



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta **TONOLO** Presidente

Innocenza **ZAFFINA** Consigliere relatore

Daniela **ALBERGHINI** Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **32643**, del registro di segreteria,
promosso dalla Procura Regionale della Corte dei conti per il Veneto nei
confronti di:

R.E.I. S.r.l., in liquidazione giudiziale, con sede in Milano, Viale Zara n. 58,
P.IVA. 04755730266, PEC: 04755730266@impresa.italia.it, in persona del
Curatore, dott. Sammarco Stefano, nato a Manduria (TA) il 20/02/1982 CF:
SMMSFN82B20E882Q, con studio in via Carroccio 6, 20123 MILANO,
PEC: stefanosammarco@pec.it e PEC della procedura:
lg344.2025milano@pecliquidazionigiudiziali.it; **non costituita;**

FREDA PAOLO, nato a Torino (TO) il 31.12.1975, residente in Ponzano
Veneto (TV), via Gastaldo n. 11, int. 1, in qualità di co-amministratore, di
fatto, della REI s.r.l., C.F. FRDPLA75T31L219, **non costituito;**

	e con l'intervento ai sensi dell'art. 85 c.g.c. di GESTORE DEI SERVIZI	
	ENERGETICI - GSE S.P.A. (C.F. e P. Iva 05754381001), con sede in Roma,	
	viale M.Ilo Pilsudski, n. 92, in persona del legale rappresentante p.t. avv.	
	Vinicio Mosè Vigilante (C.F.VGLVCM66B28G942G) in forza dei poteri	
	conferiti dal C.d.A. nella seduta del 31.7.2024, rappresentato e difeso, anche	
	disgiuntamente, dagli avv.ti Arturo Cancrini (c.f. CNCRTR55C13H501S;	
	pec: arturo.cancrini@avvocato.pe.it), Francesco Vagnucci (c.f.:	
	VGNFNC71S12H501P; pec:francescovagnucci@ordineavvocatiroma.org) e	
	Antonio Pugliese (c.f.: PGLNTN74D16F839P;	
	pec:antoniopugliese@ordineavvocatiroma.org), con domicilio digitale eletto	
	presso la casella di posta elettronica certificata dell'avv. Arturo Cancrini:	
	arturo.cancrini@avvocato.pe.it e domicilio fisico presso lo studio dell'avv.	
	Arturo Cancrini in Roma, p.zza San Bernardo 101 (con indicazione di voler	
	ricevere le comunicazioni ai seguenti recapiti PEC:	
	arturo.cancrini@avvocato.pe.it);	
	Visti l'atto introduttivo del giudizio e gli altri documenti di causa;	
	Uditi , nell'udienza del 15 aprile 2026 , tenutasi con l'assistenza del Segretario	
	dott. Stefano Mizgur, il Magistrato relatore d.ssa Innocenza Zaffina, il	
	Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore Generale dr.ssa	
	Francesca Dimita, e l'Avv. Massimo Nunziata, su delega dell'Avv. Arturo	
	Cancrini, per l'interveniente Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.a;	
	Premesso in	
	FATTO	
	1. Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura regionale per il	
	Veneto della Corte dei conti ha convenuto in giudizio il sig. Paolo Freda e la	
	2	

	R.E.I. S.r.l., in liquidazione giudiziale, chiedendone la condanna al	
	pagamento, in solido, della somma di euro 11.615.209,72 in favore del	
	Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A., oltre rivalutazione monetaria,	
	interessi legali e spese di giudizio, per indebita percezione di incentivi pubblici	
	sotto forma di Titoli di Efficienza Energetica (TEE, c.d. «certificati bianchi»).	
	La notizia di danno è pervenuta a seguito della trasmissione, da parte della	
	Procura regionale per la Lombardia, degli atti del fascicolo n. I00571/2023	
	(nota del 13.3.2025, doc. 1), aperto a seguito della segnalazione della Guardia	
	di Finanza – Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Treviso (nota prot.	
	n. 0241710/2021 del 28.6.2021, doc. 2), relativa a irregolarità emerse nel	
	corso di attività di controllo sul conseguimento dei TEE da parte, tra le altre,	
	della R.E.I. S.r.l. Nei confronti di quest'ultima, la Procura della Repubblica	
	presso il Tribunale di Treviso aveva avviato il procedimento penale n.	
	R.G.N.R. 4613/2018 per il reato di truffa aggravata finalizzata al	
	conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis c.p.), commesso negli	
	anni 2015-2016.	
	Secondo la prospettazione attorea, la R.E.I. S.r.l. avrebbe beneficiato di	
	numerosi TEE per effetto di condotte fraudolente, in danno del GSE. Le	
	Richieste di Verifica e Certificazione (RVC) presentate dalla REI nel periodo	
	2015-2016 sarebbero fondate su documentazione falsa, attestante interventi di	
	risparmio energetico mai realizzati: la società avrebbe presentato 37 RVC,	
	relative a progetti di miglioramento sull'involucro edilizio (schede tecniche 6T	
	e 20T), ricevendo 50.780 certificati bianchi (doc. 2).	
	Il GSE aveva sottoposto tutte le RVC a controllo documentale ai sensi dell'art.	
	12 del D.M. 11.1.2017. Il mancato riscontro alla richiesta di documentazione	
	3	

