SENT. 128/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Rita LORETO — Presidente

Ida CONTINO — Consigliere

Lucia D'AMBROSIO — Consigliere

Roberto RIZZI — Consigliere relatore

Cosmo SCIANCALEPORE — Consigliere

pronuncia la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto ai **n. 61441** del registro di segreteria

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la Campania n. 727/2023, depositata il 20/12/2023 e notificata il 24/1/2024

promosso da:

Elena GALLO, nata a Salerno il 20/3/1966, c.f. GLLLNE66C60H703Z e

ALBADEGA s.r.l., corrente in Salerno, Viale A. De Luca, n. 13, REA SA-187830, c.f. 01117930659, in persona dell'Amministratrice unica e legale rappresentante pro tempore, Sig.ra Immacolata Lanzetta,

entrambe rappresentate e difese dagli Avv.ti Prof. Antonio Saitta (c.f. STTNTN63M13F158C – PEC: antonio.saitta@certmail-cnf.it – FAX: 090/770228) e dall'Avv. Roberto Malinconico (c.f. MLNRRT77E14 H703L – PEC: avvrobertomalinconico@pec.giuffre.it – FAX: 089/2571656), elettivamente domiciliate in Roma, Piazza Cavour, n. 17 (Studio Legale Ristuccia & Tufarelli) e con domicilio digitale ai rispettivi indirizzi di posta elettronica certificata presso cui devono trasmettersi le comunicazioni e le notificazioni relative al presente giudizio

[APPELLANTI]

contro:

- **PROCURA GENERALE** presso la Corte dei conti, in persona del Procuratore generale *pro-tempore*;
- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, in persona del Procuratore regionale *pro-tempore;*

[APPELLATE]

e nei confronti di:

GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI – G.S.E. S.p.A. con sede legale in Roma in Viale Maresciallo Pilsudski 92, P.Iva. n. 05754381001, in persona del Direttore della Direzione Affari Legali e Societari nonché legale rappresentante pro tempore, Avv. Vinicio Mosè Vigilante, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dagli Avv.ti Antonio Pugliese (c.f.:

PGLNTN74D16F839P – pec: antoniopugliese@ordineavvocatiroma.org), Sergio Fienga (c.f.: FNGSRG72T02D969G – pec: sergiofienga@ordineavvocatiroma.org) e Marco Trevisan (c.f.: TRVMRC75P22F241F – pec: marcotrevisan@ordineavvocatiroma.org) i quali dichiarano di voler ricevere gli avvisi e le comunicazioni al n. di fax 06.83365810, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv.to Sergio Fienga in Roma, piazzale delle Belle Arti n. 8

[INTERVENIENTE]

VISTO l'atto d'appello.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nell'udienza del 6 marzo 2025, svolta con l'assistenza del segretario Dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, il relatore, cons. Roberto Rizzi, gli Avv.ti Prof. Antonio Saitta e Roberto Malinconico, in rappresentanza della parte appellante, l'Avv. Marco Trevisan, in rappresentanza dell'interveniente GSE, e il Pubblico Ministero, v.p.g. Arturo Iadecola.

FATTO

Con la sentenza n. 727/2023, depositata il 20/12/2023 e notificata il 24/1/2024, la Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, in integrale accoglimento della domanda proposta dalla Procura regionale, condannava in solido ALBADEGA s.r.l. e GALLO Elena, all'epoca dei fatti rappresentante legale di detta società, al risarcimento, in favore del Gestore Servizi Energetici s.p.a., del danno quantificato in €. 855.508,79 (oltre alla rivalutazione monetaria dal febbraio 2023 e agli interessi legali dalla data di deposito della

pronuncia fino al soddisfo).

Detto importo corrispondeva alla somma, rivalutata al 31/1/2023, delle tariffe incentivanti (della tipologia *"Feed in premium"*) erogate in relazione ai valori di produzione di energia da fonte fotovoltaico risultate indebitamente percepite nel segmento temporale dal 20/12/2010, data di entrata in esercizio dell'impianto, all'ottobre 2016, data di interruzione, in via cautelare, dell'erogazione degli incentivi (€ 177.894,37 nel 2011; € 175.288,55 nel 2012; € 130.659,82 nel 2013; € 159.387,96 nel 2014; € 99.175,68 nel 2015; € 66.521,86 nei primi 10 mesi del 2016; pari a complessivi € 808.928,23).

Più in dettaglio, il primo giudice, pregiudizialmente, ribadiva la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sulla proposta azione, manifestando adesione al *«noto orientamento giurisprudenziale secondo cui il rapporto di servizio è da considerare implicitamente sussistente ogni qualvolta un soggetto, pubblico o privato, sia vincolato, anche di fatto, alla "gestione di pubblico denaro" secondo un "programma imposto dalla pubblica amministrazione"»* e valorizzando, attraverso il richiamo della sentenza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 3100/2022, la natura pubblica della finalità dell'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili.

Il rapporto di servizio con l'ente erogatore, poi, era ritenuto sussistente sia nei riguardi della società percettrice dell'aiuto sia nei confronti dell'esponente aziendale della medesima che aveva curato gli adempimenti propedeutici e gestito la fase successiva, fino alla revoca.

Ancora in via preliminare, rigettava l'eccezione di prescrizione ravvisando la sussistenza dell'occultamento doloso del danno, *«insito nella condotta*

fraudolenta contestata alla società beneficiaria che ha serbato un comportamento ostativo alle corrette misurazioni (impedendo ai tecnici inviati dal GSE di esaminare in modo approfondito i dati delle misurazioni dell'energia prodotta ed omettendo di inviare i dati di dettaglio richiesti), scoperte solo all'esito delle acquisizioni ottenute dalla Guardia di Finanza nel periodo luglio-settembre 2019».

Aggiungeva, inoltre, che, anche a prescindere dal riconoscimento della sussistenza di un doloso occultamento, il termine prescrizionale risultava tempestivamente interrotto dalle iniziative assunte dal GSE che, dopo aver disposto la decadenza dal contributo con provvedimento del 20/4/2017, aveva costituito in mora la società il 23/8/2017 e aveva avviato un procedimento monitorio in data 30/12/2019, azione poi riproposta nel 2023, dopo la conclusione del giudizio promosso innanzi al G.A. avverso il provvedimento di decadenza (Cons. Stato. sent. 11757/2022).

Nel merito, il primo giudice, prioritariamente, argomentava l'insensibilità dell'azione di responsabilità amministrativa rispetto alla sentenza del giudice penale che, sui medesimi fatti, ai sensi dell'art. 425 c.p.p, aveva dichiarato il non doversi procedere perché il fatto non sussiste.

Inoltre, delineato il contesto normativo di riferimento, riteneva che gli incentivi fossero stati ottenuti sulla base di un quantitativo di energia prodotta – comunicato dalla società al GSE – palesemente eccedente le potenzialità dell'impianto fotovoltaico.

Sottolineava, anche, il comportamento ostativo e omissivo, nei confronti di GSE, tenuto dalla società e dal suo esponente di vertice, non essendo state fornite giustificazioni plausibili rispetto alle anomalie riscontrate dai

verificatori e collaborazioni nella fase procedimentale, con l'effetto di aver ostacolato le operazioni di verifica.

Quanto all'elemento soggettivo, riteneva configurabile il dolo per entrambi i soggetti convenuti che, quindi, venivano condannati in via solidale

Sulla vicenda veniva anche disposto il sequestro conservativo.

