

Publicato il 07/04/2025

N. 06874/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 13474/2024 REG.RIC.  
N. 13475/2024 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 Terza Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 13474 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Mustafa Masalha, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Andena, Giovanni Corbyons, Caterina Bersani, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone 44;

*contro*

Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Gestore dei Servizi Energetici GSE s.p.a., rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Di Ciommo, Antonio Pugliese, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Di Ciommo in Roma, via Tacito 41;

*nei confronti*

Società Agricola Occhione s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 13475 del 2024, proposto da Mustafa Masalha, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Andena, Giovanni Corbyons, Caterina Bersani, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone 44;

*contro*

Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Gestore dei Servizi Energetici GSE s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Di Ciommo, Antonio Pugliese, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Di Ciommo in Roma, via Tacito 41;

*nei confronti*

Società Agricola Occhione s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 13474 del 2024:

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

-del provvedimento del GSE protocollo GSEWEB/P20240784495 dell'8.10.2024, comunicato con pec del 10.10.2024, di esclusione della richiesta di ammissione al contributo in conto capitale, da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 2, Componente 1, Investimento 2.2. "Parco Agrisolare" per la realizzazione del progetto presentato dal ricorrente, identificato dal codice AGRS1000003178, comprensivo dell'installazione di un impianto **fotovoltaico** con potenza pari a 445 KW nel comune di Fidenza (doc. 1);

-delle "segnalazioni" del servizio assistenza clienti GSE del 10, del 14 e del 18.10.2024 in cui si riportano le motivazioni dell'esclusione (doc. 2);

- dei verbali e delle operazioni di valutazione e di esclusione dell'istanza di contributo presentata dal ricorrente, allo stato ignoti;
  - di tutti gli atti preordinati, presupposti, consequenziali e comunque connessi, ivi inclusi i decreti recanti gli elenchi finali dei destinatari ammessi a finanziamento con i fondi afferenti al PNRR della Missione 2 di cui si tratta (a quanto consta, sino ad oggi, i decreti MASAF del 18.12.2023, dell'1 e 29.2.2024, del 10.5.2024, del 20.6.2024, del 18.9.2024 e del 15.11.2024) e dei contrapposti elenchi finali dei destinatari esclusi nella parte in cui vi risulta inserito il ricorrente;
- ove occorra e in subordine, in parte qua, dei seguenti atti:
- l'art. 3, comma 7, dell'Avviso prot. n. 0386481 del 21.7.2023 recante le modalità di presentazione delle domande di accesso alla realizzazione di impianti fotovoltaici da installare su edifici a uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale da finanziare nell'ambito del PNRR (doc. 3);
  - il punto 1.1, terzo capoverso, ultimo periodo, del Regolamento Operativo di cui all'Allegato A dell'Avviso pubblicato dal GSE in data 21.7.2023 (doc. 4).
- Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dal ricorrente il 4 marzo 2025, per l'annullamento dei seguenti atti:
- provvedimento GSE/P20250010028 del 29.1.2025, comunicato in pari data, con il quale GSE, a pretesa conclusione del procedimento avviato su istanza del ricorrente per la rettifica in autotutela del provvedimento di esclusione dal contributo in conto capitale nell'ambito del PNRR M2C1 - Investimento 2.2. - "Parco Agrisolare" della domanda di ammissione identificata con il codice AGRS1000012282, dopo la rinuncia dello stesso interessato ha preso atto dell'improcedibilità dell'istanza di riesame e tuttavia ha "confermato" l'esclusione con motivazione nuova (doc. 26);
  - per quanto occorra, comunicazione di avvio del procedimento di autotutela GSE/P20240071031 del 16.12.2024 (doc. 27);

-ogni altro atto, anche ignoto, agli stessi preordinato, presupposto, consequenziale e comunque connesso.

quanto al ricorso n. 13475 del 2024:

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento previa sospensione

-del provvedimento del GSE protocollo GSEWEB/P20240786883 del 9.10.2024, comunicato con pec del 10.10.2024, di esclusione della richiesta di ammissione al contributo in conto capitale, da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 2, Componente 1, Investimento 2.2. "Parco Agrisolare" per la realizzazione del progetto presentato dal ricorrente, identificato dal codice AGRS10000012282, comprensivo dell'installazione di un impianto **fotovoltaico** con potenza pari a 445 KW nel comune di Fidenza (doc. 1);

-delle "segnalazioni" del servizio assistenza clienti GSE del 10, del 14 e del 18.10.2024 in cui si riportano le motivazioni dell'esclusione (doc. 2);

-dei verbali e delle operazioni di valutazione e di esclusione dell'istanza di contributo presentata dal ricorrente, allo stato ignoti;

-di tutti gli atti preordinati, presupposti, consequenziali e comunque connessi, ivi inclusi i decreti recanti gli elenchi finali dei destinatari ammessi a finanziamento con i fondi afferenti al PNRR della Missione 2 di cui si tratta (a quanto consta, sino ad oggi, i decreti MASAF del 18.12.2023, dell'1 e 29.2.2024, del 10.5.2024, del 20.6.2024, del 18.9.2024 e del 15.11.2024) e dei contrapposti elenchi finali dei destinatari esclusi nella parte in cui vi risulta inserito il ricorrente;

ove occorra e in subordine, in parte qua, dei seguenti atti:

-l'art. 3, comma 7, dell'Avviso prot. n. 0386481 del 21.7.2023 recante le modalità di presentazione delle domande di accesso alla realizzazione di impianti fotovoltaici da installare su edifici a uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale da finanziare nell'ambito del PNRR (doc. 3);

-il punto 1.1, terzo capoverso, ultimo periodo, del Regolamento Operativo di cui all'Allegato A dell'Avviso pubblicato dal GSE in data 21.7.2023 (doc 4).

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dal ricorrente il 4 marzo 2025, per l'annullamento dei seguenti atti:

-provvedimento GSE/P20250010028 del 29.1.2025, comunicato in pari data, con il quale GSE, a pretesa conclusione del procedimento avviato su istanza del ricorrente per la rettifica in autotutela del provvedimento di esclusione dal contributo in conto capitale nell'ambito del PNRR M2C1 - Investimento 2.2.

- "Parco Agrisolare" della domanda di ammissione identificata con il codice AGRS1000012282, dopo la rinuncia dello stesso interessato ha preso atto dell'improcedibilità dell'istanza di riesame e tuttavia ha "confermato" l'esclusione con motivazione nuova (doc. 26);

-per quanto occorra, comunicazione di avvio del procedimento di autotutela GSE/P20240071031 del 16.12.2024 (doc. 27);

-ogni altro atto, anche ignoto, agli stessi preordinato, presupposto, consequenziale e comunque connesso.

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste e del Gestore dei Servizi Energetici - GSE s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2025 il dott. Gabriele La Malfa Ribolla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Si premette che il sig. Mustafa Masalha, titolare di impresa individuale di allevamento di pollame, ha presentato al Gestore dei Servizi Energetici – GSE s.p.a. due domande di accesso al contributo in conto capitale, da finanziare nell'ambito del PNRR, misura "Parco Agrisolare", per la realizzazione di un

progetto di installazione di un impianto **fotovoltaico** a copertura del fabbricato della sua azienda, con potenza pari a 445 kW nel Comune di Fidenza (PR), rispettivamente codice AGRS1000003178 in data 12 settembre 2023 e codice AGRS1000012282 in data 16 settembre 2023.

1.1. Il GSE ha rigettato entrambe le domande, con provvedimento prot. P20240784495 dell'8 ottobre 2024 e con provvedimento prot. P20240786883 del 9 novembre 2024.

1.2. In entrambi i provvedimenti si legge che è emerso in fase di valutazione che l'interessato ha presentato due istanze per il medesimo progetto di installazione di impianto **fotovoltaico**, in relazione alla stessa copertura del fabbricato sito a Fidenza, la domanda AGRS1000003178 a valere sulla tabella 1A e la domanda AGRS1000012282 a valere sulla tabella 2A.

Tale situazione, ad avviso dei provvedimenti del GSE, va considerata disciplinata da una serie di disposizioni del decreto del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste 0211444 del 19 aprile 2023 (doc.12 del ricorrente, art. 3, comma 2) e dell'avviso ministeriale 0386481 del 21 luglio 2023 (doc. 3, art. 3, commi 1 e 7), nonché del regolamento operativo del GSE (doc.4), nel senso dell'inammissibilità di tutte le proposte presentate.

2. Con istanza di riesame in data 26 novembre 2024 (doc.10) il sig. Masalha ha chiesto il riesame e l'annullamento del secondo diniego, con conseguente riammissione della seconda domanda AGRS1000012282, per le seguenti motivazioni:

(i) la seconda domanda è da intendersi come sostitutiva della prima, perché in questa *“venne rilevata una incompletezza/inesattezza nella compilazione”*;

(ii) il punto 6.4. del regolamento operativo prevede che *“Qualora il GSE, in fase di valutazione delle Proposte inviate, rilevi che per il medesimo progetto siano state presentate dal Soggetto Beneficiario più istanze, procederà con la valutazione dell'ultima proposta inviata procedendo d'ufficio all'annullamento delle precedenti”*;

(iii) *“appare evidente che le due domande non sono riferite a due richieste distinte di finanziamento su medesimo progetto, ma semplice riproposizione di un’unica domanda, senza duplicazione alcuna nella richiesta, in quanto riferita ad unico importo di progetto ed unica richiesta di contributo”*;

(iv) *“risultando evidente la sussistenza dell’erroneità del diniego frapposto alla domanda AGRS1000012282, unica effettiva richiesta a valere sul bando, dovendo essere d’ufficio, comunque, annullata la precedente domanda, come peraltro espressamente previsto dalla regolamentazione del finanziamento”*.

