

Controlli e sanzioni in materia di TEE: al GSE e' consentita la reiezione della singola RVC

Autore: Delle Cave Gianluigi

In: Giurisprudenza commentata

Con sentenza 22/01/2019 n. 846, il TAR Roma ha confermato il potere del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) di rigettare una singola RVC ("Richiesta di Verifica e Certificazione") anche in caso di "non rispondenza del progetto proposto e approvato alla normativa vigente alla data di presentazione del progetto", con conseguente irrilevanza di eventuali contrasti tra diniego di RVC e pregressa approvazione della PPPM - "Proposta di Progetto e Programma di Misura" - o di altre RVC.

La vicenda

Con ricorso al TAR, le ricorrenti, nel dare atto dell'intervenuta approvazione da parte del GSE della Proposta di Progetto e Programma di Misura (PPPM), ai sensi del D.M. 28.12.2012, presentata per l'efficientamento energetico di alcuni esercizi commerciali nonché dell'accoglimento delle due Richieste di Verifica e Certificazione (RVC) basate sull'anzidetta PPPM, impugnavano un successivo provvedimento del GSE, con il quale l'autorità de qua respingeva la terza RVC, del tutto analoga alle precedenti, sul rilievo che gli **interventi di installazione** sarebbero stati ultimati o avrebbero iniziato a generare risparmi "in data antecedente alla presentazione della PPPM".

Per quanto qui di interesse, le ricorrenti lamentavano, ex multis, la contraddittorietà tra il diniego dei TEE disposto dal GSE e le precedenti positive determinazioni del Gestore sul medesimo progetto (PPPM e prime RVC), superate - asseritamente - in assenza di adeguato supporto istruttorio e motivazionale.

La soluzione del giudice amministrativo

Il TAR, preliminarmente, ha richiamato la ratio sottesa al rilascio dei certificati bianchi, cioè quella di premiare solo - e strettamente - quegli interventi che, in assenza degli incentivi, non avrebbero potuto essere realizzati. Ciò, conformemente al c.d. "**effetto di incentivazione**" il quale "è uno dei principali pilastri della disciplina degli aiuti di Stato, avendo di mira l'obiettivo di stimolare i potenziali beneficiari ad intraprendere attività economiche che altrimenti non avrebbero intrapreso in assenza della concessione dell'aiuto [...]" (effetto di incentivazione che si ricollega "al concetto di 'necessità dell'aiuto'", che "risulta imposto in gran parte delle fonti comunitarie [...] in materia di aiuti di Stato" e che talvolta

“implica [...] un’analisi controfattuale per comparare la situazione che si avrebbe in assenza di aiuto con quella in presenza di aiuto”.

Il giudice di prime cure, poi, ha evidenziato, con riferimento alle disposizioni di cui all’art. 6 del D.M. 28.12.2012, come “risultano condivisibili gli assunti del GSE” sulla rilevanza “della sola “data di realizzazione del progetto (inteso in senso unitario [...]) sotteso alla pppm”, non anche quella del “collaudo” o della “attivazione” (che segue necessariamente la realizzazione, posto che un progetto non realizzato “non può essere [...] attivato e produrre risparmi energetici”), occorrendo tener conto delle inerenti nozioni contenute nelle Linee guida n. 9/11 (la “prima attivazione” è “la prima data nella quale almeno uno dei clienti partecipanti, grazie alla realizzazione del progetto stesso, inizia a beneficiare di risparmi energetici”; essa “può”, ma non deve, come giustamente osservato dal Gestore, “coincidere con la data di collaudo” e identifica il momento a partire dal quale “i risparmi conseguiti nell’ambito di progetti costituiti da interventi che devono essere valutati con metodi di valutazione a consuntivo sono contabilizzati”; artt. 1.1 e 6.3 Linee guida)”.