Avverso tale decisione, cumulativamente, proponevano appello la società e la dott.ssa GALLO articolando i seguenti motivi di gravame:

1) Difetto di giurisdizione, asserendo che gli incentivi non erano stati ottenuti illegittimamente, come affermato in sede penale con la sentenza del Tribunale di Salerno 478/2023;
2) Difetto di legittimazione passiva della GALLO, non ricorrendo condotte distrattive indispensabili per il coinvolgimento delle persone fisiche rappresentanti di società percettrici di aiuti pubblici;
3) Intervenuta prescrizione del credito erariale azionato. Al riguardo, prioritariamente, contestavano l'esistenza di un occultamento doloso del danno sostenendo che la produzione di energia elettrica in volumi non compatibili con le caratteristiche tecniche dell'impianto era nota al GSE a partire dal 2011, sicché la prescrizione era decorsa da ciascun pagamento periodico degli incentivi. Peraltro, rilevavano che anche laddove si fosse assunto che la prescrizione era iniziata a decorrere dal 20 aprile 2017 (data in cui il G.S.E. adottò il provvedimento di decadenza dal diritto alla percezione dei contributi), non potendosi annettere valenza interruttiva alle iniziative autonomamente assunte dal GSE, l'invito a dedurre, notificato in data 31 marzo 2023, era tardivo.

4) Insussistenza dell'elemento soggettivo (dolo e colpa grave) in capo alle appellanti.

5) Insussistenza dell'antigiuridicità della condotta.

6) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1227 c.c.

7) Violazione del principio di proporzionalità della condanna.

Formulavano, poi, in via subordinata, istanza di applicazione del potere riduttivo, istanza di revoca del sequestro conservativo e, in via istruttoria, istanza di ammissione di C.T.U.

Articolavano, pertanto le seguenti conclusioni:

«1) preliminarmente che sia dichiarata l'inammissibilità dell'atto di citazione per carenza di giurisdizione di codesta Ecc.ma Corte dei conti;

2) sempre in via preliminare, che la Dr.ssa Elena Gallo sia estromessa dal giudizio perché carente di legittimazione passiva;

3) nel merito, che le appellanti siano dichiarate esenti da ogni forma di responsabilità per i motivi di impugnazione sopra dedotti, con il conseguente rigetto di tutte le domande svolte in primo grado contro di loro;

4) che venga revocato il sequestro conservativo, convertito in pignoramento a seguito della condanna in primo grado, disposto con decreto presidenziale del 3 ottobre 2019 e parzialmente confermato con ordinanza n. 882023 sui beni ivi indicati;

5) in subordine, che la condanna sia contenuta nei limiti dei maggiori importi percepiti a titolo di tariffa incentivante per volumi di energia mai prodotti;

6) in via istruttoria e come mezzo al fine, ammettere la C.T.U. con i quesiti sopra formulati;

7) in via di estremo subordine, che sia applicato in favore delle appellanti il

potere riduttivo nella misura massima;

8) che, in caso di accoglimento parziale della presente impugnazione e/o applicazione del potere riduttivo, con conseguente riduzione della somma per cui vi è stata condanna, venga revocato il sequestro conservativo, convertito in pignoramento, con esclusione di tutti i beni di proprietà e/o nella disponibilità del legale rappresentante pro tempore della S.r.l. Albadega, Dr.ssa Elena Gallo.

Con ogni conseguente statuizione riguardo alle spese ed agli onorari di difesa per entrambi i gradi di giudizio».

Con conclusioni rassegnate in data 4/2/2025, la Procura generale, dopo aver argomentato l'infondatezza di ciascuno dei motivi di appello (sostenendo, con riferimento al motivo riguardante la prescrizione, anche l'inammissibilità della doglianza ex art. 193 c.g.c.), chiedeva la conferma dell'impugnata sentenza.

In data 13/2/2025 interveniva il GSE che, dopo aver formulato considerazioni critiche avverso le doglianze degli appellanti, auspicava il rigetto dell'impugnazione e la conferma della sentenza resa dalla Corte territoriale.

All'udienza del 6/3/2025 i difensori degli appellanti, il rappresentante della Procura generale e il difensore dell'interveniente enunciavano le rispettive conclusioni, svolgendone i motivi, come compendiati nel verbale d'udienza.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

1) Difetto di giurisdizione

Il primo giudice ha ritenuto sussistente la giurisdizione della Corte dei conti reputando la vicenda agevolmente sussumibile nell'orientamento

giurisprudenziale, ormai consolidato, secondo cui laddove sia ravvisabile una relazione funzionale con la pubblica amministrazione, caratterizzata per un'investitura, variamente titolata, di un soggetto, rispetto a essa estraneo, del compito di intraprendere un'iniziativa, attingendo a una provvista finanziaria pubblica e modulandola in modo da assicurare il perseguimento di qualificanti interessi di matrice pubblicistica, sussiste un rapporto di servizio tra privato e PA in grado di innescare la cognizione del giudice contabile in ordine al giudizio per responsabilità amministrativa del privato percettore di quella provvista che abbia omesso di realizzare il programma concordato e, in definitiva, finito per mortificare il pertinente interesse pubblico.

In particolare, ha ritenuto che per via della fruizione, da parte della società, di tariffe incentivanti di cui al d.m. 9 febbraio 2007 (cd. Secondo Conto Energia), misura funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di politica energetica di incentivazione dell'energia fotovoltaica, erogate a fronte della realizzazione e successivo esercizio di un impianto rispondente a stringenti requisiti strutturali e operativi, si era instaurato un rapporto di servizio funzionale tra la società percettrice dell'agevolazione e il Gestore per i Servizi Energetici S.p.A. (di seguito «GSE»), società interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha lo scopo di promuovere lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili in Italia, in grado di radicare la giurisdizione in relazione al giudizio promosso per il risarcimento della ritenuta indebita percezione dell'agevolazione, in capo alla Corte dei conti.

Tale rapporto, inoltre, coinvolgeva, a opinione del giudice territoriale, anche GALLO Elena, legale rappresentante della società all'epoca dei fatti, avendo la stessa attivamente concorso a porre in essere i presupposti per l'illegittima

percezione dell'agevolazione e, quindi, a provocare la frustrazione dello scopo direttamente perseguito dall'amministrazione.

Tale statuizione è stata contestata dagli appellanti sostenendo che, in seguito all'affermazione del giudice penale (sentenza del GUP del Tribunale di Salerno n. 478/2023), secondo cui gli elementi raccolti erano inidonei a fondare una ragionevole previsione di condanna (*«non essendo sufficientemente delineabili gli eventuali artifizi e raggiri adottati per conseguire le percezioni indebite»*) e, perciò, doveva dichiararsi non doversi procedere perché il fatto contestato non sussisteva (art. 640 bis c.p. per GALLO e art. 24, comma, 2, d.lgs. 231/2000 per ALBADEGA), difettava la condizione di impiego improprio delle risorse pubbliche che la giurisprudenza della Corte di cassazione, pure evocata dalla Sezione campana, reputa essenziale per il radicamento della giurisdizione in capo alla Corte dei conti.

Il motivo è infondato.

Come correttamente rilevato dalla Procura generale nelle rassegnate conclusioni, la doglianza equivoca i piani di rilevanza delle questioni, importando, nella valutazione circa la sussistenza della giurisdizione, profili riguardanti il merito della controversia.

La giurisdizione si determina, infatti, in base al *petitum* sostanziale, il quale va identificato in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice e anche in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio e individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (tra le tante, cfr. Cass. SS.UU. nn. 5236/2025, 2368/2024, 20350/2018, 12378/2008).

In altri termini, per incardinare la giurisdizione contabile è necessaria e, al contempo, sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto di servizio del suo preteso autore, mentre attiene al merito ogni questione riguardante l'effettiva sussistenza in concreto dello stesso (Cass. SS.UU. 15893/2022).

