupa, dove non viene in rilievo un problema di all

or nothing, ma di mera riduzione degli incentivi spettanti? (Tar Lazio Roma, Sez. Quinta Ter, 31.5.2024, n. 11172).

8.5. Per gli anzi detti motivi il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti devono essere respinti.

9. Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza e vengono liquidate a favore del GSE; si ritiene, invece, di compensarle nei confronti delle Amministrazioni statali resistenti in considerazione della posizione processuale e della limitata attività difensiva espletata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore del GSE, forfettariamente liquidando le stesse in misura di € 3.000,00, oltre accessori di legge, se dovuti; compensa le spese di lite nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

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:

Aurora Lento, Presidente

Silvio Giancaspro, Primo Referendario, Estensore

Francesco Baiocco, Referendario

L'ESTENSORE
Silvio Giancaspro

IL PRESIDENTE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO