

Pubblicato il 27/02/2026

N. 03793/2026 REG.PROV.COLL.
N. 13280/2025 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 13280 del 2025, proposto da - OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Sticchi Damiani, Savino De Toma, Isabella Tritta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Gse S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Arturo Cancrini, Francesco Vagnucci, Antonio Pugliese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento, previa concessione di misure cautelari:

- del provvedimento del GSE prot. -OMISSIS- del 23.07.2025, recante la decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti di cui al Decreto dell'impianto fotovoltaico n. -OMISSIS-, sito in Trani, di titolarità della ricorrente (di seguito, anche il "Provvedimento");
- della nota prot. -OMISSIS- del 15.09.2025, con cui il GSE ha chiesto entro 30 giorni la restituzione degli incentivi ritenuti indebitamente percepiti a seguito della decadenza per un importo pari a € 2.930.507,19;

- delle fatture emesse dal GSE in data 7 ottobre 2024 nn. -OMISSIS-, -OMISSIS-e -OMISSIS-, recanti come causale "corrispettivo a copertura degli oneri di gestione convenzione: -OMISSIS-" e rispettivamente relative ai periodi di riferimento 2021, 2022 e 2024;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto dall'odierna ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Gestore dei servizi energetici - Gse S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 febbraio 2026 il dott. Mario Gallucci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'odierna ricorrente è titolare di un impianto fotovoltaico di potenza pari a 990,00 kW, sito nel Comune di Trani (BT) e ammesso agli incentivi di cui al D.M. 5 maggio 2011 (Quarto Conto energia).
2. Nel 2016 il GSE ha sottoposto l'impianto ad un procedimento di verifica dopo aver ricevuto dalla Guardia di finanza la richiesta di rinvio a giudizio che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trani aveva formulato nei confronti del legale rappresentante della società, per aver concorso a realizzare, attraverso l'artificiosa suddivisione di un unico impianto, tre impianti contigui - fra i quali l'impianto di cui si tratta - sulla base di denuncia di inizio attività e in assenza dell'autorizzazione unica regionale.
3. Il GSE invitava la Società a fornire documenti e osservazioni e, nel contempo, sospendeva cautelativamente l'erogazione degli incentivi.
4. Pervenute le osservazioni della società, il procedimento di verifica si concludeva con la nota in data 1° giugno 2017, con cui il GSE riteneva l'impianto di cui si tratta non contiguo rispetto agli altri due e riconosceva la

spettanza degli incentivi, *“non essendo emersi elementi o violazioni tali da indurre ad adottare un provvedimento di decadenza dal diritto agli incentivi”*.

5. Con nota in data 25 marzo 2020 il GSE comunicava la sospensione dell'erogazione degli incentivi *“fino all'esito definitivo del procedimento penale”*, poiché con dispositivo pronunciato all'udienza del 29 gennaio 2020 il Tribunale di Trani aveva applicato nei confronti della società le sanzioni interdittive di durata biennale del divieto di contrattare con le Pubbliche Amministrazioni e dell'esclusione dalle agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi, con revoca di quelli già concessi.

6. La sentenza del Tribunale di Trani n. -OMISSIS-, depositata in data 28 aprile 2020, ha dichiarato -OMISSIS- responsabile dell'illecito amministrativo dipendente dal reato di cui all'art. 640-bis del c.p. (doc. 4 prod. Gse, pag. 314 di 314 del file .pdf). Più precisamente, dopo aver rilevato la prescrizione del reato presupposto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, ha svolto un accertamento autonomo della responsabilità amministrativa della persona giuridica nel cui interesse e a cui vantaggio è stato commesso l'illecito. Quanto alla sussistenza dell'interesse dell'odierna ricorrente, il Tribunale di Trani ha ritenuto che *“la condotta negligente dell'Ente -OMISSIS- abbia trovato fondamento nell'interesse della società a ottenere in tempi rapidi le sovvenzioni rilasciate dal GSE che sulla scorta di una corretta rappresentazione della realtà, non sarebbero state concesse. Tale interesse ha indotto la società ad avvalersi di un titolo inidoneo (D.I.A.) alla realizzazione del complessivo parco fotovoltaico, previo artificioso frazionamento dello stesso (...)”* al fine di eludere la normativa in materia di incentivi e inducendo in errore il GSE (doc. 4 prod. GSE, pagg. 291-292 di 314 del file .pdf; pag. 308 di 314 del file .pdf).

7. Il provvedimento di sospensione dell'erogazione degli incentivi adottato dal GSE è stato gravato dinanzi a questo Tribunale.

8. Nelle more del giudizio amministrativo è proseguito il processo penale e sono intervenute le sentenze della Corte d'Appello di Bari n. -OMISSIS-, depositata il 15 febbraio 2023 (doc. 6 prod. GSE), e la sentenza della Corte di

Cassazione, sez. VI, n. -OMISSIS-, pubblicata il 5 aprile 2024 (doc. 7 prod. GSE), che hanno confermato la configurabilità della lottizzazione abusiva e, in capo alla società ricorrente, la responsabilità amministrativa derivante dal reato presupposto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (doc. 7 prod. GSE, punto 12).

In particolare, la Corte d'Appello di Bari ha accertato:

- (i) l'“unicità dell'iniziativa economica”, l'“artificiosa suddivisione degli impianti”, l'inidoneità “*ab origine*” dei titoli edilizi (DIA) e la necessità di rilascio dell'autorizzazione unica regionale (doc. 6 prod. GSE, pagg. 100-117 di 136 del file .pdf);
- (ii) che “*la falsità si è tradotta in un'artificiosa rappresentazione della realtà, idonea ad indurre in errore la G.S.E. non per scelta soggettiva, ma in ragione del carattere degli atti e documenti prodotti, destinati a provare la verità di quanto in essi dichiarato*” (doc. 6 prod. GSE, pag. 112 di 136 del file .pdf);
- (iii) che non si è trattato di irregolarità amministrative nella presentazione delle pratiche, poiché “*l'iter amministrativo per l'ottenimento dei contributi da parte della G.S.E. è stato contraddistinto da dichiarazioni false sulle date di inizio (e per vero anche di ultimazione) dei lavori, nonché da false dichiarazioni sulla idoneità dei titoli edilizi a realizzare gli impianti in parola; dunque è sussistente il contestato reato di cui all'art. 640 bis c.p.*” (doc. 6 prod. GSE, pag. 115 di 136 del file .pdf).

La Corte di Cassazione ha ritenuto:

- a) che le sentenze dei giudici di merito “*abbiano fatto corretta applicazione della normativa (...) nel ritenere integrato il reato di lottizzazione abusiva*” (doc. 7 prod. GSE, punto 9.1);
- b) la riconducibilità dei tre impianti - fra cui v'è l'impianto *de quo* - ad un “*unico centro di interessi e, dunque, la sostanziale unicità della iniziativa imprenditoriale*” (doc. 7 prod. GSE, punto 9.1);
- c) l'illegittimità dei titoli edilizi (doc. 7 prod. GSE, punto 9.1);
- d) che “*l'artificio della indicazione di una diversa data di ultimazione delle opere (...) fosse strumentale a mantenere la validità delle DDILAA, le quali sarebbero, diversamente,*

decadute (...)” (doc. 7 prod. GSE, punto 9.1);

e) la configurabilità della truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, evidenziando che *“il fine avuto di mira con le DDILAA del 2008 non era, dunque, la realizzazione di incentivi di superiore importo (perché non era forse prevedibile il decalage dei meccanismi incentivanti) ma la acquisizione di incentivi che, in assenza dei requisiti di regolarità urbanistica, non sarebbero spettati ovvero di cui i richiedenti non avrebbero avuto titolo a fruire, prevedendo il conto energia un plafond limitato”* (doc. 7 prod. GSE, punto 11);

f) che la regolarità del titolo urbanistico era *condicio sine qua non* per l’accesso agli incentivi (doc. 7 prod. GSE, punto 11);

g) l’infondatezza delle *“deduzioni relative alla inidoneità decettiva della condotta”* (doc. 7 prod. GSE, punto 11);

h) la rilevanza della *“falsa attestazione inviata al Comune di Trani sulla data di avvio dei lavori dell’impianto (...) preordinata ad avvalersi delle norme sul cd. salva DLA”* (doc. 7 prod. GSE, punto 11).

9. Su tale base il GSE ha avviato un nuovo procedimento di verifica volto all’annullamento in autotutela del provvedimento in data 1° giugno 2017.

10. Con sentenza n. -OMISSIS- questo Tribunale ha respinto l’impugnativa proposta contro il provvedimento di sospensione dell’erogazione degli incentivi.

11. La predetta sentenza è stata appellata dinanzi al Consiglio di Stato.

12. Il GSE concludeva il nuovo procedimento di verifica il GSE adottando il provvedimento di decadenza integrale dagli incentivi in questa sede impugnato, il quale si fonda essenzialmente sull’accertamento delle violazioni rilevanti di cui alla lettera a) e alla lettera j) del D.M. 31 gennaio 2014, integrate rispettivamente dalla presentazione di dati non veritieri e dalla trasmissione della domanda di accesso agli incentivi *“nonostante l’insussistenza dei requisiti autorizzativi”*.

13. A seguito dell’adozione di tale provvedimento da parte del GSE, la società manifestava la propria carenza di interesse alla prosecuzione del giudizio di

appello avverso il provvedimento di sospensione dell'erogazione degli incentivi e, pertanto, il ricorso veniva dichiarato improcedibile (Cons. Stato, sez. II, n. 7998/2025).

14. Il ricorso avverso il provvedimento di decadenza è articolato nei seguenti motivi.

I. Violazione di legge - violazione dell'art. 97 Cost. - violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'attività amministrativa da parte del G.S.E - violazione e falsa applicazione dei principi che governano l'autotutela amministrativa, ex art. 21 nonies della legge n. 241/90 - violazione del principio di proporzionalità, gradualità e adeguatezza dell'azione amministrativa - violazione e falsa applicazione dell'art. 654 c.p.p - travisamento dei fatti - eccesso di potere per erronea presupposizione - insufficiente, inadeguata ed omessa istruttoria - irragionevolezza manifesta e contraddittorietà - eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto e diritto - eccesso di potere per sviamento.