In tale prospettiva, è indubitabile che, nei termini in cui è stata prospettata, la questione riguardante l'asserita indebita percezione di aiuti economici, erogati nell'ambito di un programma pubblico finalizzato a incentivare l'impiego di energie diverse da quelle provenienti da combustibili fossili e caratterizzato da stringenti condizionalità operative, rientra nel perimetro di cognizione della Corte dei conti.

2) Difetto di legittimazione passiva dell'esponente aziendale, legale rappresentante della società percettrice degli aiuti

Con il secondo motivo di gravame gli appellanti contestano la legittimazione passiva della GALLO, che il primo giudice aveva implicitamente affermato sostenendo, in linea con un orientamento ormai consolidato della Corte di cassazione (Cass. SS.UU., n. 5019/2010), che *«si può agire per l'azione di danno erariale direttamente nei confronti di chi (amministratore) abbia distratto le somme oggetto del finanziamento, in quanto l'instaurazione del rapporto di servizio è correlata non solo alla riferibilità alla società beneficiaria del contributo degli effetti degli atti dei suoi organi, ma anche alla attività stessa di chi, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbia provocato la frustrazione dello scopo direttamente perseguito dall'amministrazione»*.

A opinione degli appellanti, la legittimazione passiva della GALLO difetterebbe, trattandosi di soggetto distinto dalla società che aveva beneficiato delle tariffe incentivanti.

In ogni caso, non avrebbe potuto essere evocato, a giustificazione del coinvolgimento della stessa nel processo, l'orientamento giurisprudenziale che consente la citazione in giudizio dei rappresentanti delle società percettrici di contributi, imperniato sulla sussistenza di un apporto di costoro alla condotta distrattiva di fondi pubblici che, nella specie, non era riscontrabile.

Anche questa doglianza è infondata.

Invero, costituisce orientamento ormai consolidato, sia della Corte di cassazione (per tutte cfr. SS.UU. ord. n. 15893/2022) che di questa Corte, (tra le tante, Sez. II App. 180/2022) quello secondo cui l'alterità soggettiva tra soggetto percettore di agevolazioni economiche avente veste societaria e il soggetto che sia investito del compito di rappresentare o gestire l'entità imprenditoriale non costituisce un ostacolo al convogliamento nella medesima azione di responsabilità amministrativa di entrambi.

E infatti, in caso di erogazione da parte dell'amministrazione di un contributo pubblico a destinazione vincolata a una società privata, è configurabile un rapporto di servizio tanto con la persona giuridica beneficiaria quanto con chi, amministratore o legale rappresentante dell'ente collettivo, sia stato incaricato di realizzare il programma di interesse pubblico a cui il contributo risultava vincolato; sicché, in caso di sviamento della somma dalla finalità programmata, sussiste una responsabilità contabile anche di coloro che con la predetta società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove si ipotizzi che dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione delle risorse dal

fine pubblico cui erano destinate.

Quindi, la circostanza che del flusso finanziario generato dall'ammissione all'agevolazione abbia beneficiato la società non è in grado di sterilizzare la possibilità di coinvolgere nel processo anche il suo amministratore che, materialmente, ha curato tutte le fasi dell'attività agevolata, e in particolare, per quanto di rilievo in questa sede, quella dell'operatività dell'impianto, risultata non in linea con l'imperativa disciplina di riferimento, e quella del contraddittorio con il GSE in sede di verifica, risultata non rispondente ai canoni di doverosa collaborazione imposti dalle norme di settore.

Inoltre, non può pervenirsi alla negazione della legittimazione passiva dell'esponente aziendale nemmeno accedendo all'ulteriore argomentazione addotta dagli appellanti, ossia quella incentrata sulla non attribuibilità a detto soggetto di comportamenti da cui sia derivata la distrazione dei fondi pubblici dal fine pubblico cui erano destinati.

Infatti, analogamente a quanto già esposto con riguardo al denunciato difetto di giurisdizione, la carenza di legittimazione passiva va valutata esclusivamente in base alla prospettazione della domanda, come formulata dall'attore, senza contaminazioni rivenienti dal merito della controversia.

Peraltro, anche laddove si volesse riqualificare la doglianza come mera contestazione della esistenza di una condotta censurabile (e, quindi, sconfinando, nelle questioni di merito), comunque, si dovrebbe pervenire al suo rigetto. E invero, come correttamente rilevato dal primo giudice, l'allora amministratore unico GALLO, avendo curato tutta la fase amministrativa, sia quella propedeutica all'ammissione alla fruizione della tariffa agevolata, inclusa la specificazione delle caratteristiche dell'impianto di produzione di

energia solare condizionanti il sostegno economico, che quella inerente alla gestione dell'operatività dello stesso per tutto il periodo di fruizione degli aiuti economici, e avendo anche, nella sostanza, ostacolato le operazioni di verifica, omettendo di dare riscontro all'ordine di esibizione di tutta la documentazione richiesta dal G.S.E. in occasione del sopralluogo del 19/3/2015 (già peraltro richiesta in fase di avvio del procedimento di verifica) e non fornendo elementi di valutazione circa le incongruenze rilevate in fase di sopralluogo, ha posto in essere condotte che hanno significativamente inciso sulla indebita percezione dell'agevolazione.

E ciò anche tenuto conto del fatto il d.m. 31 gennaio 2014, recante "*Disciplina dei controlli e delle sanzioni sugli impianti a fonti rinnovabili incentivati dal Gse",* individua espressamente, tra le "violazioni rilevanti" comportanti la decadenza dagli incentivi nonché il recupero delle somme già erogate (art. 1, lett. j), il «comportamento ostativo od omissivo tenuto dal titolare dell'impianto nei confronti del preposto al controllo o del gestore di rete, consistente anche nel diniego di accesso (…) alla documentazione (cfr. All. 1, lett. e).

3) Prescrizione.

Nel primo grado del giudizio gli allora convenuti avevano, singolarmente ma con argomentazioni sovrapponibili, articolato l'eccezione di prescrizione sostenendo che:

- i fatti contestati attengono al periodo che va dal dicembre 2010 all'ottobre 2016;
- l'esordio del decorso della decorrenza del termine quinquennale di prescrizione dell'azione contabile era riconducibile alla data del

20/4/2017, quando il GSE aveva disposto la decadenza dal diritto alla percezione delle tariffe agevolate con intimazione a restituire gli incentivi percepiti. In tale momento veniva anche meno la possibilità di configurare un occultamento doloso;

- l'invito a dedurre, primo atto interruttivo della prescrizione, era stato notificato in data 31/3/2023, quindi oltre un quinquennio.

Il primo giudice è pervenuto al rigetto dell'eccezione ravvisando che il danno era stato dolosamente occultato attraverso comportamenti ostativi all'effettuazione delle verifiche da parte del GSE. Solo all'esito degli approfondimenti investigativi compiuti dalla Guardia di Finanza nel periodo luglio-settembre 2019 e proseguiti con le elaborazioni dei dati acquisiti, da parte dell'Ing. Bacchiocchi in data 10/10/2019, poteva reputarsi scoperto il danno erariale.

Sicché, quando nel marzo 2023 era stato notificato l'invito a dedurre, l'iniziativa risultava tempestivamente intrapresa.

