

**ENERGIA: Fonti rinnovabili - Accesso al meccanismo incentivante - D.M. 5 maggio 2011 - Certificazioni allegate alla domanda - Lettera j) dell'Allegato 1 al DM 31.01.2014 - Insussistenza dei requisiti per la qualificazione dell'impianto - Decadenza dal beneficio - Legittimità.**

**Tar Lazio - Roma, Sez. III ter, 4 agosto 2021, n. 9254**

*“[...] Il D.M. 5 maggio 2011, o Quarto Conto Energia, recante i criteri per incentivare la produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici e lo sviluppo di tecnologie innovative per la conversione fotovoltaica, dispone all'art. 11, comma 2, che possono beneficiare delle tariffe incentivanti gli impianti fotovoltaici in possesso, tra l'altro, del requisito della «conformità alle pertinenti norme tecniche richiamate nell'allegato 1 e alle disposizioni di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 28 del 2011, ove applicabili; in particolare i moduli fotovoltaici dovranno essere certificati in accordo con la norma CEI EN 61215 se realizzati con silicio cristallino, con la norma CEI EN 61646, se realizzati con film sottili».*

*Le concrete modalità per il riconoscimento delle tariffe incentivanti di cui al richiamato D.M. sono state poi definite con un atto del GSE, “Regole applicative luglio 2011”, che ha ribadito la necessità di una certificazione attestante la provenienza dei moduli fotovoltaici e la verifica delle condizioni relative alla realizzazione degli stessi, precisando che “le tariffe incentivanti possono essere riconosciute solo se i moduli sono stati prodotti nel periodo di validità del certificato” (Appendice D).*

*Come noto, l'estremo rigore che caratterizza l'accesso al meccanismo incentivante e la verifica della sussistenza dei requisiti prescritti dalla disciplina di riferimento, giustificato con la peculiarità della materia (si tratta di incentivi pubblici di rilevante entità), pone particolare enfasi sulle attestazioni fornite circa la sussistenza delle condizioni per l'accesso e sulle eventuali difformità in ordine alle informazioni rilevanti ai fini della ammissione al beneficio.*

*Nel caso in esame, i certificati di conformità forniti al GSE, attestanti l'origine dei moduli installati, non potevano tuttavia ritenersi a questi riferibili, in quanto dal certificato di conformità [...] non era possibile identificare il produttore originario e il periodo di validità [...] non coincideva con l'epoca di produzione dei moduli stessi [...]”.*

## FATTO e DIRITTO

1. La società Officina Meccanica F.lli Carlo e Francesco Lamera, unitamente a Officine Lamera s.r.l. (subentrata nella titolarità dell'impianto fotovoltaico per cui è causa), impugna il

provvedimento in oggetto con cui il GSE ha comunicato la decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti di cui al DM 5 maggio 2011 (cd. Quarto Conto Energia) in relazione all'impianto identificato con il n. 732669, di potenza pari a 93,6 kW, sito nel Comune di Cologno al Serio (BG). In particolare, con la determinazione impugnata, il Gestore, avendo riscontrato che "le certificazioni presentate dal Soggetto Responsabile non sono riferibili ai moduli fotovoltaici installati presso l'impianto e non sono pertanto utili ad attestarne la provenienza e la conformità ai requisiti previsti dal Decreto e dalle Regole Applicative per l'ammissione alle tariffe incentivanti", ha ritenuto integrata la fattispecie di cui alla lettera j) dell'Allegato 1 al D.M. 31 gennaio 2014, consistente nella "insussistenza dei requisiti per la qualificazione dell'impianto, per l'accesso agli incentivi ovvero autorizzativi" ed ha pertanto disposto la decadenza dal beneficio, originariamente riconosciuto nella misura di € 0,256/kWh, comprensivo, oltretutto della tariffa ordinaria, anche del premio aggiuntivo del 10 per cento di cui all'art. 14, comma 1, lettera d) del summenzionato D.M. per l'utilizzo di componenti prodotte in Paesi dell'Unione Europea o dello Spazio Economico Europeo.

2. Nelle premesse del gravame, parte ricorrente chiarisce che non intende contestare l'accertamento svolto dal GSE sulle certificazioni allegate alla domanda di accesso ai benefici e prende atto della inidoneità delle certificazioni ad attestare la provenienza dei moduli e la loro conformità ai requisiti tecnici prescritti; «contesta invece che i fatti accertati dal GSE siano correttamente qualificabili come presupposti costitutivi del provvedimento di decadenza», impugnando quindi il provvedimento in oggetto «nella parte in cui dispone la decadenza dal diritto alla percezione della tariffa incentivante ordinaria, per il cui riconoscimento sussistono tutti i requisiti tecnici; non così, invece, per la maggiorazione accordata per l'utilizzo di moduli prodotti nell'area UE o SEE, prendendosi atto di quanto sul punto dedotto da GSE».