In buona sostanza, il TAR ha chiarito che l’art. 6 del D.M. cit., nel riservare l’accesso agli incentivi ai soli progetti “da realizzarsi o in corso di realizzazione” vuole escludere dai benefici quelli già “realizzati” prima della presentazione della domanda di ammissione al regime di sostegno (PPPM) o che, sebbene non completati (perché “complessi”), abbiano comunque iniziato a produrre risparmi energetici, ciò in quanto “in caso contrario risulterebbe vanificato il menzionato effetto di incentivazione (del resto l’art. 6 Linee guida cit., sui “metodi di valutazione a consuntivo”, presuppone l’esistenza di una precisa scansione articolata nelle fasi di presentazione del “progetto” con l’inerente “programma di misura”, di approvazione dello stesso e infine di sua attivazione con produzione dei risparmi da rendicontare)”.

Infine, il TAR ha richiamato il dettato normativo degli **artt. 3-bis e 3-ter** del D.Lgs. n. 42/2011, introdotti con L. n. 124/2017 ed applicabili *ratione temporis*, che prevedono, rispettivamente:

(i) 3-bis: “nei casi in cui, nell’ambito delle istruttorie di valutazione delle richieste di verifica e certificazione dei risparmi aventi ad oggetto il rilascio di titoli di efficienza energetica di cui all’articolo 29 o nell’ambito di attività di verifica, il GSE riscontri la non rispondenza del progetto proposto e approvato alla normativa vigente alla data di presentazione del progetto e tali difformità non derivino da discordanze tra quanto trasmesso dal proponente e la situazione reale dell’intervento ovvero da documenti non veritieri ovvero da dichiarazioni false o mendaci rese dal proponente, è disposto il rigetto dell’istanza di rendicontazione o l’annullamento del provvedimento di riconoscimento dei titoli, secondo le modalità di cui al comma 3-ter”;

(ii) 3-ter: “gli effetti del rigetto dell’istanza di rendicontazione, disposto a seguito dell’istruttoria, decorrono dall’inizio del periodo di rendicontazione oggetto della richiesta di verifica e certificazione dei risparmi. Gli effetti dell’annullamento del provvedimento, disposto a seguito di verifica, decorrono dall’adozione del provvedimento di esito dell’attività di verifica. Per entrambe le fattispecie indicate sono fatte salve le rendicontazioni già approvate relative ai progetti medesimi. Le modalità di cui al primo

periodo si applicano anche alle verifiche e alle istruttorie relative alle richieste di verifica e certificazione dei risparmi già concluse”.

Pertanto, alla luce di siffatte previsioni di legge, il Tribunale Amministrativo Regionale, confermando quanto già disposto con una prima, altrettanto recente, sentenza sul punto[1], ha dunque accolto i rilievi del GSE, confermando la “**correttezza sostanziale del diniego**” dei TEE ed escludendo “la rilevanza di profili di possibile contraddittorietà in relazione agli atti precedentemente adottati”.

Osservazioni

Con specifico riferimento alla genesi delle norme introdotte con L. n. 124/2017, questa deve essere ricercata nei comportamenti poco virtuosi di alcuni **operatori economici**, che, de facto, hanno illegittimamente speculato sul meccanismo dei TEE.

Come noto, in sede di verifiche e controlli, il GSE ha rilevato, nel corso degli anni, che molti progetti approvati e realizzati conformemente ai progetti presentati non rispondessero alla normativa vigente al tempo dell’approvazione: tale circostanza avrebbe dovuto comportare l’illegittimità dei provvedimenti di riconoscimento dei TEE ab origine, con conseguente annullamento e restituzione di quanto percepito. Al fine, dunque, di tutelare la posizione e l’affidamento degli operatori economici sulla correttezza dell’operato dell’amministrazione, gli articoli in oggetto dispongono, in tali casi, il rigetto dell’istanza di RVC e l’**annullamento ex nunc** del provvedimento di riconoscimento dei TEE, con salvezza dei Certificati Bianchi già conseguiti.

Volume consigliato

[1] TAR Lazio, Roma, Sez. III-ter, sentenza 14/01/2019 n. 436.

<https://www.diritto.it/controlli-e-sanzioni-in-materia-di-tee-al-gse-e-consentita-la-reiezione-della-singola-rvc/>