Peraltro, aggiungeva la Corte territoriale, anche a prescindere dal riconoscimento della sussistenza di un doloso occultamento, il termine di prescrizione risultava tempestivamente interrotto dalle azioni coltivate dal GSE e segnatamente, dopo che, in data 20/4/2017, era stata disposta decadenza dal contributo, c'erano stati:

- l'intimazione di pagamento con messa in mora in data 23/8/2017,
- l'instaurazione di un primo contenzioso per decreto ingiuntivo rigettato con decreto del 30/12/2019;
- successivamente alla definizione del contenzioso amministrativo riguardante il provvedimento di decadenza – conclusosi con sentenza

del Consiglio di Stato n. 11757/2022 del 30/12/2022 – l'avvio, da parte del GSE, di un nuovo giudizio innanzi al TAR per decreto ingiuntivo, esitato con la condanna della società al pagamento della somma complessiva di € 808.928,22 (decreto n. 2442/2023);

- la richiesta di rinvio a giudizio in sede penale, del 25/2/2021, seguita, in data 16/10/2023, dalla sentenza dichiarativa di non doversi procedere perché il fatto non sussiste.

Sicché, sempre secondo la Corte territoriale, tenuto conto dell'attitudine delle iniziative giudiziarie a generare, sul corso della prescrizione, effetti interruttivi tanto istantanei quanto permanenti fino all'esitazione della fase contenziosa, «l'azione della Procura risulta tempestiva».

La riconosciuta tempestività dell'iniziativa del requirente contabile è stata contestata dagli appellanti negando la sussistenza di un occultamento doloso del danno. Infatti, come risultante dalla perizia disposta nella fase dell'incidente probatorio nel corso del procedimento penale che vedeva coinvolti gli odierni appellanti, sin dal 2011 (cioè già dal primo anno in cui l'impianto fotovoltaico – attivo dal dicembre 2010 - aveva prodotto con continuità energia elettrica), erano stati forniti mensilmente al GSE valori di produzione di energia significativamente maggiori di quelli che le caratteristiche strutturali dell'impianto avrebbero consentito di produrre.

In definitiva, secondo gli appellanti, *«Trattandosi di pagamenti periodici, quindi di illecito con effetti di danno istantaneo, il termine prescrizionale quinquennale si è maturato nei cinque anni successivi alla corresponsione dei singoli importi a titolo di tariffa incentivante»*.

Aggiungevano, poi, che *«anche a voler ritenere che l'eventus damni abbia*

avuto termine il 20 aprile 2017 (data in cui il G.S.E. adottò il provvedimento di decadenza dal diritto alla percezione dei contributi) alla data del 31 marzo 2023, nella quale è stato adottato il primo atto di costituzione in mora nei confronti delle appellanti (mediante invito a dedurre ex art. 67 c.g.c.), il termine di prescrizione quinquennale per il risarcimento del danno per cui è causa sarebbe lo stesso abbondantemente spirato, perché la pretesa risarcitoria andava esercitata – a tutto voler concedere – entro i cinque anni successivi da quella data, ossia entro il 20 aprile 2022».

Negavano, infine, che il corso della prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale potesse essere stato interrotto dalle iniziative giudiziarie assunte dal GSE *«in quanto solo il Pubblico Ministero erariale, unico titolare del diritto fatto valere nel presente giudizio, avrebbe potuto validamente procedere alla costituzione in mora con effetto interruttivo della prescrizione»*.

Prioritariamente, deve escludersi che il motivo di gravame sia inammissibile, come sostenuto dalla Procura generale con le rassegnate conclusioni.

La reputata inammissibilità troverebbe fondamento nel disposto dell'art. 193, comma 1, c.g.c. che esclude che nel giudizio di appello, possano essere proposte, fra l'altro, nuove eccezioni e, che prevede che, ove proposte, siano dichiarate inammissibili d'ufficio: essendo stato, per la prima volta in appello, prospettato il decorso del termine prescrizionale da ciascuno dei singoli pagamenti, avrebbe avuto luogo l'articolazione di una inedita doglianza, in manifesta violazione del divieto di *nova* in appello.

A ben vedere, nel caso in esame non può trovare applicazione la preclusione di cui al citato art. 193, non integrando l'argomentazione difensiva formulata

per contrastare la statuizione del primo giudice una “nuova” eccezione.

Invero, è incontestato che l’eccezione di prescrizione sia stata sollevata, in primo grado, da entrambi gli allora convenuti e odierni appellanti.

In sede di gravame, diversamente da quanto era stato eccepito nel precedente grado di giudizio (in cui l’esordio della decorrenza del termine di prescrizione era stato ricollegato all’adozione del provvedimento di decadenza dall’agevolazione), a giustificazione dell’intervenuta prescrizione è stato prospetto un decorso frazionato per ciascun pagamento.

In proposito è sufficiente rilevare che i termini in cui è stata prospettata la doglianza integrano una rimodulazione dell’eccezione già articolata in primo grado, che non introduce nuovi presupposti fattuali ed è fondata sulle risultanze già acquisite al processo.

Si tratta, in definitiva, di una marginale modificazione degli estremi di una già proposta allegazione difensiva, in funzione specificamente (tenuto conto della motivazione della sentenza impugnata) avversativa di soluzioni interpretative fatte proprie dal primo giudice.

Ciò chiarito, l’eccezione è tuttavia parzialmente fondata, nei termini appresso specificati.

Invero, prioritariamente, deve escludersi che nella vicenda abbia avuto luogo un occultamento doloso del danno.

Le pur indubbie condotte ostative riscontrate in sede di verifica e che hanno concorso a corroborare la decisione di decadenza dall’agevolazione e a giustificare il conseguente recupero dell’intera massa degli aiuti erogati non sovrastano la circostanza fattuale che il GSE era nella condizione di avvedersi, sulla base delle comunicazioni periodiche, che le quantità di energia dichiarate

come prodotte erano palesemente incongruenti rispetto alle caratteristiche strutturali dell'impianto fotovoltaico, note perché costituenti elemento principale di valutazione nell'istruttoria preliminare di ammissione al beneficio.

Posto che la prescrizione comincia a decorrere, secondo il disposto dell'art. 2935 c.c., dal momento in cui il diritto può essere fatto valere e che tale condizione, per giurisprudenza granitica, sussiste allorquando vi sia o la conoscenza del pregiudizio o la conoscibilità in termini obiettivi dello stesso, secondo il metro dell'ordina diligenza, nel caso di specie deve constatarsi che il GSE, fin dalle prime erogazioni, era in condizione di avvedersi del riconoscimento alla società ALBADEGA di tariffe agevolate di consistenza significativamente maggiore di quelle che avrebbe avuto titolo a ottenere con le potenzialità operative dell'impianto in esercizio.

E infatti, il GSE, ente di elevata specializzazione e depositario di consolidata esperienza nel settore, avrebbe agevolmente potuto, in occasione del calcolo periodico delle agevolazioni da riconoscere, a fronte della sistematica comunicazione di dati della produzione manifestamente incoerenti rispetto alle note caratteristiche dei pannelli fotovoltaici istallati, intraprendere celeri iniziative volte ad appurare le ragioni della macroscopica anomalia, impedire la prosecuzione degli esborsi eventualmente risultati indebiti e recuperare quelli erogati in assenza delle previste condizioni legittimanti.

Invece, il primo impulso di reazione alla situazione di percezione indebita di tariffe agevolate è stata l'adozione del provvedimento di decadenza (20/4/2017) poi, a breve (23/8/2017), seguito dalla richiesta di restituzione delle erogazioni ritenute indebite, pari complessivamente a € 808.928,22.

Valenza interruttiva non può essere riconosciuta al provvedimento cautelare del GSE del 13/7/2015 (prot. GSE/P20150064174) non recando alcun contenuto rispondente alle prescrizioni di cui all'art. 2943 c.c.