Sarebbero stati violati principi in materia autotutela, al cui paradigma andrebbe ricondotto il provvedimento impugnato, che rivaluterebbe questioni già esaminate ovvero accertabili in precedenza. Non sarebbero intervenuti elementi di novità rispetto all'istruttoria condotta dal GSE nel 2017 né vi potrebbe essere interferenza con i fatti materiali valutati nel giudizio penale, riguardando quest'ultimo la questione del titolo abilitativo necessario alla costruzione dell'impianto. La violazione del termine ragionevole sarebbe integrata dal tempo trascorso tra l'avvio e la conclusione del procedimento di verifica, essendo passati oltre tre anni. Sarebbe inoltre mancata la valutazione dell'interesse pubblico rispetto all'interesse del soggetto privato, che avrebbe maturato un legittimo affidamento.

Il GSE non avrebbe correttamente interpretato gli esiti del giudizio penale, in quanto le deduzioni fattuali poste alla base del riconoscimento della responsabilità amministrativa da reato della società ricorrente sarebbero diverse rispetto a quelle devolute alla cognizione del giudice amministrativo, concernenti la sussistenza dell'artato frazionamento. Inoltre, ha ritenuto che la società avesse presentato documentazione irregolare e che non fosse in

possesso dei titoli autorizzativi, ha rivalutato la legittimità della procedura abilitativa ai fini dell'incentivazione richiesta e l'idoneità della distanza fisica tra gli impianti a neutralizzare l'unico centro di interessi, requisiti già esaminati con esito positivo nella verifica del 2017.

L'infrazione ad esito del giudizio penale di una sanzione pecuniaria e non, invece, di sanzioni interdittive dimostrerebbe che si è trattato di un fatto di minore gravità.

Il GSE si sarebbe limitato a recepire le risultanze del processo penale senza svolgere una distinta istruttoria e tale vizio istruttorio si sarebbe propagato alla motivazione del provvedimento di decadenza. Al riguardo viene prefigurata la disposizione di una verifica, di una consulenza tecnica d'ufficio ovvero di altra attività istruttoria al fine di *“rilevare l'oggettiva distanza fisica e la reciproca autonomia tecnica tra l'impianto di titolarità della ricorrente e gli altri due impianti asseritamente riconducibili ad un'unica iniziativa”*. L'esistenza di un titolo abilitativo valido ed efficace e l'assenza di false dichiarazioni avrebbero dovuto al più condurre all'applicazione della decurtazione nella misura stabilita dal Regolamento controlli del GSE in data 22 dicembre 2023 in relazione al frazionamento.

II. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011. Violazione e falsa applicazione degli articoli 9 e 13 del d.lgs. n. 231/2001. Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, del dm controlli del 31.01.2024 e del regolamento controlli del 22.12.2023. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità e irrazionalità manifesta.*

Il provvedimento di decadenza integrale contrasterebbe con i principi di proporzionalità e di gradualità delle sanzioni in materia di incentivi e con l'apparato sanzionatorio previsto con riguardo alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Il GSE non avrebbe tenuto conto gli apporti forniti dal soggetto responsabile nel corso del procedimento di verifica, con conseguenti ripercussioni sulla legittimità del provvedimento finale.

L'impugnativa si conclude con la richiesta di tutela cautelare.

15. Il Gse si è costituito in giudizio per resistere al ricorso e ha depositato memoria e documenti in vista della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare.

16. La società ricorrente ha depositato il proprio scritto difensivo.

17. Alla camera di consiglio del 26 novembre 2025 il Collegio ha preso atto della rinuncia all'istanza cautelare e la causa è stata rinviata all'udienza pubblica fissata per la discussione.

18. La parte ricorrente ha depositato memoria ex art. 73 del codice del processo amministrativo, cui ha replicato il GSE.

19. All'udienza pubblica del 3 febbraio 2026 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Il primo motivo di ricorso contesta in sostanza i vizi istruttori e motivazionali del provvedimento impugnato, con particolare riguardo alla violazione dei principi in materia di autotutela.

1.1. Nel procedimento di verifica avviato a seguito della sentenza della Corte di Cassazione n. -OMISSIS- il GSE ha accertato il carattere non veridico delle dichiarazioni rese dal soggetto responsabile all'atto della presentazione dell'istanza di incentivazione e l'insussistenza dei titoli abilitativi per la costruzione dell'impianto.

Le motivazioni del provvedimento impugnato attengono alla violazione delle lettere a) e j) del D.M. 31 gennaio 2014, consistenti rispettivamente nella presentazione al GSE di dati ovvero documenti falsi o contraffatti ai fini dell'accesso agli incentivi e nell'insussistenza dei titoli abilitativi ovvero di documenti essenziali ai fini della verifica di ammissibilità della domanda.