3. Con un primo ricorso n.r.g. 13474/2024, notificato il 5 dicembre e depositato il 12 dicembre 2024, il sig. Masalha impugna il primo provvedimento di esclusione unitamente agli atti della procedura e, in subordine, all’art. 3, comma 7, dell’avviso ministeriale e al punto 1.1. del regolamento operativo del GSE, deducendo quanto segue:

(i) *“Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 3, comma 2, del “Decreto Agrisolare” 19.4.2023 n. 211444, dell’art. 3, comma 7, dell’Avviso 21.7.2023 n. 086481 e del § 1.1. del Regolamento Operativo di cui all’Allegato A dell’Avviso. Elusione e conseguente violazione del paragrafo 6.4 del Regolamento Operativo. Eccesso di potere per motivazione perplessa e contraddittorietà, difetto di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto”*;

Per il ricorrente il caso in esame non ricade in alcuna delle fattispecie che danno luogo ad esclusione contemplate dalle norme richiamate a supporto dal GSE.

Semmai il GSE era al cospetto di due istanze presentate “per il medesimo progetto” e avrebbe dovuto procedere alla valutazione dell’ultima proposta inviata, annullando d’ufficio la prima, in applicazione del paragrafo 6.4 del regolamento operativo.

(ii) *“Violazione dell’art. 3, comma 2, e dell’art. 8, comma 1, del “Decreto Agrisolare” del Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste n. 211444 del 19.4.2023. Nullità per difetto assoluto di competenza”*;

In subordine, il ricorrente impugna l'art. 3, comma 7, dell'avviso ministeriale e il paragrafo 1.1. del regolamento operativo, per l'ipotesi in cui si ritenga che gli stessi siano pertinenti alla fattispecie e che da essi possa farsi derivare anche in via astratta il fondamento dell'esclusione impugnata.

(iii) *“Violazione dei principi di ragionevolezza e del risultato”*;

Il GSE avrebbe applicato in modo arbitrario e irragionevole le norme di riferimento, in senso contrario all'interesse pubblico all'erogazione delle risorse del PNRR.

4. Con un secondo ricorso n.r.g. 13475/2024, notificato il 5 dicembre e depositato il 12 dicembre 2024, il sig. Masalha impugna il secondo provvedimento avanzando censure speculari a quelle sopra descritte e argomentando altresì, nel terzo motivo di ricorso, sull'applicabilità del soccorso istruttorio nella procedura in esame, se mai il GSE abbia ritenuto rilevante l'errore di indicazione della tabella all'atto del caricamento della domanda.

5. Si è costituito in entrambi i giudizi il GSE per chiedere il rigetto del ricorso.

6. All'esito della camera di consiglio del 18 dicembre 2024, fissata per l'esame della domanda cautelare, il Tribunale ha riunito i due procedimenti e così provveduto:

*“Preso atto della rinuncia alla domanda cautelare formulata all'odierna camera di consiglio; Considerato che, nei limiti di una cognizione sommaria, sembra meritevole di approfondimento nel merito la censura di mancata applicazione dell'art. 6.4 del regolamento operativo Parco Agrisolare, nella parte in cui dispone che “Qualora il GSE, in fase di valutazione delle Proposte inviate, rilevi che per il medesimo progetto siano state presentate dal Soggetto Beneficiario più istanze, procederà con la valutazione dell'ultima Proposta inviata procedendo d'ufficio all'annullamento delle precedenti”, avendo il ricorrente, nell'istanza di riesame in atti, sostenuto che a suo avviso risulta evidente l'erroneità del diniego frapposto alla seconda domanda in ordine di presentazione, “dovendo essere d'ufficio, comunque, annullata la precedente domanda”;*



*Tenuto conto che in entrambi i provvedimenti di esclusione impugnati il GSE rileva la presentazione di due istanze per il medesimo progetto di installazione di un impianto fotovoltaico sulla copertura dello stesso fabbricato nel Comune di Fidenza”.*

Il Tribunale ha contestualmente autorizzato la notifica per pubblici proclami dei ricorsi e fissato l'udienza di merito.

7. Adempiuti tempestivamente i prescritti pubblici proclami, il ricorrente ha gravato un atto di secondo grado del GSE in data 29 gennaio 2025 (doc.26), confermativo del diniego di accesso prot. P20240786883 già impugnato con il ricorso n.r.g. 13475/2024.