Rispetto a tale iniziativa, quindi, gli esborsi riferibili al periodo antecedente la data del 20/4/2012 devono ritenersi prescritti e, segnatamente, € 177.894,37, importo riferibile al 2011, ed € 52.826,68, importo riferibile alla porzione del 2012 (ottenuto, in assenza di elementi di riscontro analitici, secondo un criterio improntato a praticità, parametrando l'importo complessivamente erogato nell'anno, pari a € 175.288,55, ai 110 giorni della frazione di anno – in percentuale, circa il 30,14% dell'intero erogato), per complessivi € 230.721,05.

Per tutti gli altri importi erogati nel residuo periodo oggetto di contestazione, ossia nel segmento temporale dal 20/4/2012 al 15/12/2016 (data dell'ultimo pagamento), invece, sono state coltivate, da parte del GSE, iniziative di tutela che escludono qualsiasi inerzia nel far valere il diritto al recupero di quanto indebitamente corrisposto.

In particolare, l'eventuale spettanza degli incentivi ha costituito questione controversa innanzi agli organi della giustizia amministrativa ininterrottamente dal 2017 al 30/12/2022 (data di pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 11757/2022 che ha esitato il giudizio avverso il provvedimento di decadenza), con un'ulteriore coda contenziosa (giudizio avverso l'istanza di riesame ai sensi dell'art. 56, comma 8, del d.l. 76/2020, convertito con modificazioni dalla L. 120/2020, al fine di ottenere la decurtazione dell'incentivo in luogo della decadenza) conclusa con la sentenza del medesimo Organo n. 29/58/2025 del 10/2/2025.

Dunque, quando è stato notificato l'invito a dedurre (31/3/2023), l'Amministrazione danneggiata era tutt'altro che inerte, essendo impegnata, su diversi fronti giudiziari, a tutelare le ragioni anche patrimoniali connesse alla vicenda fattuale oggetto di esame nel presente giudizio.

Del tutto ininfluente è, infine, la circostanza che le attività idonee a generare effetti interruttivi e sospensivi del corso della prescrizione siano state realizzate dal GSE e non dalla Procura contabile che ha promosso l'azione di responsabilità: risponde alle fisiologiche dinamiche la circostanza che sia il soggetto che assume avere subito un pregiudizio ad attivarsi per la salvaguardia delle proprie ragioni.

L'attribuzione (anche) al Pubblico ministero contabile del potere di costituire in mora (art. 66 c.g.c., norma che ha un contenuto ricognitivo e rafforzativo della soluzione interpretativa preesistente alla sua entrata in vigore: cfr. sent. 14/2000/QM delle SS.RR. di questa Corte) risponde a una mera esigenza di rafforzamento dell'effettività della tutela del pubblico erario, operando lo stesso quale organo «agente nell'interesse dell'ordinamento, (con) una valenza "mediatamente" finalizzata alla tutela patrimoniale della specifica Amministrazione, identificata come centro di imputazione del ristoro azionabile in sede giudiziaria» (così la citata sent. delle SS.RR).

Conclusivamente, il motivo di appello deve essere parzialmente accolto, dichiarando prescritta la porzione di pagamenti riferibile al periodo dal 2011 al 20/4/2012, in numerario pari a € 230.721,05.

La residua parte, pari a € 624.787,74, invece, non è stata elisa da inerzie nel far valere il diritto al risarcimento del danno erariale.

4) Istanza istruttoria

Gli appellanti, in via istruttoria, hanno chiesto di ammettere consulenza tecnica d'ufficio al fine di accertare l'effettiva produzione dell'impianto fotovoltaico, la quantità di energia elettrica prodotta nel periodo oggetto di causa, gli eventuali volumi di energia mai prodotti e i conseguenti importi percepiti a titolo di tariffa incentivante a seguito dell'errata contabilizzazione degli stessi.

Per le ragioni che saranno oltre evidenziate, i profili della vicenda asseritamente bisognevoli di integrazione istruttoria non sono rilevanti.

Gli elementi di giudizio che il compendio documentale versato in atti offre non necessitano di apporti integrativi di ausilio per la definizione della vertenza.

5) Asserita insussistenza dell'elemento soggettivo e dell'antigiuridicità della condotta.

Con il quarto motivo di gravame, le appellanti contestano la sussistenza dell'elemento soggettivo, conformato tanto in termini di dolo che di colpa grave.

A tal proposito, hanno evidenziato che, né in sede contabile né in sede penale e neppure nelle contestazioni mosse dal GSE, era stata fornita una plausibile giustificazione della contabilizzazione di una quantità di energia prodotta molto maggiore di quella che le caratteristiche dell'impianto avrebbero consentito di generare.

A tal proposito, hanno evocato il disposto dell'art. 21 del d.l. 76/2020, convertito con l. n. 120/2020, che ha inserito, all'art. 1, comma 1, della l 20/1994, la previsione secondo cui *«La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso»*, omologando la nozione di

dolo, valevole per la fattispecie della responsabilità amministrativa, a quella di matrice penale.

In definitiva, hanno sostenuto di aver agito legittimamente, confidando, in buona fede, nelle risultanze degli strumenti di misurazione installati da soggetti terzi.

Con il quinto motivo di gravame, poi, censurano l'affermata sussistenza di condotte antigiuridiche.

Attesa l'intima connessione dei due profili della fattispecie, i motivi di appello che investono l'elemento soggettivo e quello oggettivo della responsabilità possono essere esaminati congiuntamente.

Entrambe le doglianze sono infondate.

In primo luogo, deve escludersi l'applicabilità del citato art. 21 del d.l. 76/2020.

Questa Corte ha reiteratamente affermato che detta norma ha carattere sostanziale, in quanto incide su uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'illecito erariale e, dunque, non può spiegare effetti su vicende verificatesi prima della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. c.c. (in tal senso, espressamente, Sez. II App. n. 97/2024, n. 30/2022, n. 305/2022, n. 95/2021; Sez. I App. n. 234/2020, n. 263/2020, n. 317/2020).

Nel caso in esame, le condotte sono tutte anteriori all'entrata in vigore della novella normativa.

In ogni caso, non può essere trascurato che gli appellanti non possono invocare la condizione di buona fede sostenendo di aver fatto affidamento sulle misurazioni risultanti dai contatori.

E ciò in quanto, in disparte l'inconciliabile diversità delle misurazioni fornite

dall’inverter - apparato elettronico fondamentale negli impianti fotovoltaici, deputato alla trasformazione della tensione continua prodotta dai pannelli in tensione alternata da immettere nella rete di distribuzione - che ha registrato valori di energia elettrica prodotta nettamente inferiori (ma perfettamente in linea con la produzione attesa) rispetto a quelli contabilizzati dai contatori da cui sono stati tratti i dati comunicati ai fini della quantificazione dei contributi (cfr. nota del GSE del 13/7/2015, in allegato alla perizia dell’Ing. Zampoli redatta, con le forme dell’incidente probatorio, nel procedimento penale), dirimente è la contestazione che il contabilizzatore dell’energia prodotta, che avrebbe potuto essere sostituito solo seguendo rigide formalità, previo coinvolgimento del GSE, è stato silentemente sostituito dalla società, oltre a essere protagonista di singolari accadimenti (cfr. pagg. 15 e ss. della perizia dell’Ing. Zampoli; doc. 1 all. 5 del 16/11/2020 GSE prot. GSE/P202000050028, pag. 9-12 delle valutazioni a firma dell’Ing. BACCHIOCCHI: reiterati guasti, stessa matricola censita in altro impianto, sigilli rimossi).

Dunque, le risultanze strumentali non possono essere invocate a giustificazione della percezione di agevolazioni non spettanti perché, a causa di volontari e consapevoli interventi proprio sulla componente dell’impianto destinata alla registrazione dei dati della produzione di energia, fatti senza rispettare le procedure poste a presidio dell’affidabilità della strumentazione di contabilizzazione, le misurazioni ottenute hanno perso ogni attendibilità.

Inoltre, non può essere ignorato che, nel corso delle verifiche del GSE, la GALLO e, a cascata, la società titolare dell’impianto, hanno tenuto un contegno tutt’altro che collaborativo, consistito in *«un comportamento*

ostativo od omissivo (...) nei confronti del preposto al controllo o del gestore di rete, consistente anche nel diniego di accesso (...) alla documentazione» (lett. e), Allegato 1 del d.m. 31/1/2014), generativo di una "violazione rilevante" sufficiente a compromettere irrimediabilmente la spettanza dell'intero aiuto percepito.

Deve, poi, essere rilevato che l'andamento della produzione è manifestamente incoerente con i dati storici di irraggiamento solare censiti nella località in cui era istallato l'impianto (tratti dal *Photovoltaic Geographical Information System - PVGIS*), con le curve di produzione giornaliera nonché con il profilo della produzione di un impianto simile operativo in un sito limitrofo (cfr. nota tecnica del 8/10/2019 del GSE e perizia Ing. Zampoli).

Infine, non trascurabile è l'anomalia, emblematica della opacità della vicenda, della potenza massima dell'impianto, oscillante tra un valore di picco di 198 KW/h rilevato in sede di sopralluogo, di 192 KW/h dichiarato nella richiesta di riconoscimento delle tariffe incentivanti del 28/1/2011, e di 180 KW/h indicato nella Licenza di Esercizio rilasciata dall'Ufficio delle Dogane di Salerno in data 13/1/2011 e nel Regolamento di Esercizio in parallelo con le reti MT rilasciato da Enel Distribuzione S.p.A. in data 15/12/2010.

In definitiva, alla luce delle evidenze documentali versate in atti, devono reputarsi infondate le contestazioni degli appellanti e, conseguentemente, confermarsi le statuizioni del primo giudice in ordine alla sussistenza di censurabili condotte che hanno permesso la percezione indebita di tariffe agevolate in relazione all'impianto fotovoltaico e alla addebitabilità delle stesse a titolo di dolo.

6) Asserita violazione e falsa applicazione dell'art. 1227 c.c.

Con il sesto motivo di gravame gli appellanti denunciano il concorso del fatto colposo del GSE che, ove avesse usato l'ordinaria diligenza, attivandosi tempestivamente per l'effettuazione delle verifiche sull'impianto, avrebbe evitato del tutto o, almeno, in larga parte, il pagamento di tariffe incentivanti per volumi di energia non realmente prodotti.

In disparte i connotati marcatamente confessori che tale contestazione implicitamente reca (gli appellanti, infatti, partono dall'assunto che i dati comunicati erano macroscopicamente sovradimensionati e, come tali, di agevole percepibilità da parte dell'ente che, perciò, avrebbe dovuto intraprendere celeri iniziative di contrasto), occorre considerare che il controllo dell'amministrazione, come attività successiva alla condotta controllata, non può logicamente – ancor prima che giuridicamente – concorrere con la condotta stessa a cagionare il danno (art. 1227, comma 1, c.c.): il controllo, anche a volerlo considerare quale causa sopravvenuta, non è comunque idoneo da solo a cagionare l'evento dannoso (art. 41, c. 2, c.p.) e, quindi, non ha l'attitudine a incidere sul nesso causale tra la condotta contestata agli appellanti e l'evento dannoso, rimanendo quest'ultimo comunque 'conseguenza immediata e diretta' (art. 1223 c.c.) delle comunicazioni periodiche di produzioni di energia eccedenti le potenzialità di un impianto condotto in presenza di rilevanti criticità.

Al più, secondo il paradigma di cui al secondo comma dell'art. 1227 c.c., un eventuale ritardo nell'avvio dei controlli potrebbe rilevare qualora si dimostrasse che abbia dato luogo a danni che il danneggiato avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza.

Sennonché, nella vicenda in esame non è riscontrabile, in capo al GSE, alcun

difetto di ordinaria diligenza nel modo in cui la verifica è stata compiuta.

Esaminando l'architettura degli incentivi per cui v'è causa, risulta evidente che il procedimento di ammissione e la successiva concreta fruizione sono diffusamente permeati dal principio dell'autoresponsabilità: ogni articolazione della procedura, cioè, è rimessa a iniziative del beneficiario il quale, in tal modo, solitariamente (con l'ausilio di tecnici di fiducia) conforma la misura dell'incentivo destinato a essere erogato, salvi gli esiti dei controlli sulla documentazione trasmessa e quelli a campione sugli impianti.

Dunque, la tempistica delle verifiche non può ridondare a beneficio del controllato, attenuandone la responsabilità per aver percepito aiuti non dovuti.

Né è ravvisabile, come ha avuto modo di chiarire il Consiglio di Stato proprio nel giudizio riguardante il provvedimento di decadenza dagli incentivi riguardante ALBADEGA (sent. 11757/2022, versata in atti dall'interveniente GSE), un affidamento meritevole di tutela: la tutela dell'affidamento, infatti, presuppone la legittimità dell'aspettativa del privato alla "stabilità" degli atti dell'amministrazione e a tale riguardo è necessario che l'affidamento da parte del privato sia incolpevole (Cons. Stato, Ad. Plen., 29/11/2021, n. 21).

Nel caso di esercizio del potere di decadenza dagli incentivi per assenza dei presupposti l'ipotetica possibilità di riconoscere valenza all'aspettativa del privato presuppone che la causa di illegittimità che ha portato all'esercizio del suddetto potere non sia nota o, comunque, conoscibile sulla base dell'ordinaria diligenza dal privato che confida nella stabilità degli atti posti in essere dall'amministrazione.

Nel caso di specie invece gli appellanti erano o potevano essere edotti dei profili di insussistenza dei presupposti per il conseguimento del beneficio.

Inoltre, "fino allo svolgimento dell'attività di controllo e al suo positivo superamento nessun legittimo affidamento può crearsi nella parte privata in relazione alla sussistenza e alla debenza degli incentivi, tenuto conto che le verifiche hanno proprio la finalità di appurare tale situazione" (Cons. Stato, sez. VI, Sent. n. 2362 del 2013).

La stessa giurisprudenza europea ha precisato che "il legittimo affidamento non può essere invocato dall'"operatore economico prudente e accorto, qualora sia in grado di prevedere un provvedimento … idoneo a ledere i suoi interessi" (CGCE, Sent. del 15.07.2004, in causa C - 459/02, Gerekens, p. 29).

7) Asserita violazione del principio di proporzionalità della condanna

Gli appellanti si dolgono anche della misura della condanna, sostenendo che il danno dovrebbe essere commisurato solo alla misura degli incentivi corrispondenti all'eccedenza di energia prodotta rispetto alla reale potenzialità dell'impianto e non all'intera massa di incentivi percepiti nel periodo di riferimento.

Per avvalorare tale tesi hanno evocato la modifica apportata all'art. 42, comma 3, del d.lgs. 28/2011 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), dall'art. 1, comma 960, lett. a), l. 27 dicembre 2017, n. 205 (poi ulteriormente modificato), secondo cui, in deroga alla previsione della decadenza *«al fine di salvaguardare la produzione di energia da fonti rinnovabili (...) il GSE dispone la decurtazione dell'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento in ragione dell'entità della violazione (...)»*.

Anche tale doglianza è infondata.