Il GSE ha potuto svolgere tali rilievi sostanziali solo dopo aver valutato le risultanze del procedimento penale e dopo aver ricostruito sulla base di esse il quadro fattuale relativo al rapporto incentivante.

La configurabilità del reato di lottizzazione abusiva con riguardo alla costruzione dell'impianto e del reato di truffa aggravata per il conseguimento

di erogazioni pubbliche (quale presupposto della responsabilità amministrativa dell'odierna ricorrente) hanno chiarito che il frazionamento dell'unico impianto di potenza cumulativa in tre impianti distinti (di potenza inferiore all'unico impianto) non fosse preordinato ad ottenere un maggiore incentivo rispetto a quello spettante (eludendo la logica di proporzionalità inversa di cui all'art. 12 del D.M. 5 maggio 2011), ma ad accedere agli incentivi in assenza del titolo prescritto dalla legge (denuncia di inizio attività in luogo dell'autorizzazione unica) (doc. 7 prod. GSE, Cass. pen., sez. VI, n. -OMISSIS-, punto 11).

Il procedimento di verifica ha pertanto consentito al GSE di apprendere fatti e circostanze prima ignoti e incidenti sul momento genetico del rapporto incentivante. La configurabilità della lottizzazione abusiva e della truffa di cui all'art. 640-bis del c.p. è emersa solo successivamente alla conclusione del primo procedimento di verifica (2016-2017) e alla sospensione dell'erogazione degli incentivi, la quale è stata adottata sulla base del dispositivo della sentenza di primo grado (doc. 8 prod. ric.). Come illustrato nella parte in fatto, il dispositivo della sentenza del Tribunale di Trani n. -OMISSIS- è stato letto nell'udienza del 29 gennaio 2020 (doc. 8 prod. ric. cit.), mentre il deposito della pronuncia in cancelleria è avvenuto il 28 aprile 2020 (doc. 4 prod. GSE).

1.2. La giurisprudenza ha chiarito che il termine per l'esercizio del potere di autotutela di cui all'art. 21-novies della legge 241/1990 decorre “*dalla scoperta dei fatti e delle circostanze*” (Cons. Stato, sez. II, n. 9691/2024). Tale principio è applicabile sia all'annullamento d'ufficio sia alla decadenza di cui all'art. 42 del D.Lgs. 28/2011 che, a seguito della novella operata dall'art. 56 del D.L. 76/2020, è ancorata ai presupposti stabiliti dall'art. 21-novies.

Nel caso di specie la “*scoperta dei fatti e delle circostanze*” è avvenuta solo ad esito del procedimento penale che ha interessato anche l'odierna ricorrente, poiché in tale momento il GSE ha acquisito il quadro fattuale della vicenda controversa nella sua completezza. La sentenza della Corte di Cassazione n. -OMISSIS- ha confermato la sentenza della Corte d'appello di Bari n. -

OMISSIS- rappresentando che *“il ricorso nell’interesse di ‘OMISSIS-’ reitera temi, sulla non configurabilità della lottizzazione abusiva e sull’assenza di accertamento di responsabilità per il reato presupposto di truffa, già posti all’attenzione dei Giudici di merito e dagli stessi puntualmente risolti”*. La sentenza della Corte d’appello di Bari ha riconosciuto, con riferimento al reato di truffa, l’unicità dell’impianto e l’inidoneità della DIA quale titolo abilitativo per la costruzione dell’impianto e, con riguardo al reato di falso, la non veridicità delle attestazioni necessarie al conseguimento degli incentivi, rappresentando che *“anche a voler ritenere non perfettamente adiacente il fondo sul quale si trovava l’impianto della -OMISSIS-rispetto a quelli sui quali sono stati edificati gli altri due impianti di -OMISSIS-, comunque non sarebbe stata possibile la realizzazione mediante DIA [...] in considerazione dell’unicità del centro di interessi cui faceva capo la realizzazione del parco fotovoltaico composto da tre impianti di potenza nominale inferiore ad 1 MW”*.

La ricostruzione effettuata dalla pronuncia della Corte d’Appello è stata confermata dalla sentenza resa dalla Cassazione e, pertanto, in tale momento il GSE ha avuto modo di acquisire in via definitiva e stabile gli elementi conoscitivi incidenti sul perfezionamento della fattispecie agevolativa, non accertabili in precedenza sulla base della rappresentazione dei fatti offerta dall’odierna ricorrente e non ancora emersi dal procedimento penale al momento di effettuazione della prima verifica sull’impianto (2016-2017) ovvero dell’adozione del provvedimento di sospensione dell’erogazione degli incentivi (marzo 2020).

1.3. Non merita condivisione la tesi della società ricorrente, secondo cui non vi potrebbe essere interferenza con i fatti materiali valutati nel giudizio penale, poiché quest’ultimo riguarderebbe la questione del titolo abilitativo necessario alla costruzione dell’impianto.

La non utilizzabilità della DIA (in luogo dell’AU regionale) quale titolo abilitativo di singoli impianti di potenza inferiore (che, in realtà, costituiscono un unico impianto di potenza cumulativa) e la presentazione di documentazione non veritiera sono le circostanze accertate nel giudizio penale

che il GSE ha correttamente valutato come ostative al riconoscimento degli incentivi, poiché integrano le violazioni rilevanti e gravi di cui alle lettere a) e j) del D.M. 31 gennaio 2014.

Dall'accertamento di tali violazioni è derivata necessariamente la decadenza integrale dagli incentivi, in quanto esse sono correlate all'ottenimento dell'incentivo e non, invece alla corretta determinazione della tariffa ai sensi dell'art. 12, comma 5, del D.M. 5 maggio 2011.

La decadenza parziale e, a valle di essa, la rideterminazione della tariffa possono conseguire alla rilevazione di un artato frazionamento (art. 12, comma 5, del D.M. 5 maggio 2011; art. 11, comma 3, del D.M. 31 gennaio 2014) solo nei casi in cui non sia in discussione la validità dei titoli abilitativi e la veridicità delle dichiarazioni rese dal soggetto responsabile.

Il D.M. 5 maggio 2011 (Quarto Conto energia) prevede un regime incentivante che riconosce una premialità crescente al diminuire della potenza dell'impianto; onde l'importanza dell'anzidetto art. 12, comma 5, volto a rendere effettivo il divieto di frazionamento degli impianti e ad evitare l'indebito riconoscimento di una tariffa più vantaggiosa rispetto a quella in concreto spettante.

Nel caso in esame la condotta del soggetto responsabile non ha influito unicamente sulla determinazione dell'incentivo in concreto spettante (tramite la corretta individuazione della tariffa) ma, prima ancora, sull'accesso all'incentivo.

Detto in altri termini, la condotta non si è limitata ad incidere sull'esecuzione del rapporto incentivante ma ne ha condizionato l'instaurazione.

1.4. Per quanto concerne la proporzionalità e la ragionevolezza dell'ablazione integrale, si osserva che nel caso in esame le violazioni rilevate dal Gestore sono correlate a due presupposti essenziali ai fini del riconoscimento del beneficio (sussistenza del titolo abilitativo e veridicità della documentazione) e, pertanto, la loro gravità preclude una rimodulazione del contributo. La rimodulazione dell'incentivo presuppone - quale effetto della decadenza

parziale ai sensi dell'art. 12, comma 5, del D.M. 5 maggio 2011 ovvero della decurtazione di cui all'art. 42 del D.Lgs. 28/2011 e al regolamento del GSE del 2023 - presuppone che non sia stata accertata una violazione grave e rilevante ai fini dell'ottenimento del beneficio, integrata invece nel caso specifico (Cons Stato, sez. II, n. 9546/2025; n. 127/2023; n. 2501/2022; sez. IV, n. 462/2022).

1.5. Come accennato, l'atto conclusivo del procedimento di controllo è qualificabile come provvedimento di decadenza ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 28/2011, poiché non è consistito in un mero riesame degli atti e delle dichiarazioni presentate dal soggetto responsabile in sede di ammissione agli incentivi, ma si è concretizzato nell'acquisizione in sede di verifica di nuovi e ulteriori elementi conoscitivi che, valutati unitamente a quelli già disponibili, hanno consentito al Gestore di completare la propria indagine ricostruttiva e di effettuare l'accertamento (Cons. Stato, sez. II, n. 7774/2025; n. 3264/2025).

1.6. Il superamento del termine del termine ragionevole ai fini dello svolgimento del controllo è giustificato dalla non corretta rappresentazione della situazione fattuale ai fini dell'ammissione al rapporto incentivante, imputabile al soggetto responsabile dell'impianto.

La giurisprudenza ha chiarito che, versando nel regime di applicabilità dell'art. 42 del D.Lgs. 28/2011, come novellato nel 2020, il richiamo ai principi di cui all'art. 21-novies della l. n. 241 del 1990 comprende anche il comma 2-bis della disposizione, che consente di derogare alla tempistica imposta ove i provvedimenti amministrativi siano stati conseguiti, tra l'altro, sulla base di una falsa rappresentazione dei fatti, *“intesa come descrizione errata o lacunosa del contesto, la cui conoscenza soltanto avrebbe potuto consentire un vaglio interpretativo pieno ed esaustivo in sede di scrutinio della proposta presentata”* (Cons. Stato, sez. II, n. 3263/2025).

Le valutazioni espresse dal GSE *“soddisfano il requisito motivazionale, richiesto dall'art. 21-novies della l. n. 241/1990, in ordine alla sussistenza di «ragioni di interesse pubblico» prevalenti sugli «interessi dei destinatari e dei controinteressati», tanto più*

considerato che la prevalenza dell'interesse al recupero di erogazioni pubbliche non spettanti, perché fondate su un'erronea rappresentazione dei fatti, è normalmente riconosciuta in re ipsa (Cons. Stato, sez. II, 24 marzo 2025, n. 2423; 14 gennaio 2025, n. 226)" (Cons. Stato, sez. II, n. 7212/2025).

Inoltre, l'accertamento da parte dell'amministrazione di una non veridica rappresentazione della realtà da parte del soggetto privato esclude la maturazione in capo a quest'ultimo di un legittimo affidamento (Cons. Stato, sez. II, n. 2423/2025).

1.7. Priva di pregio è la censura relativa alla non corretta interpretazione degli esiti del giudizio penale da parte del GSE.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nel caso specifico la valutazione del Gestore non avrebbe potuto essere circoscritta alla sussistenza dell'artato frazionamento o, per meglio dire, alle conseguenze che la sussistenza dell'artato frazionamento avrebbe determinato sull'individuazione del *quantum* di incentivo spettante. Ciò in quanto le pronunce della Corte d'Appello di Bari e della Corte di Cassazione hanno accertato oltre all'"unicità dell'iniziativa economica" e all'"artificiosa suddivisione degli impianti" anche l'inidoneità "*ab origine*" dei titoli edilizi (DIA), l'"artificiosa rappresentazione della realtà, idonea ad indurre in errore la G.S.E.", le "*dichiarazioni false sulle date di inizio (e per vero anche di ultimazione) dei lavori*" e "*sulla idoneità dei titoli edilizi a realizzare gli impianti*" (doc. 6 prod. GSE), la configurabilità della truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, evidenziando che "*il fine avuto di mira con le DDILAA del 2008 non era, dunque, la realizzazione di incentivi di superiore importo (perché non era forse prevedibile il decalage dei meccanismi incentivanti) ma la acquisizione di incentivi che, in assenza dei requisiti di regolarità urbanistica, non sarebbero spettati ovvero di cui i richiedenti non avrebbero avuto titolo a fruire, prevedendo il conto energia un plafond limitato*" (doc. 7 prod. GSE, punto 11).

Dagli esiti del giudizio penale il GSE ha appurato che le circostanze fattuali poste alla base del riconoscimento della responsabilità amministrativa da reato della società ricorrente hanno anche condizionato la corretta instaurazione del

rapporto incentivante. Circostanze che, si ribadisce, non erano disponibili al momento dell'effettuazione del primo procedimento di verifica e che sono state acquisite in via definitiva solo a seguito della pronuncia della Corte di Cassazione.

La censura della società ricorrente è quindi volta a circoscrivere il perimetro dell'esame svolto dal GSE sugli elementi emersi dal giudizio penale e, conseguentemente, a parcellizzare la valutazione della rilevanza e della gravità della violazione, correttamente svolta dall'amministrazione in sede di verifica.

Gli esiti del processo penale rivelano inoltre l'infondatezza della tesi della piena legittimità dei titoli edilizi sostenuta dalla società ricorrente nella memoria in data 23 dicembre 2025, essendo stata accertata dalle pronunce di merito l'inidoneità "*ab origine*" dei titoli edilizi (DIA) con un percorso argomentativo che inquadra in modo chiaro i fatti alla luce della normativa regionale, dell'intervento della Corte Costituzionale e del decreto "Salva DIA" (doc. 6 prod. GSE, pagg. 94-117 di 136 del file .pdf).

1.8. La società ricorrente sostiene che l'inflizione ad esito del giudizio penale di una sanzione pecuniaria in luogo delle sanzioni interdittive darebbe prova della minore gravità del fatto.

Con riguardo al rapporto tra giudizio penale e giudizio amministrativo la giurisprudenza ha chiarito che l'efficacia vincolante del giudicato penale nei riguardi del giudizio amministrativo "*copre solo l'accertamento dei fatti materiali e non anche la loro qualificazione o valutazione giuridica, che rimane circoscritta al processo penale e non può condizionare l'autonoma valutazione da parte del giudice amministrativo o civile*" (Cons. Stato, sez. II, n. 7588/2025; sez. VI, n. 1350/2021).

La valutazione della gravità del fatto svolta nel giudizio penale in funzione della graduazione della sanzione è, per l'appunto, una *valutazione giuridica* che, a differenza dell'accertamento dei *fatti materiali*, non influisce necessariamente sull'*autonoma valutazione* del giudice amministrativo.

Ciò posto, si osserva che i giudici di merito hanno accertato i fatti materiali della falsificazione dell'attestazione di inizio e fine dei lavori (indicati in data

antecedente a quella reale al fine di “*salvaguardare l’efficacia del titolo edificatorio*”), della falsificazione delle dichiarazioni sulla idoneità dei titoli edilizi e dell’unicità del parco fotovoltaico costituito dai tre impianti (doc. 6 prod. GSE, pagg. 94-97, pagg. 115-117 di 136 del file pdf.).

Sui fatti materiali accertati ad esito del processo penale si è incentrata l’attività di verifica e controllo del GSE, che non è vincolata dalla graduazione della sanzione conseguente al riconoscimento della responsabilità amministrativa da reato.

1.9. Non merita condivisione la tesi secondo cui il GSE si sarebbe limitato a recepire le risultanze del processo penale senza svolgere una distinta istruttoria e tale vizio istruttorio si sarebbe propagato alla motivazione del provvedimento di decadenza.

Il testo del provvedimento impugnato richiama brani estratti dalle sentenze di primo grado, di appello e della Cassazione e, alla luce dell’esame dei fatti accertati in sede penale, valuta la rappresentazione della realtà offerta dal soggetto responsabile all’atto dell’ammissione agli incentivi e conclude per la sussistenza delle violazioni rilevanti di cui alle lettere a) e j) del D.M. 31 gennaio 2014 a causa della non veridicità dei dati e dei documenti presentati al GSE e della presentazione della domanda di accesso agli incentivi “*nonostante l’insussistenza dei requisiti autorizzativi*”.

A tal proposito la giurisprudenza ha chiarito che i poteri di accertamento del GSE comprendono facoltà istruttorie quali i controlli documentali, lo svolgimento di sopralluoghi e l’interlocazione con altre amministrazioni e che la sufficienza dell’impostazione istruttoria del Gestore, basata sullo studio e sulla valutazione delle risultanze dei giudizi che riguardano il rapporto di incentivazione, deve essere apprezzata tenendo conto del grado di complessità delle vicende da accertare (TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, n. 14347/2025). Inoltre, si osserva che la scelta del Gestore di effettuare una verifica di tipo documentale e l’acquisizione, ad esito della stessa, di tutti gli elementi necessari a concludere l’attività di controllo rendono superfluo l’espletamento

di ulteriori adempimenti istruttori - fra i quali, ad esempio, il sopralluogo - che si tradurrebbero concretamente in un aggravio procedimentale (TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, n. 21474/2024).

Dalle pronunce del giudice penale e, in particolare, dai brani riportati nel provvedimento impugnato il GSE ha inferito le violazioni rilevanti ai fini dell'ottenimento dell'incentivo e la ha poste alla base dell'adozione del provvedimento di decadenza nel rispetto dell'art. 42 del D.Lgs. 28/2011 e dell'art. 11, comma 1, del D.M. 31 gennaio 2014.

Si tratta quindi della valutazione autonoma e della qualificazione giuridica da parte dell'Amministrazione procedente di fatti e circostanze accertati in sede penale.

1.10. Essendo stati acquisiti tutti gli elementi utili alla definizione del giudizio, non si ritiene necessaria ai fini del decidere la disposizione di una verifica ovvero di una consulenza tecnica d'ufficio o di altro incumbente istruttorio.

1.11. Il motivo è infondato.

2. Anche il secondo motivo di ricorso è infondato.

2.1. Priva di pregio è la censura secondo cui il provvedimento di decadenza integrale contrasterebbe con i principi di proporzionalità e di gradualità delle sanzioni in materia di incentivi e con l'apparato sanzionatorio previsto con riguardo alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

La giurisprudenza (*ex multis*, Cons. Stato, sez. II, n. 10388/2024) ha chiarito che la decadenza prevista dall'art 42 D.Lgs. 28/2011 è disposta all'esito di un procedimento di verifica della veridicità delle dichiarazioni rese dal privato in sede di riconoscimento di pubblici incentivi e si concreta in un atto vincolato che accerta la mancanza dei requisiti oggettivi condizionanti l'ammissione all'incentivo pubblico. Essa non ha pertanto natura sanzionatoria, ma ripristinatoria di un assetto procedimentale alterato dall'erronea asseverazione della presenza di requisiti viceversa mancanti, mentre le sanzioni vere e proprie vengono applicate unicamente dalla Autorità di settore. In particolare, l'istituto della decadenza si differenzia dalla sanzione sia per l'irrilevanza

dell'elemento soggettivo ai fini dell'integrazione dei presupposti sia per il limite dell'effetto ablatorio prodotto, che può coincidere al massimo con l'utilità già concessa con il provvedimento ampliativo sul quale incide la decadenza (Ad. Plen. 18/2020). Inoltre, neppure la modifica al menzionato art. 42, comma 3, d.lgs. 28/2011 per il tramite dell'art. 56 decreto-legge n. 76/2020 (che ha aggiunto le parole: *“in presenza dei presupposti di cui all'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241”*) ha mutato la natura del potere esercitato dal GSE, che rimane di decadenza, sebbene accomunato a quello di autotutela limitatamente alle condizioni per il suo legittimo esercizio.

Anche la giurisprudenza unionale ha evidenziato la natura non sanzionatoria delle misure amministrative che comportano la revoca di un vantaggio indebitamente ottenuto a causa del mancato rispetto dei requisiti richiesti (CGUE, 26 maggio 2016, *Județul Neamț e Județul Bacău*, C-260/14 e C-261/14, punto 50).

Nel caso in esame il GSE ha ritenuto che i fatti accertati integrassero le violazioni rilevanti di cui alle lettere a) e j) dell'allegato 1 del D.M. 31 gennaio 2014 e, conseguentemente, ha disposto la decadenza integrale dagli incentivi.

L'art. 11, comma 1, primo periodo del D.M. 31 gennaio 2014 stabilisce che *“Il GSE dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi con l'integrale recupero delle somme già erogate, qualora, in esito all'attività di controllo o di verifica documentale, vengano accertate le violazioni rilevanti di cui all'allegato 1, parte integrante del presente decreto”*.