3. Avverso la determinazione impugnata, sono state formulate due censure per:

*«Violazione e falsa applicazione di norme di legge (artt. 42, terzo comma, D.lgs. n. 28/2011, in relazione agli artt. 1, 3 e 23, primo comma, del medesimo testo normativo) e di regolamento (art. 11, D.M. 5 maggio 2011; artt. 1, 3 e 11 e Allegato 1; D.M. 31 gennaio 2014); eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti e della motivazione; difetto di istruttoria; violazione del principio di proporzionalità; illogicità manifesta».*

Ad avviso della parte, i fatti accertati dal GSE avrebbero un'incidenza solo formale sulle condizioni e sui requisiti per l'accesso al regime incentivante, non essendo stata contestata nella specie l'effettiva e sostanziale conformità tecnica dell'impianto, intesa come piena funzionalità e capacità di produrre energia elettrica nella misura dichiarata in accordo alle modalità tecniche prescritte.

Le disposizioni relative alle condizioni ostative all'accesso ai benefici dovrebbero essere lette alla luce delle finalità sottese all'ordinamento di settore, tese alla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili, per cui le violazioni qualificabili come "rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi", che possono determinare la decadenza dal beneficio, devono intendersi nella loro accezione sostanziale.

In tale ottica, come risultante anche dall'art. 42, comma 4-bis del d.lgs. n. 28 del 2011, la non rispondenza dei certificati e la loro inidoneità formale non potrebbe costituire ostacolo all'erogazione degli incentivi, per la quale sarebbe invece "rilevante" esclusivamente il fatto sostanziale della conformità dell'impianto ai requisiti di legge e la sua piena funzionalità.

Ne seguirebbe, secondo detta impostazione, che la disposizione di cui alla lettera j) dell'Allegato 1 al D.M. 31 gennaio 2014 deve essere interpretata nel senso che la condizione di "insussistenza dei requisiti per la qualificazione dell'impianto" integra una "violazione rilevante", solo nel caso di carenza sostanziale dei requisiti di conformità tecnica e di funzionalità dei moduli fotovoltaici, pena l'illegittimità della stessa previsione regolamentare, unitamente alle Regole Applicative (in particolare, l'Appendice D) ove si ritenga che la prescritta coincidenza temporale tra epoca di produzione dei moduli ed epoca di rilascio del certificato di conformità integri un requisito essenziale per l'accesso al beneficio.

Infine, sotto altra e complementare prospettiva, la sanzione della decadenza irrogata sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità, trasmodando quanto necessario al perseguimento delle finalità perseguite dal legislatore nazionale in attuazione della direttiva 2009/28/CE.

*«Violazione e falsa applicazione di norme regolamentari (art. 11, comma 6, D.M. 5 maggio 2011); Eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto assoluto dei presupposti e della motivazione».*

Le contestazioni mosse dal Gestore relativamente al logo per il consorzio per il riciclo dei moduli a fine vita non sarebbero pertinenti, in quanto l'obbligo in questione riguarderebbe i soli impianti entrati in esercizio successivamente al 30 giugno 2012, mentre l'impianto in esame è entrato in esercizio in data antecedente.

4. Per resistere al gravame si sono costituiti in giudizio il GSE, nonché il MISE e l'ARERA, pure intimati.

5. Con memorie e repliche, parte ricorrente e GSE hanno argomentato per l'accoglimento delle proprie tesi.

6. Alla pubblica udienza del 16 giugno 2021, tenutasi ai sensi della normativa richiamata in epigrafe, la causa è infine passata in decisione.

7. Viene all'esame del Collegio la questione se le criticità rilevate dal GSE in sede di verifica – la cui sussistenza non è qui in contestazione – siano idonee, per la loro asserita valenza solo formale, ad incidere in senso ostativo sul regime di accesso alle tariffe incentivanti.

Secondo parte ricorrente, si tratterebbe di semplice inidoneità formale delle certificazioni rilasciate dal produttore dell'impianto e dagli altri enti autorizzati che non inciderebbe sulla sostanziale conformità dell'impianto ai requisiti di legge né sulla sua piena funzionalità.

8. Tale tesi non può tuttavia essere condivisa.

9. Nella specie, il GSE ha accertato che:

- il certificato di conformità alla norma CEI EN 61215 è stato emesso solo in data successiva alla produzione dei moduli;
- il Factory Inspection Certificate n. 44 799 12 405176-200 è stato emesso successivamente alla data di produzione dei moduli;
- il dossier fotografico trasmesso dal soggetto responsabile mostra dati di targa recanti loghi e informazioni erranee e non conformi.

Tali circostanze, oggettive e non contestate, non possono tuttavia ritenersi, come invece sostiene la parte, violazioni solo formali, trattandosi piuttosto di rilievi ostativi incidenti sulla configurabilità dell'intero meccanismo di incentivazione.

10. Il D.M. 5 maggio 2011, o Quarto Conto Energia, recante i criteri per incentivare la produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici e lo sviluppo di tecnologie innovative per la conversione fotovoltaica, dispone all'art. 11, comma 2, che possono beneficiare delle tariffe incentivanti gli impianti fotovoltaici in possesso, tra l'altro, del requisito della «conformità alle pertinenti norme tecniche richiamate nell'allegato 1 e alle disposizioni di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 28 del 2011, ove applicabili; in particolare i moduli fotovoltaici dovranno essere certificati in accordo con la norma CEI EN 61215 se realizzati con silicio cristallino, con la norma CEI EN 61646, se realizzati con film sottili».

Le concrete modalità per il riconoscimento delle tariffe incentivanti di cui al richiamato D.M. sono state poi definite con un atto del GSE, "Regole applicative luglio 2011", che ha ribadito la necessità di una certificazione attestante la provenienza dei moduli fotovoltaici e la verifica delle condizioni relative alla realizzazione degli stessi, precisando che "le tariffe incentivanti possono essere riconosciute solo se i moduli sono stati prodotti nel periodo di validità del certificato" (Appendice D).

Come noto, l'estremo rigore che caratterizza l'accesso al meccanismo incentivante e la verifica della sussistenza dei requisiti prescritti dalla disciplina di riferimento, giustificato con la peculiarità

della materia (si tratta di incentivi pubblici di rilevante entità), pone particolare enfasi sulle attestazioni fornite circa la sussistenza delle condizioni per l'accesso e sulle eventuali difformità in ordine alle informazioni rilevanti ai fini della ammissione al beneficio.

11. Nel caso in esame, i certificati di conformità forniti al GSE, attestanti l'origine dei moduli installati, non potevano tuttavia ritenersi a questi riferibili, in quanto dal certificato di conformità CEI EN 61215 non era possibile identificare il produttore originario e il periodo di validità del Factory Inspection Attestation non coincideva con l'epoca di produzione dei moduli stessi.

Tali circostanze hanno chiaramente impedito al Gestore di accertare la provenienza e la conformità dei moduli ai requisiti prescritti dalla normativa ai fini dell'accesso al meccanismo incentivante, integrando così l'ipotesi decadenziale, di cui alla lettera j) dell'Allegato 1 al DM 31 gennaio 2014, ovvero "insussistenza dei requisiti per la qualificazione dell'impianto, per l'accesso agli incentivi ovvero autorizzativi".

I moduli in esame sono risultati invero prodotti antecedentemente alla certificazione offerta dall'interessato a riprova della loro conformità, ma non potendo il periodo di validità della certificazione essere riferibile agli stessi in quanto - come detto sopra - a questi successiva, i moduli sono risultati, di fatto, privi della prescritta certificazione.

12. È chiaro infatti che la previsione contenuta nelle Regole tecniche circa la necessità che i moduli siano prodotti nel periodo di validità del certificato risponde proprio alla logica "sostanziale" di garantirne la conformità per la piena funzionalità dell'impianto. Pertanto, essa risulta pienamente in linea con il quadro regolamentare di riferimento e con la finalità sottesa all'ordinamento di settore.

A ciò si aggiunga che la previsione di cui all'art. 42, comma 4bis, del d.lgs. n. 28 del 2011, invocata dalla parte a sostegno della tesi della valenza solo formale delle criticità riscontrate, non esclude affatto - anzi presuppone - che la violazione riscontrata in sede di verifica sia rilevante; essa consente tuttavia, a particolari condizioni, che si possa derogare alla generale regola della decadenza prevista per le ipotesi di violazioni rilevanti, con l'applicazione di una decurtazione dell'incentivo.

Prevede infatti la disposizione, inserita dall'art. 57 quater, d.l. 21 aprile 2017, n. 50, che "al fine di salvaguardare la produzione di energia elettrica derivante da impianti fotovoltaici, agli impianti di potenza superiore a 3 kW nei quali, a seguito di verifiche o controlli, risultano installati moduli non certificati o con certificazioni non rispondenti alla normativa di riferimento e per i quali il soggetto beneficiario della tariffa incentivante abbia intrapreso le azioni consentite dalla legge nei confronti dei soggetti responsabili della non conformità dei moduli, si applica, su istanza del medesimo soggetto beneficiario, una decurtazione del 20 per cento (nella misura applicabile ratione temporis,

n.d.e.) della tariffa incentivante base per l'energia prodotta dalla data di decorrenza della convenzione con il GSE”.