Preliminarmente, deve rilevarsi che detta previsione non introduce un diritto potestativo del soggetto responsabile a ottenere il riconoscimento della decurtazione, ma, quale norma di azione, si limita ad attribuire al GSE, ove espressamente attivato in tal senso, il potere discrezionale di applicare, al ricorrere di stringenti condizionalità (cfr. art. 56, comma 8, del d.l. 76/2020) e soppesata l'entità della violazione riscontrata, la riduzione retroattiva degli incentivi con recupero di quanto eccedentariamente erogato, in luogo della decadenza.

In ogni caso, va considerato che, in base al *"Regolamento per la classificazione delle violazioni e per la definizione delle percentuali di decurtazione applicabili nell'ambito dell'attività di controllo su impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili in esercizio"* adottato dal GSE in data 22/12/2023, con il quale è stata emanata una disciplina organica dei controlli in materia di incentivi di competenza del medesimo ente, le violazioni che portarono all'adozione del provvedimento di decadenza continuano a essere qualificate come *«rilevanti»* (All. 1, n. 2) e preclusive dell'ammissione alla decurtazione degli incentivi (*«1. In tutti i casi in cui, all'esito del procedimento di controllo, vengano accertate le violazioni rilevanti di cui all'Allegato 1, il GSE dispone la decadenza dagli incentivi con l'integrale recupero delle somme già erogate»*). Tant'è che, come evidenziato dal GSE nell'atto di intervento, l'istanza che ALBADEGA aveva presentato per ottenere la sola decurtazione della tariffa è stata rigettata dal GSE (con il provvedimento prot. n. GSE/P20230013340 del 8 maggio 2023) e tale assetto è stato confermato dal giudice amministrativo (cfr. TAR Lazio, sent. n. 2958/2025 del 10/2/2025).

Dirimente è, però, la considerazione che il regime attenuativo della draconiana conseguenza della decadenza seguita dall'integrale recupero afferisce alla disciplina delle sanzioni.

In tale prospettiva, il regime della decurtazione, specificamente previsto dalla norma evocata dagli appellanti, è estraneo rispetto al perimetro di intervento di questa Corte, deputata a valutare, con lo strumentario normativo tipico del settore della giustizia contabile, l'eventuale sussistenza della contestata responsabilità amministrativa.

Al più, un effetto simile alla decurtazione potrebbe prodursi attraverso l'applicazione dell'art. 1, comma 1bis, della l. 20/1994 che positivizza, per il plesso contabile, il principio della *compensatio lucri cum danno*, permettendo la valorizzazione dei vantaggi irradiantisi da condotte generative di responsabilità amministrativa.

Senonché una valutazione dosimetrica dei vantaggi compensativi, tale da limitare la consistenza del danno a un importo inferiore all'intera agevolazione percepita, non può, nello specifico contesto di riferimento, essere compiuta.

In proposito, elemento di orientamento essenziale è la considerazione che all'erogazione di risorse finanziarie, rilevanti in questa sede, è strutturalmente impressa una finalizzazione ineludibile.

Si è in presenza, infatti, di contributi qualificati da uno "scopo", nello specifico quello di incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare.

A tal fine erano stati previsti – per quanto di rilievo in questa sede – stringenti criteri e peculiari modalità per incentivare tale produzione (cfr. decreto dell'allora Ministro dello Sviluppo Economico del 19/2/2007).

Tale disciplina si inscrive in un processo di programmazione più ampio e articolato – a livello comunitario e nazionale –, orientato al raggiungimento di specifici obiettivi individuati all'esito di una oculata valutazione del contesto di riferimento, dell'elaborazione di ipotesi previsionali, della scelta delle priorità: il tutto in funzione dell'impatto atteso dal programma.

Il singolo progetto, quindi, è parte strutturale e funzionale di un più articolato sistema di incentivazioni che deve necessariamente combinarsi in modo geometrico con la pluralità di altri progetti, per consentire l'effettivo raggiungimento delle finalità definite in sede di programmazione.

D'altra parte, solo valorizzando lo scopo verso cui è diretta la forza incentivante della provvista finanziaria, alimentata da risorse pubbliche, è possibile giustificare il radicamento della giurisdizione di questa Corte nella materia dei contributi pubblici erogati a privati.

L'accesso a un finanziamento pubblico non tende a soddisfare interessi egoistici dei privati (*uti singuli*).

Il rapporto intersoggettivo, nella sua dimensione squisitamente negoziale, tra erogatore e attuatore non costituisce il perimetro di cognizione del giudice contabile. Sarà innanzi ad altri plessi giudiziari che potranno essere esaminati i profili civilistici del rapporto di finanziamento.

Innanzi a questa Corte, invece, assume rilievo la dimensione della coerenza della condotta imprenditoriale dell'attuatore con la finalizzazione della spesa pubblica.

Solo attraverso la valorizzazione del concetto di "spesa pubblica" può giustificarsi la giurisdizione di questa Corte *«in funzione di controllo e di responsabilità (risarcitoria e sanzionatoria), nel superiore interesse*

dell'integrità dei bilanci e dei suoi equilibri, anche europei, in rapporto ai quali "sussiste la giurisdizione della Corte dei conti [finanche] sulla domanda della procura contabile per la restituzione alla Commissione europea delle somme erogate in via diretta, ed illecitamente percepite" (cfr. SS.UU. Cass. 20701/2013). Il "diritto del bilancio", quale nucleo essenziale (ed indefettibile) delle "materie di contabilità pubblica" (ex art. 103, c. 2, Cost.), dunque, si caratterizza per un'intrinseca correlazione funzionale con la "Buona Amministrazione" (ex art. 41 della Carta di Nizza), ovvero con il "buon andamento amministrativo" (art. 97, c. 2, Cost.), nella primaria esigenza di realizzare i "livelli essenziali delle prestazioni" (LEP), necessari per soddisfare i diritti civili e sociali fondamentali dei cittadini" (v. Sez. II centr. app., sentenza n. 95/2021), alla quale intimamente si associa l'attuazione delle politiche europee di sviluppo, che meglio aiutano (in ambito nazionale) la Repubblica a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che [limitano] di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini" (ex art. 3, c. 2, Cost.). In questa ottica, come questa Sezione ha già avuto modo di precisare (v. sent. n.123/2021), la responsabilità erariale risarcitoria appare strettamente rivolta al "buon andamento" dell'Amministrazione, in quanto si correla alle peculiarità dell'agere pubblicum e funzionalmente si rapporta al buon andamento amministrativo, che – a sua volta – presuppone (anche normativamente) gli "equilibri di bilancio" (v. art. 97, c. 1, Cost.): la predetta forma di responsabilità, infatti, rappresenta sicuramente un mezzo di ripristino degli equilibri di bilancio turbati dal danno. È proprio in questa ottica che, come questa Sezione ha già avuto modo di anticipare (v. sent. n. 124/2021), il "buon andamento", o se si preferisce la "Buona

Amministrazione", nella sua teleologica correlazione con gli equilibri di bilancio e con la sostenibilità del debito pubblico, esprime il nucleo essenziale della "contabilità pubblica", quale "materia" oggetto di specifica riserva costituzionale a favore della giurisdizione della Corte dei conti (ex art. 103, c. 2, Cost.), in tutte le sue componenti, tanto di ripristino degli equilibri di bilancio (responsabilità risarcitoria), quanto di prevenzione e/o salva-guardia degli stessi (controllo e responsabilità sanzionatoria). E ciò, appare ora opportuno aggiungerlo, sia nei confronti dei soggetti pubblici (che istituzionalmente perseguono le finalità pubbliche), sia nei confronti dei privati, in quanto compartecipi fattivi dell'agere pubblicum, come i percettori dei con tributi in discussione» (cfr. App. Sez. II, sent. 151/2021).