7.1. In particolare in data 16 dicembre 2024 il GSE, in relazione all'istanza di riesame, ha avviato un procedimento di autotutela (doc.27) per disporre la rettifica dell'esclusione, nel senso che segue:

(i) il Ministero ha reso al GSE in data 13 novembre 2024 una nota di chiarimenti (doc.10 del GSE, r.g. 13474/2024) ivi affermando che *“nel caso in cui lo stesso progetto risulti presentato più volte, anche nell'ambito di tabelle diverse, il GSE valuterà l'ultima Proposta inviata, procedendo d'ufficio all'annullamento delle precedenti, previa verifica della corrispondenza con il codice ATECO prevalente del Soggetto Beneficiario”*;

(ii) nella seconda domanda in ordine di presentazione, parte istante ha chiesto di accedere alla misura di finanziamento sottesa alla tabella 2A;

(iii) il codice ATECO del ricorrente (1.47, allevamento pollami) non corrisponde a uno di quelli ammissibili per la tabella 2A;

(iv) l'istante è stato invitato a produrre documentazione utile a dimostrare l'esercizio di attività ammissibile a finanziamento nella tabella 2A ossia la visura camerale storica della società per verificare il codice ATECO prevalente dichiarato oppure ulteriori opportune evidenze documentali finalizzate a motivare la classificazione nella tabella 2A selezionata.

7.2. L'istante ha quindi dichiarato di rinunciare all'istanza di riesame, in ragione del giudizio amministrativo pendente (doc.28).

7.3. Il GSE ha nondimeno concluso il procedimento dichiarando improcedibile l'istanza di riesame e per altro verso confermando l'esclusione, data la mancanza di corrispondenza del codice ATECO rispetto alla tabella 2A e l'assenza di utili elementi documentali volti a supportare una conclusione diversa (doc.26).

8. Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 28 febbraio e depositato il 4 marzo 2025 il ricorrente ha impugnato il provvedimento di secondo grado ricevuto, basandosi sui seguenti motivi in diritto: (i) *“Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 3, comma 2, del “Decreto Agrisolare” 19.4.2023 n. 211444, dell’art. 3, comma 7, dell’Avviso 21.7.2023 n. 086481 e del § 1.1. del Regolamento Operativo di cui all’Allegato A dell’Avviso. Elusione e conseguente violazione del paragrafo 6.4 del Regolamento Operativo. Eccesso di potere per motivazione perplessa e contraddittorietà, difetto di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto”*;

Il ricorrente aveva già segnalato in data 18 luglio 2024 (doc.2) l'errore nella selezione della tabella 2A, essendo il suo codice ATECO 1.47 finanziabile solo nell'ambito della tabella 1A, relativa alle aziende agricole connesse alla produzione agricola primaria.

Ad avviso del ricorrente, il GSE doveva prendere atto di avere già emendato l'errore in cui era incorso il ricorrente o, in alternativa, a fronte dell'invalidità della seconda domanda, prendere atto che manca in radice l'iniziale ipotesi del concorso fra più domande, entrambe passibili di esclusione, con relativo diritto al vaglio della prima domanda.

(ii) *“Violazione del divieto di motivazione postuma del provvedimento amministrativo e del giusto processo. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 21 nonies, comma 2, L. 241/90”*.

Il GSE avrebbe indebitamente recuperato ragioni ulteriori del diniego, già emerse a suo tempo nell'istruttoria procedimentale e non manifestate nel provvedimento.

A intendere l'atto del 29 gennaio 2025 come provvedimento di convalida manca l'indicazione delle ragioni di pubblico interesse ai sensi dell'art. 21-

*nonies* della L. 241/90, non potendo comunque procedersi all'integrazione della motivazione.

(iii) *“Violazione dell’art. 10 bis L. 241/90”*;

Nonostante la rinuncia all'istanza di riesame, il GSE ha continuato il procedimento sino a concluderlo con un rigetto e non ha consentito all'istante di presentare le proprie osservazioni in relazione ai motivi ostativi all'accoglimento.

(iv) *“Violazione dell’art. 3, comma 2, e dell’art. 8, comma 1, del “Decreto Agrisolare” del Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste n. 211444 del 19.4.2023. Nullità per difetto assoluto di competenza”*;

Il ricorrente ripropone la seconda censura dei mezzi principali.

(v) *“Violazione dei principi di ragionevolezza e del risultato”*;

Il ricorrente ripropone la terza censura dei mezzi principali, argomentando ulteriormente sulla necessità di attenuare il principio di autoresponsabilità, essendo stato nei fatti già sanato l'errore nell'indicazione della tabella 2A, e inoltre perché risultano disponibili risorse pubbliche non distribuite e perché l'errore di indicazione non riguarda il codice ATECO.

9. Il GSE ha preliminarmente eccepito l'improcedibilità dei ricorsi principali, in particolare per l'emissione del nuovo provvedimento, e sostenuto con vari argomenti l'infondatezza di tutti i motivi di ricorso.

Si è altresì costituito in entrambi i giudizi il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, con atto di stile.

10. All'udienza di merito del 26 marzo 2025, previo deposito di memorie e repliche del ricorrente e del GSE, la causa è stata discussa e trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

11. Il ricorso principale n.r.g. 13474/2024 è infondato, il ricorso principale n.r.g. 13475/2024 è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e i motivi aggiunti sono infondati.

12. Nell'esaminare le eccezioni preliminari di improcedibilità del GSE, si nota che il provvedimento di secondo grado del 29 gennaio 2025 ha riguardato solo la seconda esclusione, oggetto del secondo ricorso, in base alla premessa per cui il Ministero ha inviato una nota di chiarimento in cui ha affermato che nel caso in cui lo stesso progetto risulti presentato più volte anche nell'ambito di tabelle diverse (come nel caso di specie) il GSE valuta l'ultima proposta inviata, procedendo d'ufficio all'annullamento delle precedenti, previa verifica della corrispondenza con la tabella del codice ATECO prevalente dell'interessato.

12.1. Il procedimento di autotutela, volto alla rettifica del secondo provvedimento di esclusione, si è concluso con la conferma dell'esclusione della richiesta di accesso al contributo pervenuta il 16 settembre 2023, sulla base della nuova motivazione della mancanza di corrispondenza del codice ATECO.

12.2. Il provvedimento del 29 gennaio 2025 va quindi qualificato come provvedimento di autotutela recante conferma di un precedente atto sfavorevole per il privato (la sua esclusione dalla procedura di accesso agli incentivi).

12.3. Depone in questo senso la volontà dell'amministrazione, per come oggettivata nel dispositivo del provvedimento.

12.4. Assumono rilievo, nel caso di specie, le regole generali per l'esercizio del potere di autotutela amministrativa dettate dall'art. 21-*nonies* della L. n. 241 del 1990, da declinarsi con riguardo alla particolare figura di autotutela in concreto disposta dall'amministrazione, ossia la conferma di precedente atto (già sfavorevole per il privato) affetto da illegittimità.

12.4.1. La fattispecie rientra nella previsione del comma 2 dell'art. 21-*nonies* della L. n. 241 del 1990, a norma del quale *“È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole”*.

12.4.2. La disposizione consente alla pubblica amministrazione di convalidare i propri atti affetti da vizi di legittimità, attraverso una manifestazione di volontà intesa ad eliminare il vizio da cui l'atto stesso è inficiato; ciò, attraverso un istituto di carattere generale, volto a rendere l'atto stabile a tutti gli effetti per i quali è preordinato, ogniqualvolta il pubblico interesse ne richieda il consolidamento (Cons. Stato, VI, 3385/2021).

12.4.3. L'ampiezza della formula utilizzata dal Legislatore consente di ricomprendere nella convalida figure quali la sanatoria (che si verifica allorché un provvedimento viziato per mancanza nel procedimento di un atto preparatorio viene sanato dalla successiva emanazione dell'atto mancante) e la ratifica (consistente nell'appropriazione dell'atto, emesso da un organo incompetente, ovvero fornito di una competenza temporanea e occasionale, da parte dell'autorità che sarebbe stata competente).

12.4.4. La convalida continua invece a distinguersi, per struttura e funzione, da altri istituti limitrofi e segnatamente: dall'atto meramente confermativo, enucleato dalla giurisprudenza per impedire l'elusione della perentorietà del termine di ricorso, il quale non modifica forma, motivazione e dispositivo del provvedimento confermato (rimasto generalmente inoppugnato); dalla conferma propria, la quale, sebbene connotata dall'apertura di una nuova istruttoria, non è comunque volta a rimuovere alcun vizio; dalla rettifica, che ha ad oggetto le difformità che non comportano l'invalidità del provvedimento originario ma solo la sua irregolarità; infine, dalla conversione che tiene fermo l'atto originario sussumendolo però sotto una diversa fattispecie legale (Cons. Stato, VI, 3385/2021).

12.4.5. La convalida è il provvedimento con il quale la pubblica amministrazione, nell'esercizio del proprio potere di autotutela decisionale e all'esito di un procedimento di secondo grado, interviene su un provvedimento amministrativo viziato e, come tale, annullabile, emendandolo dai vizi che ne determinano l'illegittimità e, dunque, l'annullabilità (Cons. Stato, IV, 6125/2018).

12.4.6. Il GSE ha quindi posto in essere una convalida del secondo provvedimento di esclusione, da inquadrarsi pur sempre nell'ampio *genus* dei provvedimenti di autotutela.

12.4.7. Il relativo regime giuridico, pertanto, è quello specificamente indicato dal comma 2 dell'art. 21-*nonies* della L. n. 241 del 1990, che richiede il rispetto di un termine ragionevole, non necessariamente coincidente con quello di diciotto (o di dodici) mesi indicato dal comma 1, oltre che la valutazione delle ragioni di interesse pubblico (cfr. Cons. Stato, V, 7891/2023, nel confermare TAR Lazio, II, 16106/2022).

12.5. Così inquadrato il provvedimento di secondo grado in questione, lo stesso è caratterizzato da una nuova istruttoria e da una motivazione integrativa dell'esclusione che implicitamente ma chiaramente, per effetto del rinvio in premessa alla nota del Ministero del 13 novembre 2024, afferma la necessità di valutare l'ultima proposta presentata, nel caso della presentazione di diverse proposte riguardanti lo stesso progetto, previa verifica della corrispondenza del codice ATECO alla tabella richiesta: ne segue che il provvedimento di esclusione oggetto di autotutela è da intendersi sostituito, sia pure con conferma dell'effetto di esclusione già prodotto.

12.6. Da qui la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso principale n.r.g. 13475/2024.

13. L'eccezione di improcedibilità del ricorso principale n.r.g. 13474/2024 è invece infondata.

13.1. Per quanto il ricorrente nell'istanza di riesame abbia sostenuto che la seconda domanda doveva intendersi sostitutiva della prima, si rileva che tale successiva qualificazione del ricorrente, formulata a supporto di un'istanza di revisione della seconda esclusione e quindi pur sempre funzionale all'ammissione a finanziamento dell'interessato, non priva di autonoma lesività il primo provvedimento di esclusione.

13.2. Inoltre, il secondo provvedimento di esclusione è stato sostituito da un nuovo atto ma non vale altrettanto per il primo provvedimento di esclusione.

13.3. Può quindi affermarsi la sussistenza dell'interesse ad impugnare la prima esclusione, dato che per essa mancano atti e fatti univoci da cui possa desumersi la carenza d'interesse alla decisione (in questo senso, *“l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse può essere dichiarata solo allorché sussista una situazione in fatto o in diritto del tutto nuova rispetto a quella esistente al tempo della proposizione del gravame e tale da escludere con assoluta sicurezza che la sentenza di merito possa conservare una qualsiasi utilità residua, anche meramente strumentale o morale, per il ricorrente, tanto da doversi sostenere che la pronuncia di improcedibilità, per non risolversi in un sostanziale diniego di giustizia, può dunque aver luogo soltanto quando - in esito ad un rigoroso esame - non residui in capo al ricorrente alcun vantaggio conseguibile dalla pronuncia sul merito del ricorso”*, cfr. TAR Emilia-Romagna, Bologna, 145/2022).

14. Nel merito, il primo motivo del ricorso principale n.r.g. 13474/2024, che deduce il non corretto inquadramento della fattispecie da parte del GSE, è infondato.

14.1. Sussiste, nel senso correttamente dedotto dal ricorrente, l'elusione dell'art. 6.4. del regolamento operativo del GSE, secondo cui va valutata solo la seconda domanda con annullamento d'ufficio delle precedenti.

14.2. È quindi esatta l'affermazione secondo cui l'art. 3 comma 2 del decreto 0211444 del 19 aprile 2023 e l'art. 3 comma 7 dell'avviso 38641 del 21 luglio 2023, citati nei provvedimenti per fondare l'esclusione, riguardano fattispecie diverse, volte a disciplinare l'esclusione dell'impresa che presenti domande a valere sulle risorse di entrambi i punti (i) e (iv) dell'art. 3 comma 2 del decreto o dello stesso soggetto proponente, che presenti più domande a valere su tabelle diverse.

14.3. Tuttavia, il GSE è incorso in una violazione formale, nel senso dell'art. 21-octies, secondo comma, l. 241/90 secondo cui *“Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”*.

14.4. Il contenuto dispositivo del provvedimento di esclusione non avrebbe potuto avere contenuto in concreto diverso: se è erronea la norma procedimentale richiamata dal GSE per fondare l'esclusione, l'esclusione della prima proposta deriverebbe comunque dell'applicazione vincolata dell'art. 3, comma 8, dell'avviso ministeriale (*“Qualora il GSE, in fase di valutazione delle Proposte inviate, rilevi che, per il medesimo progetto, siano state presentate dal Soggetto Beneficiario più istanze, valuterà l'ultima Proposta inviata procedendo d'ufficio all'annullamento delle precedenti”*) e nello stesso senso dell'art. 6.4 del regolamento operativo.

14.5. La previsione procedurale di una considerazione esclusiva dell'ultima domanda in ordine di presentazione per lo stesso progetto serve a un andamento efficiente e razionale dell'esame delle domande e consente all'operatore di emendare errori di compilazione fino al termine di scadenza, con la presentazione di una nuova domanda sostitutiva della precedente.

14.6. Lo conferma incidentalmente lo stesso comportamento dell'interessato, che nell'istanza di riesame ha dato atto in modo espresso della necessità di annullare d'ufficio la prima domanda.

14.7. La motivazione dell'esclusione è erronea perché fa riferimento a previsioni escludenti per ragioni diverse ma il contenuto di esclusione deriverebbe comunque dall'art. 3, comma 8, dell'avviso ministeriale e dall'art. 6.4 del regolamento operativo, non impugnati al riguardo dal ricorrente, per effetto dei quali comunque le domande precedenti all'ultima in ordine di presentazione devono essere escluse.

14.8. Lo ha ribadito la nota del Ministero confermando, con motivazione logica, il contenuto dell'art. 3, comma 8, dell'avviso ministeriale e indirettamente dell'art. 6, comma 4, regolamento operativo.

15. Il secondo motivo del ricorso principale n.r.g. 13474/2024, al pari del quarto motivo aggiunto che lo riproduce, è assorbito, perché espressamente condizionato dal ricorrente alla ritenuta pertinenza alla fattispecie dell'art. 3, comma 7, dell'avviso ministeriale e del paragrafo 1.1. del regolamento



operativo, risultando invece la fattispecie pienamente sussumibile nelle distinte disposizioni prima richiamate.

16. Il terzo motivo del ricorso principale n.r.g. 13474/2024, che deduce violazione dei principi di ragionevolezza e risultato, è infondato.

16.1. Tenuto conto dell'effetto escludente derivante dalla presentazione della seconda domanda, il provvedimento di esclusione non è ricollegabile a una valutazione discrezionale della convenienza ed opportunità dell'ammissione, nell'ambito della quale possano incidere i principi di ragionevolezza e di risultato.

16.2. Lo stesso ricorrente ha dichiarato nell'istanza di riesame che dal controllo della prima domanda venne rilevata una *“incompletezza-inesattezza”* nella compilazione, con correlata presentazione di una nuova domanda *“da intendersi sostitutiva della precedente, completa in ogni sua parte”*.

16.3. Pertanto i principi richiamati depongono per la necessità non solo vincolata ma anche logica di considerare esclusa o comunque non valutabile la prima domanda.

17. Passando all'esame dei motivi aggiunti, il primo motivo aggiunto è infondato.

17.1. Non è condivisibile il ragionamento del ricorrente secondo cui il GSE doveva prendere atto di avere già emendato l'errore in cui era incorso il ricorrente, stante una segnalazione via chat al servizio “assistenza clienti GSE” circa l'erronea indicazione della tabella 2A nella seconda domanda (doc.2), o prendere atto che mancava in radice il concorso fra più domande.

17.2. Dal combinato disposto della comunicazione di avvio del procedimento di autotutela e dell'atto conclusivo di convalida risulta chiaro che l'amministrazione abbia inteso fare applicazione delle norme citate, le quali sanciscono un'ipotesi di esclusione vincolata, priva di margini discrezionalità, ciò emergendo dalla sola circostanza in fatto della presentazione di più istanze all'erogazione dei benefici richiesti (TAR Lazio, I-quater, 7140/2019; III-ter, 12336/2021).

17.3. L'avvenuta segnalazione al servizio di assistenza è un'iniziativa di parte che non obbliga l'amministrazione a sanare l'errore di presentazione della domanda dopo la scadenza del termine.

17.4. Al riguardo questa Sezione ha recentemente confermato un consolidato indirizzo sull'irrelevanza di aspettative di sanatoria di errori di compilazione nelle procedure a sportello del GSE, dato anche il loro carattere massivo:

*“3.2. Sulla correttezza dell'esclusione del richiedente giova richiamare la giurisprudenza amministrativa che, in relazione alle c.d. procedure a sportello (come quella oggi in esame), ha più volte sottolineato che le opportunità di regolarizzazione, chiarimento o integrazione documentale non possono tradursi, pena la violazione del principio della par condicio, in un'occasione di aggiustamento postumo, per giunta ad iniziativa dell'amministrazione, e cioè in un espediente per eludere le conseguenze associate dalla legge o dal bando alle manchevolezze della domanda, o per ovviare alle irregolarità non sanabili conseguenti alla negligente inosservanza di chiare e inequivoche prescrizioni tassative imposte a tutti i concorrenti (Cons. Stato, n. 5698/2018).*