	da parte della REI aveva dato luogo a due provvedimenti di annullamento (il	
	primo, relativo alla RVC n. 0475573026616R038, in data 6.11.2017; il	
	secondo, relativo alle restanti 36 RVC, in data 13.2.2018, doc. 3), cui era	
	seguita, in data 21.3.2018, la richiesta di restituzione degli incentivi percepiti,	
	per complessivi euro 10.246.804,32 (doc. 4).	
	Le verifiche svolte dalla Guardia di Finanza nell'ambito del procedimento	
	penale avrebbero accertato, secondo il Requirente, la fittizietà degli interventi	
	rappresentati nelle RVC, come di seguito meglio precisato.	
	Con riferimento alle RVC dalla n. 0475573026615R001 alla n.	
	0475573026615R020 (20 richieste presentate al GSE tra il 16 e il 18 settembre	
	2015), relative ad asseriti interventi di ristrutturazione del complesso	
	residenziale della ENNETI Residenze S.r.l. nel Comune di Rovigo: non	
	risulterebbe presentata alcuna pratica edilizia intestata alla ENNETI presso il	
	Comune di Rovigo; nella contabilità di quest'ultima, dichiarata fallita,	
	sarebbero stati rinvenuti documenti attestanti rapporti commerciali con la	
	G.A. Costruzioni Generali Galvani S.r.l. — indicata quale esecutrice degli	
	interventi — solo nel 2013, vale a dire in epoca anteriore alla presentazione	
	delle RVC (doc. 5, pagg. 14-15; all. 11).	
	Con riferimento alle RVC dalla n. 0475573026615R021 alla n.	
	0475573026616R036 (16 richieste presentate al GSE in data 19.10.2015),	
	relative ad asseriti interventi di isolamento termico nel Comune di Caorle	
	(VE), via Altanea n. 201, presso il Centro Vacanza Prà delle Torri: la struttura	
	non avrebbe mai intrattenuto rapporti commerciali con la ditta indicata quale	
	esecutrice; agli atti del Comune di Caorle non risulterebbero richieste con data	
	e numero corrispondenti a quelli allegati alle RVC (doc. 5, pag. 16).	
	4	

	Con riferimento alla RVC n. 0475573026615R038 (presentata in data	
	18.5.2016), relativa ad asseriti interventi su condomini nei Comuni di Corsico	
	e Milano, gli amministratori degli immobili avrebbero escluso qualsiasi	
	rapporto con le imprese indicate quali esecutrici; in alcuni casi, i soggetti,	
	indicati quali amministratori di condominio, non avrebbero mai ricoperto tale	
	incarico. Inoltre, presso i Comuni interessati non risulterebbero pratiche	
	edilizie corrispondenti (doc. 5, all. 16).	
	Autori del meccanismo fraudolento, secondo una prima ricostruzione del	
	Requirente, sarebbero stati la REI S.r.l., il sig. Valter Giacomello, all'epoca	
	amministratore di diritto della società, e il sig. Paolo Freda, qualificato dalla	
	Procura come amministratore di fatto della REI e artefice principale	
	dell'operazione fraudolenta. A sostegno di tale ultima qualificazione, la parte	
	attrice richiama la documentazione cartacea e informatica rinvenuta dalla	
	Guardia di Finanza (doc. 5, pagg. 22-28), dalla quale emergerebbe che il sig.	
	Freda: curava i rapporti con il tenutario delle scritture contabili della REI e	
	con le società procacciatrici dei committenti (doc. 5, all. 20-24); deteneva il	
	timbro della società con la firma digitalizzata dell'amministratore (doc. 5, all.	
	25); era abilitato a operare sui conti bancari della REI in forza di delibere	
	assembleari (doc. 5, all. 26); era titolare di una procura speciale irrevocabile	
	per la cessione dell'85% del capitale sociale della REI, conferita appena due	
	mesi dopo la costituzione della società (doc. 5, all. 27); era destinatario	
	dell'85% degli utili della REI per effetto della delibera assembleare del	
	20.12.2016 (doc. 5, pag. 11), in contraddizione con la sua quota di	
	partecipazione al capitale sociale, pari al 15%. Il sig. Freda era, altresì, socio	
	di maggioranza della P.E.B. S.r.l., società ipotizzata quale braccio operativo	
	5	

	dell'attività fraudolenta, incaricata dell'elaborazione delle pratiche trasmesse	
	al GSE a nome della REI e destinataria, secondo le dichiarazioni del	
	Giacomello, del 52% del ricavato dalla vendita dei TEE (doc. 5, all. 18).	
	A seguito delle risultanze istruttorie trasmesse dalla Procura per la Lombardia,	
	il Requirente ha svolto un ulteriore approfondimento (decreto n. 187 del	
	2.4.2025, doc. 7), dal quale è emerso che i TEE non recano numerazione	
	identificativa e che né la CSEA né il GME sono in grado di distinguere i	
	certificati in base al soggetto emittente o all'evento originante, stante	
	l'anonimato delle contrattazioni di mercato (nota G.d.F. prot. n. 0169495/2025	
	dell'8.5.2025, doc. 8). Quanto alla situazione patrimoniale, il sig. Freda	
	risulterebbe intestatario, per la quota di ½, di immobili stimati in complessivi	
	euro 162.007,50 e di quote societarie per euro 156.800,00, già oggetto di	
	sequestro preventivo dal 17.9.2019 (ordinanza GIP Treviso); il sig.	
	Giacomello non risulterebbe intestatario di alcun bene suscettibile di misure	
	conservative.	
	La Procura ha, quindi, notificato alla REI, al sig. Freda e al sig. Giacomello	
	l'invito a dedurre, contenente la richiesta di restituzione all'erario di euro	
	11.615.209,72 (doc. 9).	
	Il sig. Freda non ha presentato memoria difensiva né ha chiesto di essere	
	sentito. La notifica si è perfezionata, ai sensi dell'art. 140 c.p.c., in data	
	3.8.2025, a seguito del mancato ritiro dell'avviso di compiuta giacenza, non	
	essendo il medesimo stato rinvenuto nel luogo di residenza accertato.	
	Con nota del 7.8.2025 (doc. 15), il Curatore della REI, dott. Stefano	
	Sammarco, ha comunicato che la società è stata posta in liquidazione	
	giudiziale dal Tribunale di Milano con sentenza n. 427/2025 del 9.6.2025,	
	6	

	del 20 luglio 2004 e successivamente integrato (da ultimo con il D.M.	
	11.1.2017), che subordina il riconoscimento dei certificati all'effettiva	
	realizzazione degli interventi di risparmio energetico dichiarati nelle RVC,	
	della cui veridicità e completezza risponde il soggetto titolare del progetto nei	
	confronti del GSE.	
	Quanto agli ulteriori elementi costitutivi della responsabilità amministrativa,	
	la Procura ha qualificato le condotte come dolose e ha contestato la	
	responsabilità in via solidale, assumendo che l'assegnazione dei TEE alla REI	
	fosse del tutto priva di giustificazione causale, in quanto scollegata da	
	qualsiasi intervento reale di efficientamento energetico, con conseguente	
	sviamento di risorse pubbliche dalla destinazione istituzionale. I TEE	
	illecitamente acquisiti sarebbero stati interamente rivenduti — in parte tramite	
	il GME e in parte mediante accordi bilaterali — per un incasso totale di euro	
	9.718.084,12, percepito in misura preponderante, direttamente e tramite la	
	PEB S.r.l., dal sig. Freda.	
	Il danno è stato quantificato dalla Procura in euro 11.615.209,72,	
	corrispondente al contributo tariffario determinato da ARERA per le annualità	
	2015, 2016 e 2017, applicato ai 50.978 certificati assegnati (doc. 2, pagg. 76-	
	77); criterio ritenuto preferibile rispetto a quello adottato dal GSE nel	
	provvedimento del 21.3.2018, che aveva quantificato la somma da restituire	
	in euro 10.246.804,32.	
	2. Con atto di intervento, il GSE S.p.A. ha chiesto l'accoglimento della	
	domanda attorea, ricostruendo il contesto normativo e amministrativo di	
	riferimento. In particolare, l'interveniente ha rappresentato che, negli anni	
	2015 e 2016, la REI S.r.l. presentava al GSE 37 RVC relative ad altrettanti	