Ferma restando la natura non sanzionatoria del potere di decadenza di cui all'art. 42 del D.Lgs. 28/2011, il provvedimento impugnato è stato comunque adottato nel rispetto del principio di proporzionalità, declinato nel D.M. 31 gennaio 2014 attraverso la distinzione delle violazioni sulla base della loro rilevanza. Come illustrato, la violazione rilevante che condiziona l'ottenimento dell'incentivo comporta la decadenza integrale dal beneficio.

2.2. La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha chiarito che riconoscere all'autorità *“soltanto il potere di ridurre il contributo in proporzione all'importo al quale*

si riferiscono le irregolarità accertate porterebbe a incentivare le frodi da parte dei richiedenti il contributo, in quanto questi ultimi rischierebbero in tal caso soltanto la perdita del beneficio delle somme indebitamente percepite”, per cui “l’amministrazione può revocare con effetto retroattivo un atto amministrativo favorevole viziato da illegittimità, a condizione che non venga violato né il principio della certezza del diritto, né quello della tutela del legittimo affidamento (sentenze 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e da 3/57 a 7/57, Algera e a./Assemblea comune della CECA, Racc. pagg. 81, 113; 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel/Commissione, Racc. pag. 749, punti 10-12; 26 febbraio 1987, causa 15/85, Consorzio Cooperative d’Abruzzo/Commissione, Racc. pag. 1005, punti 12-17, e 17 aprile 1997, causa C-90/95 P, De Compte/Parlamento, Racc. pag. I-1999, punto 35). Tale possibilità, riconosciuta allorché il beneficiario dell’atto non ha contribuito alla illegittimità di quest’ultimo, sussiste a maggior ragione nel caso in cui, come nella fattispecie, l’illegittimità sia stata provocata dal beneficiario stesso” (CGUE, sez. VI, 24 gennaio 2002, Conserve Italia / Commissione, C-500/99 P, punti, 89-90).

Nel caso in esame la non corretta rappresentazione dei fatti emersa in sede di controllo non consente di configurare in capo alla società ricorrente una posizione di legittimo affidamento (*ex multis*, Cons. Stato, sez. II, n. 9305/2025).

Inoltre, non trova riscontro nel dettato normativo la tesi volta a sostenere un’osmosi tra la graduazione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e la graduazione delle violazioni stabilite dal sistema di verifica in materia di incentivi.

2.3. Non merita ingresso la censura secondo cui il GSE non avrebbe tenuto conto degli apporti forniti dal soggetto responsabile nel corso del procedimento di verifica, con conseguenti ripercussioni sulla legittimità del provvedimento finale.

In primo luogo, si osserva che l’Amministrazione ha l’obbligo di valutare le osservazioni presentate dall’interessato solo qualora siano pertinenti all’oggetto del procedimento, come prevede l’art. 10, comma 1, lettera b), della L. 241/1990. Dalla lettura coordinata del citato art. 10, comma 1, lettera

b) con l'art. 3 della L. 241/1990 è possibile affermare che la mancata considerazione delle osservazioni non pertinenti all'oggetto del procedimento non influisce sulla legittimità del provvedimento. Secondo la giurisprudenza non sussiste alcuna violazione del contraddittorio quando, a fronte di controdeduzioni procedurali dell'interessato, il provvedimento a questo sfavorevole si fonda su una motivazione sintetica, non essendo richiesta un'analitica confutazione delle osservazioni (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, n. 6173/2018; sez. IV, n. 4967/2014; TAR Lazio, Roma, sez. III-s, n. 15711/2024). L'Amministrazione, in altre parole, non deve confutare espressamente le ragioni addotte in sede procedimentale, avendo il semplice obbligo di valutare le memorie scritte e i documenti depositati dall'interessato, allorquando gli stessi siano pertinenti all'oggetto del procedimento (Cons. Stato, sez. V, n. 523/2023; TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, n. 16643/2023).

Nel caso specifico, il GSE ha richiesto e valutato le controdeduzioni pertinenti, considerandole inidonee a superare le criticità segnalate (doc. 1 prod. ric., pag. 6: “*non ha presentato elementi per nuove e diverse valutazioni?*”; la “*distanza geografica dell'impianto in esame dagli altri impianti?*” non è idonea a “*neutralizzare gli accertamenti?*” eseguiti), e ha illustrato le argomentazioni a sostegno del provvedimento di decadenza (accertamento della non veridicità dei dati e presentazione della domanda di accesso agli incentivi “*nonostante l'insussistenza dei requisiti autorizzativi?*”), con conseguente infondatezza della censura formulata dalla parte ricorrente.

3. Conclusivamente, il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

4. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese di lite nei confronti del GSE, liquidate in euro 4.000 (quattromila/00), oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare gli interessati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Tuccillo, Presidente FF

Mario Gallucci, Referendario, Estensore

Vincenzo Rossi, Referendario

L'ESTENSORE
Mario Gallucci

IL PRESIDENTE
Raffaele Tuccillo

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.