*3.2.1. In particolare, nelle procedure comparative e di massa, caratterizzate dalla presenza di un numero ragguardevole di partecipanti, non può maturare un'aspettativa in capo al richiedente che l'amministrazione controlli e corregga eventuali irregolarità della domanda, per di più se questi si inseriscono, come nel caso di specie, nella parte dedicata alla procedura per attivare la fase del “soccorso istruttorio”, in quanto la lex specialis configura in capo al singolo partecipante dei basilari obblighi di correttezza, solidarietà e autoresponsabilità che gli impongono di assolvere oneri minimi di cooperazione, quali il dovere di fornire informazioni non reticenti, complete e non contraddittorie, di compilare moduli e di presentare documenti (Cons. Stato, n. 4932/2016; Ad. Plen., n. 9 del 2014)” (TAR Lazio, III-ter, 4463/2025).*

17.5. Con evidenza il concorso fra domande sussiste, non potendo interpretarsi l'erronea formulazione di una delle due domande come equivalente alla mancata presentazione della domanda, per ragioni di certezza e di corretto e ordinato svolgimento della procedura di accesso agli incentivi.

18. Il secondo motivo aggiunto, che deduce violazione del divieto di motivazione postuma del provvedimento e violazione dell'art. 21-*nonies*, comma 2, della L. 241/90, è infondato.

18.1. L'amministrazione non ha indebitamente integrato in modo postumo la motivazione ma assunto un'iniziativa sanante della seconda esclusione, in quanto viziata, e proceduto in autotutela a confermare l'esclusione con una motivazione stavolta corretta in applicazione vincolata di norme escludenti.

18.2. La carenza della motivazione attiene all'insufficienza del discorso giustificativo-formale, nel senso che la seconda esclusione ha errato nell'individuare la fattispecie escludente e il provvedimento di convalida l'ha correttamente individuata.

18.3. Ove il codice ATECO fosse risultato corrispondente alla tabella indicata, sottesa alla misura incentivante richiesta, l'impresa sarebbe risultata ammessa, per cui il GSE non ha surrettiziamente confermato l'esclusione con un cambiamento di motivazione arbitrario ma ha verificato la possibilità di ammettere l'impresa, poi risultata carente anche del requisito della corrispondenza del codice ATECO.

18.4. Le ragioni di pubblico interesse *ex art. 21-*nonies**, comma 2, sono chiaramente desumibili già dalla motivazione della comunicazione di avvio ossia il "*rispetto del processo di valutazione delle domande nell'ambito di una procedura concorrenziale a sportello*".

18.5. L'amministrazione ha legittimamente convalidato il secondo provvedimento, sussistendo un contenuto erroneo della dichiarazione sostitutiva che vale come istanza di partecipazione e trattandosi di dati rilevanti ai fini del corretto inquadramento nella procedura di finanziamento.

19. Il terzo motivo aggiunto, che deduce violazione dell'art. 10-*bis* della L. 241/90, è infondato.

19.1. La comunicazione di avvio del procedimento ha chiaramente informato l'operatore economico della necessità di trasmettere documentazione integrativa circa il codice ATECO e della possibilità di concludere il nuovo

procedimento sulla sola base degli elementi disponibili, in assenza della documentazione richiesta, risultando così evidenziato il possibile effetto escludente.

19.2. Il riscontro procedimentale dell'istante è stato poi preso in considerazione e valutato, sia pure senza aderire alla richiesta di archiviare il procedimento di autotutela.

20. Il quinto motivo aggiunto è infondato.

20.1. I principi di ragionevolezza, risultato e gli obiettivi di investimento del PNRR non tolgono che compete all'amministrazione darsi regole per poter esaminare e vagliare in modo ragionevole ed entro limiti logistici e cronologici definiti i moduli di domanda, a fronte della possibilità per l'operatore economico di emendare di fatto fino al termine di scadenza la proposta di progetto così da evitare l'esclusione dagli incentivi.

20.2. Come anticipato le carenze nella presentazione della domanda, consistite nella presentazione di una prima domanda erronea poi sostanzialmente rinunciata e di una seconda domanda per lo stesso progetto, che ha indicato stavolta una tabella sottesa a una misura di finanziamento non ammissibile per il ricorrente, non sono passibili di soccorso istruttorio in base al principio di autoresponsabilità (cfr. TAR Lazio, 4463/2025; 14639/2023).

21. In conclusione il ricorso principale n.r.g. 13474/2024 è infondato; il ricorso principale n.r.g. 13475/2024 è improcedibile; i motivi aggiunti sono infondati.

L'esito parzialmente in rito, alla luce del sopravvenuto provvedimento di secondo grado, e la parziale novità della questione giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti e riuniti:

-respinge il ricorso principale n.r.g. 13474/2024;

-dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso principale n.r.g. 13475/2024;

-respinge i motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Tuccillo, Presidente FF

Gabriele La Malfa Ribolla, Referendario, Estensore

Giacomo Nappi, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Gabriele La Malfa Ribolla**

**IL PRESIDENTE**  
**Raffaele Tuccillo**

IL SEGRETARIO