	progetti standardizzati su edifici, che il GSE accoglieva con riserva di	
	controllo. Con nota prot. GSE/P20170092395 del 28.11.2017, il GSE avviava	
	il procedimento di controllo documentale ai sensi dell'art. 12 del D.M.	
	11.1.2017, richiedendo la documentazione necessaria a verificare la veridicità	
	delle dichiarazioni contenute nelle schede di rendicontazione (doc. 1	
	intervento GSE). La REI formulava istanza di proroga (doc. 2), accordata per	
	trenta giorni con avvertimento che, in difetto di riscontro, i procedimenti	
	sarebbero stati conclusi sugli elementi disponibili (doc. 3); nondimeno, la	
	società ometteva integralmente di trasmettere la documentazione richiesta.	
	Con provvedimento prot. GSE/P20280010656 del 13.2.2018 (doc. 4), il GSE	
	dichiarava la decadenza della REI dal diritto agli incentivi per tutte le RVC di	
	cui all'allegato A, rilevando la violazione dell'art. 12, comma 14, lett. c), del	
	D.M. 11.1.2017. Con successivo provvedimento del 21.4.2018 (doc. 5),	
	chiedeva la restituzione degli incentivi indebitamente percepiti, pari a euro	
	10.246.804,32. La REI impugnava tali provvedimenti dinanzi al TAR Lazio –	
	Roma (r.g. 4690/2018). La domanda cautelare veniva respinta con ordinanza	
	n. 2971 del 17.5.2018 (doc. 6), sul rilievo che la documentazione non prodotta	
	era quella che il soggetto titolare era comunque tenuto a conservare ai fini dei	
	controlli ai sensi dell'art. 14.2 dell'allegato A alla deliberazione EEN 9/11, con	
	conseguente carenza di fumus. Tale valutazione veniva confermata dal	
	Consiglio di Stato con ordinanza n. 5233 del 26.10.2018 (doc. 7). Il ricorso	
	veniva successivamente dichiarato perento per inerzia processuale della	
	ricorrente (doc. 8).	
	Con separato provvedimento prot. GSE/P20170082891 del 6.11.2017 (doc.	
	9), il GSE aveva disposto l'annullamento d'ufficio del provvedimento di	

	accoglimento della RVC n. 047557302661R038, determinando un ulteriore	
	credito di euro 42.115,26, per il quale ha ottenuto il decreto ingiuntivo n. 2094	
	del 4.4.2024 del TAR Lazio (doc. 10), a seguito del quale è avvenuta	
	l'insinuazione al passivo della REI (doc. 11). Il GSE ha pertanto concluso per	
	l'accoglimento della domanda attorea.	
	3. I convenuti, pur ritualmente evocati in giudizio, non si sono costituiti.	
	4. All'udienza del 15 aprile 2026, tenutasi con l'assistenza del dott. Stefano	
	Mizgur, le parti presenti hanno concluso come da verbale e la causa è passata	
	in decisione.	
	Ritenuto in	
	DIRITTO	
	1. Contumacia dei convenuti	
	In rito e in via preliminare, il Collegio, verificata la ritualità della notificazione	
	dell'atto di citazione e del decreto di fissazione dell'udienza, dichiara, ai sensi	
	dell'art. 93 c.g.c., la contumacia di R.E.I. S.r.l., in liquidazione giudiziale, e di	
	FREDA Paolo, evocati in giudizio e non costituitisi.	
	2. Sull'intervento del G.S.E.	
	Sempre in via preliminare, il Collegio dichiara ammissibile l'intervento del	
	Gestore dei Servizi Energetici - G.S.E. S.p.A., ritualmente notificato alle parti.	
	Ai sensi dell'art. 85 c.g.c., l'intervento <i>ad adiuvandum</i> è ammissibile in	
	presenza di «un interesse meritevole di tutela» (<i>ex multis</i> , Sez. Giurisd.	
	Emilia-Romagna, sent. n. 22/2018; Sez. III Giurisd. Centr. App., sent. n.	
	20/2019); condizione che ricorre nel caso di specie, in cui il G.S.E. ha aderito	
	alle ragioni della Procura, allegando elementi di chiarimento fattuale e	
	facendo valere un interesse concreto al recupero dei benefici erogati, senza	
	10	

	essere, né in proprio né per il tramite di propri funzionari, destinatario di azioni	
	di responsabilità per le condotte contestate.	
	3. Oggetto del giudizio	
	Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda proposta dalla Procura regionale	
	per il Veneto nei confronti di R.E.I. S.r.l., in liquidazione giudiziale, e del sig.	
	Paolo Freda, per indebita percezione di Titoli di Efficienza Energetica	
	mediante condotte fraudolente ai danni del G.S.E. S.p.A. e del G.M.E. S.p.A.,	
	per un importo complessivo di euro 11.615.209,72.	
	Ai sensi dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, la responsabilità	
	amministrativo-contabile presuppone la sussistenza congiunta del rapporto di	
	servizio tra il danneggiante e l'amministrazione danneggiata, di una condotta	
	antigiuridica, di un evento dannoso, del nesso di causalità tra la prima e il	
	secondo e dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. Nel merito,	
	la domanda è fondata e merita integrale accoglimento, risultando pienamente	
	comprovati in atti i presupposti della dedotta responsabilità erariale.	
	4. Il rapporto di servizio	
	La giurisdizione della Corte dei conti sui convenuti trova fondamento nel	
	rapporto di servizio instauratosi tra la REI S.r.l. e l'amministrazione erogante	
	a seguito della partecipazione al programma pubblico di incentivazione	
	energetica e della conseguente percezione dei TEE. Come reiteratamente	
	chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, si instaura un rapporto di servizio	
	di tipo funzionale, o anche un rapporto di fatto, in tutti i casi di indebita	
	percezione, distrazione o cattiva utilizzazione di risorse pubbliche, con	
	estensione della giurisdizione anche alle persone fisiche che abbiano	
	rappresentato o amministrato quelle giuridiche beneficiarie dei finanziamenti,	
	11	

	incidendo sul programma imposto dalla P.A. (<i>ex multis</i> , Cass. SS.UU. 9.1.2013 n. 295; 3.3.2010 n. 5019; 27.4.2010 n. 9963).	
	Quanto alla posizione del sig. Freda, la sua qualità di amministratore <i>di fatto</i> della REI S.r.l. è ampiamente dimostrata dagli elementi raccolti nel corso delle indagini della Guardia di Finanza, che ne attestano il controllo sostanziale sulla gestione societaria: la disponibilità del timbro della società con la firma digitalizzata dell'amministratore di diritto; la facoltà, conferita per delibera assembleare, di operare sui conti bancari della REI; il conferimento, appena due mesi dopo la costituzione della società, di una procura speciale irrevocabile per la cessione dell'85% del capitale sociale; la destinazione, per effetto della delibera assembleare del 20 dicembre 2016, dell'85% degli utili della REI in suo favore, in palese contraddizione con la quota di partecipazione al capitale del 15%; la cura dei rapporti con il tenutario delle scritture contabili e con le società procacciatrici dei committenti. A ciò si aggiunge il ruolo centrale rivestito dalla P.E.B. S.r.l. (di cui il Freda è socio di maggioranza) nell'elaborazione delle pratiche trasmesse al GSE a nome della REI e quale destinataria del 52% del ricavato dalla vendita dei TEE.	
	La paternità dell'operazione fraudolenta in capo al Freda è confermata dall'ordinanza del Tribunale di Treviso del 4 novembre 2019, dalla quale emerge che il convenuto ha ideato e organizzato il meccanismo illecito, sfruttando la procedura standardizzata di certificazione (che non prevede verifiche preventive degli interventi dichiarati) e assumendo un ruolo centrale tanto nella predisposizione della documentazione falsa quanto nella distribuzione delle utilità tra le società coinvolte. Tale ricostruzione è corroborata dalle dichiarazioni rese da Roberto Impedovo, dipendente della	

PEB S.r.l., e da Franchini Mara, collaboratrice del Freda nella predisposizione dei documenti e nella gestione delle richieste, nonché dalle risultanze acquisite dai supporti informatici rinvenuti in possesso del convenuto, attestanti l'utilizzo di sistemi di accesso telematico che gli consentivano di operare per conto di molteplici ESCo coinvolte nell'indagine, tra cui la REI S.r.l. Anche il sig. Freda deve pertanto ritenersi, al pari della REI S.r.l., soggetto legato all'amministrazione danneggiata da un rapporto di servizio instauratosi per effetto della gestione sostanziale, in qualità di amministratore di fatto, il quale, disponendo del beneficio pubblico in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, ha provocato la frustrazione dello scopo perseguito dall'Amministrazione (Cass. Civ. Sez. Un. 31/7/2017, n. 18991).

	espressi in Tonnellate Equivalenti di Petrolio (TEP), pena l'irrogazione di	
	sanzioni amministrative. A parziale copertura dei costi connessi al	
	raggiungimento di tali obiettivi, viene erogato un contributo tariffario dalla	
	Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA), il cui ammontare è fissato	
	annualmente dall'Autorità in misura allineata ai valori medi di mercato.	
	I certificati possono essere richiesti, tra gli altri, dalle Energy Service	
	Company (ESCO), le quali operano in qualità di soggetto titolare del progetto	
	ai sensi della delibera EEN 9/11 dell'Autorità per l'Energia e il Gas. In tale	
	veste, le ESCo rispondono, nei confronti del GSE, «della corretta	
	preparazione, esecuzione e valutazione del progetto, inclusa la veridicità e	
	completezza delle informazioni» trasmesse in sede di Richiesta di Verifica e	
	Certificazione (RVC), e sono altresì tenute a conservare, per l'intera durata	
	della vita tecnica del progetto, la documentazione necessaria a consentirne la	
	verifica. Tale obbligo di garanzia costituisce il cardine della disciplina: il	
	meccanismo standardizzato di certificazione che, per le tipologie di intervento	
	in esame (schede tecniche 6T e 20T), consente la quantificazione a priori dei	
	risparmi senza misurazioni dirette in corso d'opera, si fonda sulla piena	
	attendibilità delle dichiarazioni rese dal soggetto titolare, in assenza delle quali	
	l'emissione dei TEE è priva di qualsiasi giustificazione causale.	
	All'atto dell'emissione, i certificati perdono ogni riferimento al soggetto	
	emittente e alle causali che ne hanno determinato il rilascio, acquisendo natura	
	di beni fungibili negoziabili presso il mercato regolamentato gestito dal GME	
	ovvero mediante contratti bilaterali, il cui valore intrinseco è ancorato al	
	contributo tariffario che la CSEA eroga al momento dell'annullamento. Ne	
	discende che l'emissione di TEE in assenza dell'effettivo conseguimento del	
	14	

	ricettiva non ha mai intrattenuto rapporti commerciali con la ditta indicata	
	quale esecutrice; agli atti del Comune di Caorle non risultano richieste di titoli	
	edilizi con data e numero corrispondenti a quelli prodotti in allegato alle RVC	
	(doc. 5, pag. 16).	
	Con riferimento alla RVC n. 0475573026615R038 (relativa ad asseriti	
	interventi su condomini nei Comuni di Corsico e Milano), gli amministratori	
	degli immobili hanno escluso qualsiasi rapporto commerciale con le imprese	
	indicate quali esecutrici; in alcuni casi, i soggetti indicati quali amministratori	
	di condominio non hanno mai ricoperto tale incarico; presso i Comuni	
	interessati non risultano pratiche edilizie corrispondenti (doc. 5, all. 16).	
	Il quadro probatorio così delineato è ulteriormente corroborato dal	
	comportamento della REI nel procedimento amministrativo avviato dal GSE:	
	a fronte della richiesta di documentazione integrativa formulata ai sensi	
	dell'art. 12 del D.M. 11 gennaio 2017, la società ha omesso integralmente di	
	fornire riscontro, anche dopo la concessione di una proroga di trenta giorni,	
	rendendo inevitabili i provvedimenti di annullamento del 6 novembre 2017 e	
	del 13 febbraio 2018. L'impugnazione degli stessi dinanzi al TAR Lazio è stata	
	respinta in sede cautelare, con valutazione confermata dal Consiglio di Stato,	
	sul rilievo della carenza di fumus derivante dalla mancata conservazione di	
	documentazione che il soggetto titolare era comunque tenuto a detenere; il	
	ricorso è stato poi dichiarato perento per inerzia processuale della ricorrente.	
	Le condotte accertate integrano dunque una violazione degli obblighi	
	incombenti sulla REI e sul sig. Paolo Freda, quale amministratore di fatto della	
	medesima società. La presentazione di trentasette RVC fondate su	
	documentazione integralmente falsa, attestante interventi di efficientamento	
	16	

	energetico mai realizzati presso alcuno dei siti indicati (doc. 5, pagg. 14-16 e	
	all. 11, 16), ha in particolare determinato l'emissione di 50.780 certificati	
	bianchi privi di qualsiasi presupposto causale, con conseguente sviamento del	
	contributo tariffario pubblico dalla sua destinazione istituzionale.	
	6. Elemento soggettivo: il dolo	
	Il carattere doloso delle condotte si desume, in modo inequivoco, dagli atti di	
	causa, i quali rivelano l'esistenza di un meccanismo fraudolento organizzato,	
	reiterato e deliberatamente calibrato sulle caratteristiche del sistema di	
	certificazione. Il sig. Freda ha, in particolare, consapevolmente sfruttato la	
	procedura standardizzata delle RVC che, per le tipologie di intervento in	
	esame, non prevede verifiche preventive degli interventi dichiarati, al fine di	
	costruire una falsa realtà fattuale e documentale destinata a ingannare il GSE	
	(doc. 5, pag. 66; doc. 6, sentenza della Sezione giurisdizionale per la	
	Lombardia n. 134/2024). A tal fine, sono stati falsificati i documenti fiscali e	
	amministrativi allegati alle richieste, sono stati indicati quali esecutori degli	
	interventi soggetti che non avevano mai intrattenuto rapporti con la REI, e	
	sono stati richiamati titoli edilizi inesistenti presso i Comuni competenti (doc.	
	5, pag. 16; all. 16). In alcuni casi, i soggetti indicati quali amministratori di	
	condominio non avevano mai ricoperto tale incarico (doc. 5, all. 16):	
	circostanza che attesta <i>a fortiori</i> la deliberata creazione di una realtà simulata.	
	La consapevolezza e la volontà del Freda di perseguire un indebito profitto	
	emergono con particolare nitidezza dal complesso degli elementi documentali	
	raccolti dalla G.d.F. presso la sua abitazione e quella del Giacomello (doc. 5,	
	pagg. 22-28). Da tali acquisizioni risulta che era il Freda a curare i rapporti	
	con lo Studio Filipozzi – Dalla Torre S.r.l., depositario delle scritture contabili	
	17	

