

Pubblicato il 10/12/2025

N. 22344/2025 REG.PROV.COLL.
N. 05096/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5096 del 2025, proposto da Unicredit Leasing Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giancarlo Catavello, Gian Paolo Dami, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Gestore dei Servizi Energetici – Gse S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Crisci, Antonio Pugliese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Osimo Solare S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Federica Maria Paolinelli, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento prot. GSE/P20250018033 del 20.02.2025, notificato via PEC in pari data, con cui il GSE ha disposto e richiesto (anche) alla odierna ricorrente la restituzione degli incentivi indebitamente corrisposti a Osimo Solare S.r.l. per effetto della convenzione n. J01I250785407 ed in relazione all'impianto fotovoltaico FTV 713278 sito nel Comune di Osimo;

nonché, ove occorra, del presupposto provvedimento prot. GSEWEB/P20241006633 del 4.12.2024, mai comunicato all'esponente, recante la sanzione della decadenza dal diritto alla tariffa incentivante accordato all'impianto fotovoltaico di cui sopra;

e nonché, ove occorra, di tutti gli atti, anche istruttori, sottesi ai provvedimenti anzidetti, ancorché non conosciuti e di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e conseguente ai provvedimenti impugnati.

e per l'accertamento del diritto di UniCredit Leasing S.p.A., quale cessionaria del credito, a vedersi corrispondere gli importi corrispondenti agli incentivi spettanti all'impianto fotovoltaico 713278, sito nel Comune di Osimo, per effetto della convenzione n. J01I250785407 nonché per la conseguente condanna del GSE a corrispondere alla odierna ricorrente gli importi anzidetti

ovvero, in subordine, per l'accertamento del diritto e per la condanna del GSE a risarcire i danni subiti da UniCredit Leasing S.p.A. per effetto dei provvedimenti gravati, anche nell'ipotesi in cui gli stessi debbano ritenersi legittimi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Gestore dei Servizi Energetici – Gse S.p.A. e di Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* e di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Osimo Solare S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 novembre 2025 il dott. Giacomo Nappi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Unicredit S.p.A. ha impugnato il provvedimento prot. GSE/20250018033 del 20.02.2025, con cui il GSE ha disposto e richiesto (anche alla odierna ricorrente) la restituzione degli incentivi indebitamente corrisposti a Osimo Solare S.r.l. per effetto della convenzione n. J01I250785407 ed in relazione all'impianto fotovoltaico FTV 713278 sito nel Comune di Osimo (nonché del presupposto provvedimento prot. GSEWEB/P20241006633 del 4.12.2024, recante la sanzione della decadenza dal diritto alla tariffa incentivante).

2. La ricorrente ha acquistato i crediti derivanti dalla convenzione n. J01I250785407 che Osimo Solare s.r.l. aveva stipulato con il G.S.E. al fine di recuperare le risorse finanziarie profuse per la costruzione dell'impianto del quale era divenuta in forza di contratto di *lease back* proprietaria.

3. A seguito del provvedimento di decadenza prot. GSEWEB/P20241006633 del 4.12.2024 dagli incentivi, in data 20.2.2025, il GSE con provvedimento prot. GSE/P20250018033 notificava (anche) a UniCredit Leasing la richiesta di restituzione degli incentivi relativi all'impianto indicato.

4. Unicredit S.p.A. contesta la legittimità del provvedimento di restituzione impugnato:

- in primo luogo perché a seguito del vincolo reale apposto sui conti correnti della Osimo Solare s.r.l., da parte dell'autorità giudiziaria, il credito che si chiede in ripetizione anche a UniCredit Leasing è già garantito, anche per una cifra maggiore, da un provvedimento cautelare reale confluito nel FUG (fondo unico giustizia) e per l'effetto sottratto alla

disponibilità non solo della società sequestrata ma anche dei terzi e sul quale potrà, in ipotesi, soddisfarsi il soggetto danneggiato (G.S.E.). Da ciò si evincerebbe una lesione dei principi di correttezza e buona fede perché il Gestore starebbe aggravando inutilmente la posizione del debitore;

- in secondo luogo perché non veniva a lei notificata la comunicazione di avvio del procedimento nonostante fosse soggetto sul quale sarebbero derivati gli effetti reali del provvedimento finale, essendo cessionario del credito vantato da Osimo Solare;

- in terzo luogo in ragione della terzietà ed estraneità del cessionario il Gestore sbaglierebbe a richiedere la restituzione delle somme a Unicredit in virtù: (i) della natura sanzionatoria della decadenza, come tale applicabile solo al soggetto responsabile; (ii) le norme sulla cessione del credito non contemplerebbero una generale responsabilità del cessionario; (iii) le somme erogate dal Gestore e incamerate da Unicredit in forza del contratto di cessione sono state restituite a Osimo Solare in virtù del patto di retrocessione nelle ipotesi di corretto pagamento dei canoni di *leasing*; (iv) della inopponibilità della decadenza a Unicredit, in quanto intervenuta dopo la cessione del credito;

- in quarto luogo, l'incidenza del provvedimento di decadenza sulla sfera giuridica del cessionario si risolverebbe in una violazione del principio di affidamento da parte dell'amministrazione che con il suo comportamento ha ingenerato la fiducia di Unicredit sulla correttezza dell'operazione economica sottostante.

5. Il 06.05.2025 si è costituito con atto di stile il G.S.E.

6. Il 13.05.2025 si sono costituiti con atto di stile il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

7. Si è costituita, il 15.05.2025, con memoria la Osimo Solare s.r.l. con la quale, oltre a richiedere la riunione dei rispettivi ricorsi *ex art. 70 c.p.a.*, ha contestato le argomentazioni di Unicredit di vedersi riconoscere ed erogare in suo favore gli incentivi non più erogati alla Osimo Solare S.r.l. da

gennaio 2018 ad oggi, perché quegli incentivi spettano esclusivamente alla Osimo Solare S.r.l., avendo quest'ultima onorato le rate di *leasing* garantite dalla cessione del credito.

7.1. Con memoria del 7.10.2025, Osimo Solare ha contestato la richiesta di Unicredit di accredito degli incentivi sospesi dal 2018 in quanto la cedente ha correttamente onorato le rate di *leasing*.

8. Con memoria depositata il 10.10.2025 il Gestore ha controdedotto alle argomentazioni attoree evidenziando:

(i) l'inammissibilità del gravame, avente ad oggetto due provvedimenti già *sub iudice* nel giudizio Reg. Ric. n. 2596/2025, nel quale la UniCredit Leasing S.p.A. è già parte in qualità di intervenore;

(ii) inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire di Unicredit essendo semplice cessionaria del credito vantato da Osimo Solare;

(iii) infondatezza del primo motivo di ricorso in quanto il vincolo reale (preventivo) penale non oblitera la possibilità del GSE di richiedere le somme anche alla cessionaria essendo il sequestro *de quo* giustificato da ulteriori finalità non perfettamente coincidenti con quelle del Gestore, non avendo la decadenza natura sanzionatoria;

(iv) infondatezza del secondo motivo di ricorso poiché la Unicredit non ha mai notiziato il gestore di essere divenuta proprietaria dell'impianto di talché non si è posto l'obbligo di comunicare anche ad essa l'avvio del procedimento di verifica. Viceversa, la figura del cessionario assume rilevanza solo nell'ambito interno (o privato) e non investe anche il rapporto pubblicistico di incentivazione tra il soggetto richiedente e il Gestore;

(v) infondatezza del terzo motivo di ricorso in quanto anche il cessionario del credito è tenuto alla restituzione degli incentivi indebitamente percepiti in forza di un provvedimento colpito da decadenza non avendo la cessione creato un nuovo e autonomo rapporto tra debitore ceduto e cessionario;

(vi) infondatezza del quarto motivo di ricorso non essendo sostenibile che il cessionario abbia maturato un legittimo affidamento sulla correttezza del rapporto pubblicistico sottostante e derivante dall'ammissione agli incentivi del soggetto richiedente (cedente).

9. Con un'ultima memoria Unicredit ha ribadito le proprie argomentazioni, insistendo per l'accoglimento delle proprie conclusioni già rassegnate.

10. All'udienza del 12.11.2025, il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

DIRITTO

11. Il ricorso è infondato.

12. Si rigetta preliminarmente l'istanza di riunione con il giudizio avente a oggetto il provvedimento di decadenza dalle tariffe incentivanti, stante che il Tribunale può valutare discrezionalmente l'opportunità della riunione ai sensi dell'art. 70 c.p.a. e che si ritiene adeguata una trattazione separata stante la diversità delle doglianze proposte.

13. Sempre in via preliminare, è infondata l'eccezione del GSE di inammissibilità per duplicazione dell'azione giurisdizionale: la proposizione del ricorso in via autonoma è ammissibile pur a fronte di intervento *ad adiuvandum* nel giudizio n.r.g. 2596/2025 proposto dalla Osimo Solare s.r.l., perché l'interveniente accetta la causa nello stato di fatto e di diritto in cui si trova, non così nell'azione qui in esame ove può proporre censure processualmente autonome.

14. Sempre preliminarmente, in merito all'inclusione nell'impugnativa del provvedimento di decadenza impugnato, è fondata l'eccezione del GSE di difetto di legittimazione ad agire della ricorrente, tenuto conto delle censure proposte.

La qualità di cessionaria del credito, in assenza di voltura della convenzione, conferisce infatti esclusiva legittimazione a ricevere i pagamenti.

In proposito, la titolarità di un mero interesse di fatto del cessionario dei crediti derivanti da tariffe incentivanti ha indotto la giurisprudenza a ritenere la mancanza di legittimazione in capo allo stesso a ricorrere avverso i provvedimenti di decadenza dagli incentivi, nella misura in cui essi incidano sul solo rapporto incentivante che lega il titolare dell'impianto ed il Gestore, fatti salvi i rapporti interni tra il cedente ed il cessionario (cfr., tra le tante, TAR Lazio, III-ter, 15 marzo 2017 nn. 3539 e 3421; 24 gennaio 2017, n. 1239; 16 febbraio 2017, nn. 2480, 2482 e 2484; 13 marzo 2017, n. 3421; 15 marzo 2017, nn. 3538 e 3539; 16 marzo 2022, n. 3048; 18 marzo 2022, n. 3154; 19 settembre 2022, n. 11925; 23 settembre 2022, n. 12095; 11 ottobre 2022, n. 12913; 14 dicembre 2022, n. 16861; 4 gennaio 2023, n. 152; 11 luglio 2023 n. 14043).

14.1. La qualità di cessionaria del credito rileva unicamente ai fini civilistici dell'insorgenza della legittimazione esclusiva a ricevere i relativi pagamenti, a ciò soltanto essendo finalizzata la notifica, ai sensi dell'art. 1264 c.c., al GSE del contratto di cessione dei crediti, mentre tale qualità resta estranea al rapporto pubblicistico di incentivazione, in assenza peraltro di voltura della convenzione.

15. Occorre poi, nel merito, una premessa ricostruttiva della regolamentazione del rapporto fra le parti.

15.1. La convenzione di ammissione alla tariffa prevede, all'art. 6, che l'eventuale cessione dei crediti debba avere la forma dell'atto pubblico o della scrittura provata e che riporti in allegato la medesima convenzione, quale parte integrale e sostanziale dell'accordo di cessione.

L'art. 6 aggiunge che la cessione dei crediti deve essere espressamente accettata dal GSE per essere efficace e che l'accettazione della cessione dei crediti non pregiudica la facoltà del GSE di opporre al cessionario la compensazione che avrebbe potuto opporre al cedente.

Inoltre, l'eventuale retrocessione dell'intero credito residuo all'ordinario cedente deve avvenire nella stessa forma dell'atto di cessione del credito ed

essere notificata ed accettata dal GSE. Si aggiunge, sempre all'art. 6, che l'accettazione della retrocessione dei crediti residui non pregiudica la facoltà del GSE di opporre al cessionario la compensazione che avrebbe potuto opporre al cedente e che *“Il GSE provvederà a pagare i crediti residui al titolare originario del credito a decorrere dal secondo mese successivo alla accettazione della retrocessione dei crediti. Nessuna responsabilità potrà essere ascritta al GSE nei confronti dell'originario cedente e del cessionario nel caso di mancata, errata e/o ritardata notifica dell'atto di retrocessione dei crediti”*.

15.2. La Osimo Solare s.r.l. ha ceduto alla ricorrente tutti i crediti presenti e futuri derivanti dalla convenzione fino alla scadenza; nelle premesse dell'atto di cessione, si esplicita che la cedente ha realizzato un impianto fotovoltaico ubicato nel Comune di Osimo, con relativa attribuzione del diritto a percepire le tariffe incentivanti e che il cessionario è un soggetto che opera nel settore della locazione finanziaria interessato ad acquisire la totalità dei crediti presenti e futuri vantati dal cedente verso il GSE, *“a garanzia di una operazione finanziaria conclusa con il Cedente identificata con il n. FTV 713278”* (i.e. il contratto di locazione finanziaria).

L'atto di cessione dei crediti prevede inoltre che il cessionario prende atto e accetta che l'adempimento da parte del GSE delle obbligazioni di pagamento è subordinato all'osservanza delle condizioni elencate nella convenzione; e che l'accettazione della cessione dei crediti non pregiudica la facoltà del GSE di opporre al cessionario la compensazione che avrebbe potuto opporre al cedente.

L'atto di cessione ribadisce infine la disciplina della retrocessione dei crediti residui al cedente, che deve avvenire nei modi e termini indicati nella convenzione; inoltre, *“Il Cedente e il Cessionario prendono atto e accettano, in conformità a quanto previsto dalla Convenzione, che alcuna responsabilità potrà essere ascritta al GSE in caso di mancata, errata e/o ritardata notifica dell'atto di retrocessione dei crediti”*.

15.3. Con apposita nota, il GSE ha comunicato a parte ricorrente l'accettazione della cessione, ivi precisando: *“Il GSE provvederà a versare direttamente al cessionario nel rispetto delle relative scadenze e con le modalità indicate nella suddetta lettera di notifica, quanto da noi dovuto in dipendenza del credito ceduto, fino a Vs. esplicita revoca da comunicarci secondo le modalità previste per la retrocessione del credito; tale revoca sarà resa operativa dal GSE a partire dal secondo mese successivo alla notifica.*

Resta comunque espressamente convenuto che ci riserviamo il diritto di opporre a codesto cessionario tutte le eccezioni opponibili al soggetto cedente e, in particolare, l'eccezione di compensazione, anche per i crediti che sorgeranno in futuro”.

16. Ciò premesso, il primo motivo è infondato.

L'intervenuto sequestro al FUG è conseguenza dell'esercizio di un rimedio cautelare a carattere reale non corrispondente a un'azione di adempimento.

In tal senso il Gestore, stante anche l'entità delle somme da recuperare e le possibili difficoltà nel recupero del credito, può procedere a esercitare azioni cautelari di tutela del credito ed attività di recupero del credito nei confronti dell'eventuale cessionario, salvo evitare duplicazioni di incassi e con possibilità di verifica che ciò non avvenga fino alla fase esecutiva compresa.

In senso analogo si è ritenuta legittima la possibilità di promuovere le azioni di recupero previste dalla legge in sede di costituzione di parte civile nel processo penale, di azione in sede giuscontabile e di azione nella presente sede di giurisdizione amministrativa esclusiva, venendo in rilievo il recupero doveroso di risorse pubbliche indebitamente erogate e la conseguente *conditio indebiti ex art. 2033 c.c.*, senza che esigenze di buona fede possano ostare a che un ente pubblico coltivi le necessarie azioni per esercitare pretese restitutorie, fin tanto che il dovuto non sia incassato.

Dirimente è fra l'altro la circostanza che le somme sequestrate al FUG, a prescindere dal carattere soddisfacente degli importi, sono in attesa di essere assegnate al GSE una volta che il processo penale *“tuttora in corso...verrà definito con sentenza irrevocabile”*, per come affermato dalla ricorrente (sulla rilevanza della diversità dei rimedi fatti valere dal GSE in sedi giurisdizionali distinte per conseguire la restituzione degli incentivi indebitamente erogati, cfr. TAR Lazio, III-ter, 15320/2023, ove si afferma anche *“la chiara inammissibilità per il GSE della duplicazione della riscossione di somme già restituite, quali incentivi indebitamente percepiti, per il medesimo rapporto giuridico”*).

Le diverse regole processuali esistenti e i diversi *standard* probatori e di risultato processuale nelle varie giurisdizioni giustificano pienamente il contestuale esercizio delle diverse azioni restitutorie presso le diverse giurisdizioni a ciò preposte, senza che alcuna mancanza di correttezza o buona fede sia in concreto allegata o dimostrata dalla parte ricorrente, trattandosi del recupero di denaro pubblico.

17. Parimenti infondato è il secondo motivo, inerente comunicazione di avvio del procedimento.

L'art. 7 della l. 241/90 prevede che *“1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire”*.

Il cessionario del credito derivante dalla convenzione incentivante non è destinatario di un effetto diretto del procedimento di verifica e controllo *ex art. 42* del d.lgs. 28/2011 ma solo di un effetto riflesso né sussiste una previsione legale secondo cui debba intervenire nel procedimento.

Non vi era quindi un obbligo del Gestore di comunicare alla ricorrente l'avvio del relativo procedimento in quanto soggetto titolare di un mero interesse di fatto (cfr. questa Sezione, sentenza n. 3154/2022; 4405/2023).

È dunque legittimo il coinvolgimento dell'istituto di credito con la richiesta di restituzione degli incentivi, ribadendosi che gli effetti lesivi allegati sono meramente indiretti e riflessi e non comportano l'obbligo di comunicare al cessionario del credito l'avvio del procedimento di verifica.

Tanto si trae anche da recenti considerazioni della giurisprudenza di secondo grado, volta a confermare la mera esistenza di effetti mediati e riflessi in capo al cessionario del credito derivante dalla convenzione:

“14.1. La detta questione giuridica ha già formato oggetto di meditato approfondimento da parte della Sezione che, con la sentenza n. 10261 del 23 dicembre 2024, ha condivisibilmente affermato che titolare del diritto alla tariffa incentivante è il responsabile dell'impianto, ossia il soggetto a cui compete l'esercizio e la manutenzione del medesimo (art. 2 comma 1 lett. t) d.m. 6 agosto 2010).

È il responsabile dell'impianto il soggetto nei cui confronti il GSE dispone l'ammissione alla tariffa, sottoscrivendo la convenzione destinata a regolare i profili patrimoniali del rapporto, ivi compresa la cessione del credito, la cui natura di incentivo pubblico ne conforma il regime giuridico anche sul piano circolatorio.

La decadenza dall'incentivo precedentemente riconosciuto, disposta all'esito del procedimento di verifica nei confronti del soggetto responsabile, incide in via diretta e immediata unicamente nella sfera giuridica di costui che, proprio in quanto titolare del diritto all'incentivo, vanta un interesse oppositivo alla conservazione del beneficio.

Per contro, la decadenza non produce effetti diretti nei confronti dell'avente causa del soggetto responsabile in quanto la fonte costitutiva del suo diritto non è la convenzione, ma un negozio di diritto privato, sia esso tipico (cessione del credito) o atipico (lease back), su cui la disposta

decadenza produce effetti in via mediata e riflessa per il venir meno della convenzione. Dunque, il cessionario del credito non è titolare del diritto all'incentivo perché non è il soggetto responsabile dell'impianto, né in via originaria né in via derivata a seguito della cessione dell'impianto e del conseguente trasferimento della titolarità della convenzione: il diritto all'incentivo, infatti, non può essere trasferito autonomamente dall'esercizio dell'impianto oggetto dell'incentivazione.

La posizione dell'appellante, come dalla stessa riconosciuto, è quella di cessionaria del credito alla tariffa incentivante: in quanto avente causa del soggetto responsabile, essa vanta una situazione soggettiva di natura derivata da quella del cedente, unica conformata dall'esercizio del potere.

In qualità di cessionaria del credito, la Sorbolo S.r.l. è legittimata a ricevere il pagamento della tariffa, la cui titolarità rimane in capo al cedente/responsabile (in ordine allo sdoppiamento tra la titolarità del credito ceduto che resta all'originario creditore-cedente, e l'esercizio del medesimo, che è trasferito al cessionario, si veda anche Cass. civ., sez. II, n. 8579 del 29/03/2024), stante la stretta connessione tra incentivo ed esercizio dell'impianto incentivato" (Cons. Stato, II, 9350/2025).

In ogni caso, l'asserito contributo partecipativo che la parte assume avrebbe potuto apportare non avrebbe determinato un esito diverso, né avrebbe inciso sulla individuazione del soggetto tenuto alla restituzione, per le ragioni di seguito illustrate.

18. Il terzo e il quarto motivo del ricorso possono essere esaminati congiuntamente per connessione e sono infondati.

18.1. Con il terzo motivo si sostiene che Unicredit Leasing sarebbe terza ed estranea rispetto all'obbligo di restituzione; che la sanzione della decadenza, in quanto imputabile personalmente a Osimo Solare s.r.l. non può estendere i suoi effetti al cessionario del credito; che non sussisterebbe una responsabilità solidale fra cedente e cessionario; che l'accettazione della cessione del credito da parte del GSE costituisce un atto negoziale

implicante la volontà di accettare il trasferimento del lato attivo dell'obbligazione in favore di Unicredit Leasing, con conseguente novazione soggettiva del rapporto.

Inoltre, la ricorrente non potrebbe essere chiamata a restituire alcunché, stante l'intervenuta esecuzione dell'obbligo di retrocessione delle somme erogate, in forza della quale Unicredit Leasing ha restituito alla Osimo Solare s.r.l. quanto incassato a fronte del regolare pagamento dei canoni di *leasing*.

Le regole di buona fede e correttezza imporrebbero di considerare la decadenza priva di efficacia nei confronti della ricorrente, posto che le eccezioni relative ai fatti estintivi o modificativi del credito ceduto sarebbero opponibili al cessionario solo se verificatisi o conosciuti anteriormente alla notizia della cessione comunicata al debitore ceduto, e non se verificatisi o conosciuti successivamente.

Il GSE avrebbe dovuto procedere alla verifica anteriormente al perfezionamento della cessione del credito.

18.2. Il quarto motivo del ricorso argomenta in subordine sulla lesione del legittimo affidamento riposto dalla ricorrente, stante che la cessione è stata *“richiesta, favorita ed agevolata dal GSE”* e afferma l'esistenza di un danno patito in conseguenza dell'operato del GSE, da ristorare per equivalente.

18.3. I suddetti motivi sono complessivamente infondati.

Alla decadenza dall'ammissione agli incentivi consegue normalmente il recupero, anche a carico del cessionario del credito, dato che gli incentivi risultano corrisposti senza titolo, in piena applicazione delle puntuali disposizioni convenzionali della cessione del credito stipulate dalle parti e prima richiamate.

Stante l'immediato effetto traslativo della cessione del credito anche con causa di garanzia, ne deriva la legittimità della richiesta di restituzione delle somme anche al cessionario del credito effettuata dal GSE,

ricordando che *“la cessione del credito, quale negozio a causa variabile, può essere stipulata anche a fine di garanzia e senza che venga meno l'immediato effetto traslativo della titolarità del credito tipico di ogni cessione, in quanto è proprio mediante tale effetto traslativo che si attua la garanzia”* (cfr. Cass. civ. sez. I, 3 luglio 2009, n.15677; Cass. civ. sez. I, 16 novembre 2018, n. 29608; TAR Lazio, III-ter, 13 marzo 2017, n. 3421; 28 marzo 2023, n. 5389).

La cessione di credito in esame è sottoposta alla regola dell'immediata efficacia traslativa del consenso delle parti legittimamente manifestato, *ex art. 1376 c.c.*, non rinvenendosi nell'atto di cessione dei crediti della ricorrente alcuna disposizione derogativa alla predetta regola.

L'assunto della rilevanza della retrocessione dei crediti non trova riscontro nei comportamenti delle parti, in assenza di una debita formalizzazione della retrocessione nei modi dettagliatamente previsti dalle parti.

18.4. Per come correttamente eccepito dal Gestore in giudizio, la novazione soggettiva è fattispecie radicalmente distinta dalla cessione del credito: l'art. 1235. c.c. (novazione soggettiva) prevede che quando un nuovo debitore è sostituito a quello originario che viene liberato, si osservano le norme contenute nel capo VI di questo titolo, concernenti le vicende modificative del lato passivo del rapporto obbligatorio (delegazione, espromissione e accollo) mentre la fattispecie ricade pienamente nella cessione del credito oggetto degli artt. 1260 e ss. c.c. ma non determina una modificazione soggettiva del lato passivo del rapporto obbligatorio.

18.5. Non viene poi in rilievo una sanzione, per la differenza costantemente affermata in giurisprudenza rispetto alla decadenza accertativa prevista dall'art. 42 del d.lgs. 28/2011 e non può condividersi la tesi dell'estraneità al rapporto del cessionario.

È semmai dirimente che il rapporto di incentivazione si basa sul provvedimento di ammissione e che la convenzione stipulata dal GSE con

il titolare dell'impianto ha natura di contratto accessivo al primo (in tal senso, TAR Lazio, III-ter, 11 novembre 2015 n. 12812; 9 novembre 2015 n. 12583, nonché Corte Cost., sent. n. 16 del 2017 che definisce detti contratti come “*strumenti di regolazione, volti a raggiungere l'obiettivo dell'incentivazione di certe fonti energetiche*”).

La declaratoria di decadenza del provvedimento travolge la convenzione e ne conseguono gli effetti restitutori derivanti dall'applicazione generale principio della ripetizione d'indebito, affermato dall'art. 2033 cod. civ. (T.A.R. Lazio, sez. III-ter, n. 3048/2022, 3154/2022).

18.6. Più in particolare, per come più volte affermato in giurisprudenza, la pretesa restitutoria azionata dal GSE nei confronti della cessionaria discende dall'obbligo, posto in capo al cessionario dell'incentivo in via solidale con il cedente, di restituire al GSE le somme erogate in relazione ad un impianto che all'esito delle verifiche è risultato privo *ab origine* dei requisiti di ammissione al beneficio, sia che si analizzi la fattispecie dall'angolo di visuale della dimensione pubblicistica del rapporto di convenzione, sia che ci si collochi dall'angolo di visuale della dimensione civilistica del rapporto di cessione del credito (cfr., Cons. Stato, Sez. II, 23 dicembre 2024 n. 10360).

Quest'ultima pronuncia ha confermato inoltre come sul piano pubblicistico:

- a) la decadenza - che costituisce vicenda estintiva pubblicistica *ex tunc* (cfr. Ad. Plen. 18 del 2020) - è stata disposta per la mancanza di un requisito essenziale ai fini del riconoscimento dell'incentivo. Difettava, quindi, già al momento della presentazione della domanda un elemento costitutivo della fattispecie legale del diritto al beneficio, sebbene tale difetto sia emerso -e sia stato conosciuto dal GSE- solo all'esito del procedimento di verifica;
- b) una volta accertata la violazione rilevante, il GSE era tenuto a dichiarare la decadenza e al conseguente recupero delle somme erogate nei confronti

di tutti i destinatari dei pagamenti, trattandosi di incentivi pubblici che non sono nella disponibilità del Gestore;

c) l'obbligo restitutorio del cessionario trova fondamento nella natura (non sanzionatoria ma) ripristinatoria della decadenza. Essa, infatti, costituisce *“un atto vincolato di decadenza accertativa dell'assodata mancanza dei requisiti oggettivi condizionanti ab origine l'ammissione al finanziamento pubblico”* (Cons. Stato, sez. III, 11 novembre 2024 n. 8962; sez. II, 27 maggio 2024, n. 4697; sez. IV, 12 gennaio 2017, n. 509): la decadenza non estingue un diritto già acquisito al patrimonio del soggetto responsabile, ma ne accerta la mancanza per difetto di un elemento essenziale della fattispecie costitutiva.

Sul piano civilistico:

a) la fonte costitutiva del diritto alla tariffa incentivante è rappresentata dalla legge e dal provvedimento di ammissione, mentre la convenzione si limita a regolamentare i profili patrimoniali del rapporto giuridico, instaurato per effetto della già disposta ammissione. Ciò in quanto il GSE non ha la disponibilità del credito dedotto in convenzione, il quale viene sempre riconosciuto a condizione che ne ricorrano i requisiti di legge, come dichiarati in sede di ammissione;

b) la decadenza per difetto dei requisiti di ammissione non integra una causa sopravvenuta di risoluzione della convenzione, estinguendo *ex tunc* (o *ex nunc*) un diritto di fonte negoziale, ma accerta l'inesistenza di un diritto di fonte legale che è stato riconosciuto (con provvedimento amministrativo) al richiedente a condizione della verifica positiva dei requisiti dallo stesso dichiarati. La decadenza travolge, quindi, la convenzione perché, difettando il diritto di credito, viene meno anche il rapporto negoziale che essa era volta a regolare;

c) il pagamento dell'incentivo in assenza del correlato diritto di credito configura un indebito oggettivo che legittima l'azione di ripetizione *ex art.*

2033 c.c. (Cons. Stato, Sez. II, 23 dicembre 2024, n. 10360; II, 9350 del 27 novembre 2025).

18.7. Nessun rilievo per una conclusione diversa assumono le clausole di correttezza e buona fede, a fronte di norme legislative e convenzionali che regolano compiutamente la fattispecie e di una normale alea della cessione del credito in siffatto caso, stanti anche le diverse disposizioni pattizie che disciplinano la persistente facoltà di opporre eccezioni al cessionario derivanti dal rapporto obbligatorio inerente alla cessione.

19. Vanno dunque respinte per infondatezza anche le domande di accertamento del diritto alla corresponsione di importi per tariffe incentivanti non erogate e di risarcimento del danno, non risultando poi necessario provvedere sull'istanza istruttoria di esibizione degli atti e documenti al GSE, stante la completezza del fascicolo in relazione ai motivi di ricorso.

20. In conclusione, sussiste il difetto di legittimazione della ricorrente quanto alla domanda di annullamento della decadenza e per il resto il ricorso è infondato.

21. Le spese seguono la soccombenza processuale della ricorrente e della Osimo Solare s.r.l., parzialmente associatasi alle domande di annullamento della ricorrente, nella misura liquidata in dispositivo e sono compensate nei confronti dei Ministeri costituiti con atto di stile.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza *Ter*), definitivamente pronunciando, dichiara il difetto di legittimazione della ricorrente quanto alla domanda di annullamento del provvedimento di decadenza e per il resto respinge il ricorso.

Condanna la Unicredit Leasing s.p.a. al pagamento delle spese di lite di euro 2.000 (duemila/00) in favore del Gestore dei Servizi Energetici - GSE s.p.a. e la Osimo Solare s.r.l. al pagamento delle spese di lite di euro 2.000 (duemila/00) in favore del Gestore dei Servizi Energetici - GSE s.p.a.

Spese compensate nei confronti del Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* nonché del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Tuccillo, Presidente FF

Mario Gallucci, Referendario

Giacomo Nappi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Giacomo Nappi

IL PRESIDENTE

Raffaele Tuccillo

IL SEGRETARIO