Come è stato precisato (questa Sezione, sentenza n. 1807 del 2021), la *ratio* sta nell'esigenza di impedire che un soggetto responsabile, a cui non possa essere imputata la non conformità degli impianti fotovoltaici installati, possa subire un pregiudizio per ragioni, appunto, a lui non imputabili, ma ciò non toglie - osserva il Collegio - la presupposta rilevanza della violazione riscontrata.

13. Correttamente dunque il GSE ha ritenuto che le criticità accertate dovessero ritenersi difformità rilevanti, in quanto relative all'identificazione stessa dei componenti installati e alla loro provenienza da produttori aventi i requisiti di legge richiesti, condizioni che non possono non incidere sulla sussistenza dei requisiti sostanziali richiesti per l'erogazione degli incentivi (prima ancora che per il riconoscimento della maggiorazione di cui all'art. 14, comma 1, del D.M.) e determinare quindi la decadenza dall'intero beneficio.

14. Né può condividersi il lamentato contrasto col principio di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite dal legislatore, atteso che, da un lato, la decadenza di cui trattasi non presenta alcuna natura sanzionatoria (*ex multis*, Adunanza Plenaria, sentenza n. 18 del 2020) e, dall'altro, le finalità generali poste dal legislatore europeo e nazionale in materia di energia presuppongono che gli interventi siano conformi al quadro regolatorio applicabile e che i soggetti interessati dimostrino la ricorrenza dei presupposti per la spettanza dei benefici - condizioni, come visto, non realizzatesi nel caso in esame.

Va quindi al riguardo ribadito il consolidato orientamento della Sezione (*ex multis*, sentenze n. 11410 del 2020 e n. 5770 del 2021), da cui non si ravvisano motivi per discostarsi, secondo cui la produzione di documentazione non conforme, lungi dal configurare una violazione meramente formale, integra invero una violazione rilevante che osta all'erogazione degli incentivi in quanto impedisce di riscontrare, in capo ai moduli, la presenza dei requisiti indispensabili per il riconoscimento della tariffa richiesta («posto che la conformità dei moduli alle norme CEI EN rappresenta un requisito necessario per l'accesso ai benefici dell'incentivazione, cfr. in argomento questa Sezione, sentenze n. 496 del 2020 e n. 5770 del 2021»).

15. A diverse conclusioni non può portare il secondo motivo di ricorso con cui parte ricorrente sottolinea la riferibilità dell'obbligo relativo all'attestazione dell'adesione del produttore dei moduli fotovoltaici a un sistema o consorzio europeo che garantisca il riciclo dei moduli ai soli impianti entrati in esercizio dopo il 30 giugno 2012, ai sensi dell'art. 11, comma 4, lettera a) del D.M.

Anche a prescindere dalla correttezza dell'assunto di parte, il Collegio rileva come il provvedimento adottato si basi su più e diversi rilievi ostativi, che, alla luce delle considerazioni sopra fatte, devono ritenersi sufficienti a supportare, di per sé, la determinazione del GSE.

Conformemente alla costante giurisprudenza infatti, "allorché sia controversa la legittimità di un provvedimento fondato su una pluralità di ragioni di diritto tra loro indipendenti, l'accertamento dell'inattaccabilità anche di una sola di esse vale a sorreggere il provvedimento stesso, sì che diventano, in sede processuale, inammissibili per carenza di interesse le doglianze fatte valere avverso le restanti ragioni" (da ultimo, questa Sezione, sentenza n. 7339 del 2021).

16. In definitiva, in presenza delle violazioni rilevanti consistenti nell'omissione o errata indicazione di un'informazione necessaria ad accertare la conformità, prima ancora che la provenienza europea, dei componenti utilizzati - quindi, ad accertare la spettanza dell'incentivo come tale - le argomentazioni di parte ricorrente, pur suggestive, non possono essere condivise.

17. Alla stregua di quanto sopra, il ricorso va conclusivamente respinto.

18. Le spese di lite seguono la soccombenza in favore del GSE; vanno compensate nei confronti del MISE e dell'ARERA in assenza di loro attività difensiva.

P.Q.M.

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

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore del GSE, che liquida in euro 2500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori di legge, da distrarsi al difensore dichiaratosi anticipatario; spese compensate con il MISE e l'ARERA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2021, tenutasi da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Luca De Gennaro, Presidente FF

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere

Paola Patatini, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Paola Patatini**

**IL PRESIDENTE**

**Luca De Gennaro**