	della REI, e con le società procacciatrici dei committenti (doc. 5, all. 20-24);	
	che aveva nella propria disponibilità il timbro della società corredato della	
	firma digitalizzata dell'amministratore di diritto (doc. 5, all. 25); che era	
	abilitato, per delibera assembleare, ad operare sui conti bancari della REI (doc.	
	5, all. 26); che era destinatario di una procura speciale irrevocabile per la	
	cessione dell'85% del capitale sociale, conferitagli appena due mesi dopo la	
	costituzione della società (doc. 5, all. 27); che, per effetto della delibera	
	assembleare del 20 dicembre 2016, l'85% degli utili sociali era a lui destinato,	
	in palese contraddizione con la quota di partecipazione al capitale del 15%	
	(doc. 5, pag. 11). Il controllo sostanziale sulla gestione della REI, solo	
	formalmente intestata al Giacomello, costituisce la prova più eloquente della	
	piena consapevolezza del Freda circa la natura e le finalità dell'operazione: chi	
	organizza, dirige e beneficia in via principale di un meccanismo fraudolento	
	non può che essere consapevole della sua illiceità.	
	La volontà di conseguire un indebito profitto è ulteriormente comprovata dalla	
	struttura dell'operazione nella sua dimensione economica: i TEE illecitamente	
	acquisiti sono stati integralmente ceduti sul mercato, in parte tramite il GME	
	e in parte mediante accordi bilaterali, per un incasso complessivo di euro	
	9.718.084,12 (doc. 2, pagg. 76-77). Tale incasso fu percepito in misura	
	preponderante, direttamente e per il tramite della P.E.B. S.r.l., dal Freda, come	
	evincibile dalle dichiarazioni rese dal Giacomello alla G.d.F. (doc. 5, pag. 19;	
	all. 18), secondo cui le pratiche di efficientamento energetico venivano	
	"raccolte" dalla REI ed elaborate da un consulente, la P.E.B. S.r.l., ai fini della	
	consegna al GSE; le stesse dichiarazioni riferiscono altresì che, laddove vi	
	fossero documenti da integrare, la REI o la PEB provvedevano a richiederli	
	18	

	alle società che fungevano da procacciatrici (GA ENERGY S.r.l., per le RVC	
	dalla 1 alla 20, la G.E.A. S.r.l. per le RVC dalla 21 alla 36 e per la 37). La	
	pianificazione <i>che ha preceduto e accompagnato</i> la presentazione delle RVC	
	conferma, dunque, che l'intento di lucro costituiva il fine ultimo e consapevole	
	dell'intera operazione.	
	7. Sussistenza e quantificazione del danno	
	Venendo alla verifica della sussistenza del danno e della sua quantificazione,	
	il Collegio richiama, <i>per relationem</i> , le motivazioni svolte dalla sentenza di	
	questa Sezione n. 26/2023, resa in fattispecie del tutto analoga a quella in	
	esame, in ordine sia alla natura dei Titoli di Efficienza Energetica quali beni	
	fungibili dotati di autonomo valore di mercato sin dall'emissione (in quanto	
	titoli rappresentativi di un controvalore economico determinato sulla base di	
	valori negoziati e negoziabili tanto sul mercato organizzato dal GME quanto	
	mediante accordi bilaterali) e sia all'attualità e concretezza del danno erariale	
	derivante dalla loro fraudolenta acquisizione e successiva negoziazione. A tal	
	fine occorre precisare che il controvalore dei certificati negoziati presso il	
	mercato GME viene erogato in piena autonomia da parte del GSE (si vedano	
	al riguardo le disposizioni regolamentari dell'Allegato 1 della delibera	
	dell'Autorità per l'energia 14 febbraio 2013, n. 53/2013/R/EFR, recante le	
	«Regole di funzionamento del mercato dei titoli di efficienza energetica»)	
	mentre le citate disposizioni (art. 31) attribuiscono al GME la posizione di	
	controparte nella negoziazione, direttamente responsabile, nella sua veste di	
	organizzatore e gestore economico dei mercati energetici, anche per le	
	eventuali differenze di prezzo rispetto agli importi depositati dall'acquirente e	
	per l'eventuale pagamento di penali (per quanto, poi, il corrispettivo delle	
	19	

	transazioni trovi provvista nel deposito del prezzo da parte dell'acquirente: cfr.	
	cit. Sez. Veneto, sent. n. 26/2023). Ciò è ancor più chiaramente espresso	
	dall'art. 24 dell'aggiornamento alle medesime regole di funzionamento del	
	mercato GME, intervenuto con delibera del 28 settembre 2018, a termini del	
	quale «nei contratti di acquisto e vendita di titoli, stipulati sul mercato, il GME	
	è controparte degli operatori».	
	Mediante la fittizia creazione delle condizioni per l'ottenimento di certificati	
	energetici e la loro successiva negoziazione, i convenuti hanno quindi indotto	
	il GSE dapprima all'emissione di titoli non rappresentativi di un effettivo	
	efficientamento energetico, con correlativa frustrazione della finalità cui i	
	suddetti titoli sono sottesi, e hanno successivamente lucrato risorse destinate	
	alla negoziazione di titoli legittimamente emessi. Lo stesso GSE ha poi	
	attivato il procedimento di decadenza e di annullamento in autotutela dei	
	medesimi titoli, chiedendo la restituzione degli incentivi indebitamente	
	percepiti. Pertanto, la natura di titolo di valore dei ridetti Certificati Bianchi,	
	ancorata a una valutazione normativamente legata a quella della negoziazione	
	dei titoli nel mercato regolamentato, la condotta di appropriazione degli stessi	
	in assenza dei presupposti per la loro emissione, nonché la successiva	
	negoziazione con percezione del relativo controvalore, comprovano l'attualità	
	e la concretezza del danno erariale.	
	Il danno va pertanto commisurato al valore dei TEE indebitamente acquisiti,	
	determinato, come calcolato dalla G.d.F. con riferimento alle RVC presentate	
	da REI S.r.l., sulla base del contributo tariffario definitivo fissato dall'Autorità	
	per l'energia per ciascuna delle annualità di assegnazione (2015, 2016 e 2017).	
	Tale criterio, direttamente ancorato alle deliberazioni dell'organo	

	istituzionalmente preposto alla determinazione del corrispettivo monetario dei	
	titoli, è il più idoneo a garantire certezza e oggettività della quantificazione,	
	risultando connotato da un grado di attendibilità superiore rispetto a qualsiasi	
	altra grandezza di riferimento. Il danno erariale, riferito ai 50.780 certificati	
	bianchi assegnati a REI S.r.l. e da questa ceduti, in parte tramite il GME, in	
	parte tramite accordi bilaterali, va pertanto quantificato nell'importo	
	complessivo di euro 11.615.209,72 (doc. 2, pagg. 76-77).	
	In parziale difformità dalla richiesta della Procura, che ha individuato come	
	soggetti danneggiati tanto il GSE quanto il GME, il Collegio ritiene, nel caso	
	di specie, che il soggetto danneggiato vada identificato nel solo GSE, quale	
	ente preposto all'emissione dei titoli e direttamente leso dalla condotta illecita,	
	che ha determinato lo sviamento di risorse pubbliche dalla finalità istituzionale	
	cui erano destinate. Il GME, operando quale controparte tecnica delle	
	negoziazioni sul mercato regolamentato, svolge infatti una funzione di	
	gestione degli scambi che non ne fa il titolare delle risorse pubbliche oggetto	
	di sviamento.	
	8. Condanna dei convenuti	
	Per quanto sopra esposto, ritiene il Collegio che la domanda sia da accogliersi	
	integralmente e che la R.E.I. S.r.l. , in liquidazione giudiziale, e il sig. FREDA	
	Paolo debbano essere condannati, in solido fra loro, al risarcimento del danno	
	erariale in favore del GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI – GSE S.P.A.,	
	nella misura di euro 11.615.209,72, considerata la natura dolosa della	
	responsabilità accertata a loro carico.	
	Al predetto importo vanno aggiunti la rivalutazione monetaria calcolata dalla	
	data di emissione dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE, c.d. «certificati	
	21	

	bianchi»), sino a quella di pubblicazione della presente sentenza, oltre agli	
	interessi legali, sull'importo rivalutato, dalla data di pubblicazione della	
	presente sentenza fino al soddisfo.	
	Le spese del presente giudizio, in favore dello Stato, sono poste in solido a	
	carico dei convenuti condannati, e sono liquidate, ai sensi dell'art. 31, c. 5,	
	c.g.c., con nota a margine della presente sentenza.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Veneto, definitivamente	
	pronunciando, in accoglimento della domanda della Procura, condanna in	
	solido R.E.I. S.r.l. , in liquidazione giudiziale, e FREDA Paolo al pagamento	
	dell'importo di euro 11.615.209,72	
	(undicimilioneicentoquindicimiladuecentonove/72), a favore del	
	GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI – GSE S.P.A.	
	Al predetto importo vanno aggiunti la rivalutazione monetaria calcolata dalla	
	data di emissione dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE, c.d. «certificati	
	bianchi»), sino a quella di pubblicazione della presente sentenza, oltre agli	
	interessi legali, sull'importo rivalutato, dalla data di pubblicazione della	
	presente sentenza fino al soddisfo.	
	Condanna, altresì, i convenuti al pagamento, in solido, delle spese del presente	
	giudizio, in favore dello Stato, liquidate ai sensi dell'art. 31, c. 5, c.g.c., con	
	nota a margine della presente sentenza.	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.	
	Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio del 15 aprile 2026.	
	IL GIUDICE ESTENSORE	IL PRESIDENTE
	F.to digitalmente	F.to digitalmente