Ciò chiarito, il percettore dei contributi di scopo, volti alla realizzazione dei programmi nazionali di intervento nei settori economici e/o sociali, attraverso l'impegno assunto con l'ente erogatore diventa debitore, nei tempi e con le modalità puntualmente concordate, delle attività incentivate con la concessione della provvista finanziaria.

Ove si sottragga a tale rigida programmazione degli interventi, finisce per compromettere la realizzazione del risultato cui tendono congiuntamente tutte le altre, diverse attività dello specifico settore, considerate nel programma stesso.

Tale sviamento è catalogabile tra le manifestazioni patologiche di tipo "funzionale", afferendo all'impiego distorto del contributo correttamente ricevuto, mediante l'uso delle relative risorse per finalità diverse da quelle alle quali esse erano destinate, e si distingue da quelle di tipo "genetico", nelle quali sono sussumibili i casi nei quali l'acquisizione del contributo avviene in

assenza dei relativi presupposti di attribuzione (cfr. App. Sez. II, sent. 151/2021).

L'importanza dello scopo che ispira la programmazione delle attività incentivate è, poi, indirettamente confermata dalle significative rigidità che assistono le modifiche dei progetti: rigidità che sono funzionali a garantire la perdurante coerenza dell'iniziativa di cui si auspica un adattamento alle finalità originariamente perseguite.

In definitiva, quando i moduli operativi seguiti, come nel caso di specie, non sono congruenti con gli impegni assunti (e valutati rispondenti agli obiettivi di sistema perseguiti in sede di ammissione al finanziamento), vi è un esborso totalmente inutile per il progetto assentito dell'operatore di settore, e come tale dannoso per il pubblico erario, con negativi riverberi su tutto il programma da realizzare e, quindi, con riflessi valoriali negativi che vanno ben oltre i margini meramente finanziari del contributo ricevuto.

Soltanto laddove venisse fornita la chiara dimostrazione che le anomalie operative, attinenti al singolo progetto assentito dell'operatore di settore, hanno compromesso solo in misura estremamente limitata la canalizzazione delle risorse verso il risultato atteso, al punto da costituire delle mere marginalità di dettaglio rispetto a esso, potrebbe – in tesi – essere compiuta una misurazione puntuale degli effetti distorsivi e una aritmetica, conseguenziale valutazione della consistenza del danno, pervenendo a un addebito inferiore rispetto all'intero importo del contributo.

Una simile prova, nel caso in esame, non è stata fornita, sicché il danno causalmente ricollegabile alle plurime anomalie riscontrate è pari all'intera agevolazione ricevuta.

Tale conclusione, peraltro è in linea con l'orientamento assunto da questa Corte in vicende analoghe (cfr. Sez. II App sent. 108/2024).

8) Potere riduttivo

Gli appellanti hanno invocato l'esercizio del potere riduttivo sostenendo che l'impianto ha comunque funzionato, fornendo al Gestore una rilevante quantità di energia poi rivenduta. Pertanto, il danno effettivamente causato non sarebbe pari all'importo dei contributi ricevuti, *«bensì di gran lunga inferiore»*.

Oltre alle considerazioni in precedenza fatte e alla tutt'altro che secondaria constatazione che l'impianto fotovoltaico della ALBADEGA ha fruito dell'incentivo alla produzione di energia di tipo *"feed in premium"*, ossia di un incentivo non per la vendita dell'energia prodotta, ma per la fonte rinnovabile generante un quantitativo energetico "pulito" asservito alla disponibilità del soggetto beneficiario (in definitiva, l'energia prodotta dai pannelli fotovoltaici è stata impiegata direttamente dalla società), risulta dirimente la considerazione secondo cui la natura dolosa delle condotte preclude l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito, in aderenza alla granitica giurisprudenza contabile (tra le più recenti, Sez. App. II n.104/2025; n.240/2013; n. 32/2023 e precedenti ivi citati).

9) Istanza di revoca del sequestro conservativo

Gli appellanti, per l'eventualità in cui l'appello fosse stato solo in parte accolto, hanno chiesto la revoca del sequestro conservativo gravante sui beni di proprietà e/o nella disponibilità di GALLO Elena.

A fondamento dell'istanza hanno evidenziato che il credito erariale in discussione risulterebbe interamente garantito dalla procedura esecutiva

immobiliare promossa da GSE (n. 263/2023 R.G.E.I. del Tribunale di Salerno) gravante sui beni della ALBADEGA s.r.l.

La richiesta non può essere accolta: il vincolo di solidarietà che, per effetto dell'imputazione a titolo di dolo, avvince, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*quinquies*, primo periodo, della l. 20/1994, l'obbligazione risarcitoria rende ragionevole il mantenimento del sequestro sui beni di entrambi i condannati.

Per effetto del riconoscimento dell'intervenuta parziale prescrizione, il sequestro deve essere proporzionalmente ridotto fino a concorrenza di € 624.787,74.

10) Conclusioni

Conclusivamente, l'appello deve essere parzialmente accolto, limitatamente al profilo dell'intervenuta prescrizione della porzione del diritto al risarcimento del danno erariale riferibile al periodo dal 2011 al 20/4/2012, in numerario pari ad € 230.721,05.

Nel resto, l'appello deve essere rigettato e, per l'effetto, confermata la condanna in solido di ALBADEGA s.r.l. e GALLO Elena, a titolo di dolo, al risarcimento in favore del Gestore Servizi Energetici - G.S.E. s.p.a., del danno quantificato in € 624.787,74, importo da incrementare della rivalutazione monetaria dal 1/2/2023 e fino alla pubblicazione della presente sentenza nonché degli interessi legali dalla data di deposito della presente pronuncia fino al soddisfo.

Dichiara, fino a concorrenza della somma di € 624.787,74, la conversione in pignoramento del sequestro conservativo *ante causam*, autorizzato con decreto del Presidente della Sezione giurisdizionale regionale per la Campania del 3 ottobre 2019, confermato con modifiche con ordinanza n. 88/2023 sui

beni ivi indicati.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano, a beneficio dello Stato, nella misura indicata in dispositivo, ponendo il relativo onere sugli appellanti in parti eguali.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello

definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente l'appello iscritto al n. 61441 del registro di segreteria e, per l'effetto:

- dichiara prescritta la porzione del diritto al risarcimento del danno erariale riferibile al periodo dal 2011 al 20/4/2012, in numerario pari a € 230.721,05;
- rigetta per il resto l'appello, confermando la condanna in solido di ALBADEGA s.r.l. e GALLO Elena, a titolo di dolo, al risarcimento in favore del Gestore Servizi Energetici - G.S.E. s.p.a., del danno quantificato in € 624.787,74, importo da incrementare della rivalutazione monetaria dal 1/2/2023 e fino alla pubblicazione della presente sentenza nonché degli interessi legali dalla data di deposito della presente pronuncia fino al soddisfo;
- dichiara, fino a concorrenza della somma di € 624.787,74, la conversione in pignoramento del sequestro conservativo *ante causam*, autorizzato con decreto del Presidente della Sezione giurisdizionale regionale per la Campania del 3 ottobre 2019, confermato con modifiche con ordinanza n. 88/2023 sui beni ivi indicati.
- liquida, a beneficio dello Stato, le spese del grado nella misura di € 224,00 (DUECENTOVENTIQUATTRO/00) ponendo il relativo

SENT. 128/2025

onere sugli appellanti risultati soccombenti in parti eguali.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 6 marzo 2025.

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Dott. Roberto Rizzi	**Dott.ssa Rita Loreto**
f.to digitalmente	**f.to digitalmente**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 30 MAGGIO 2025

p. IL DIRIGENTE

(dr. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco