

GIUSTIZIA CIVILE: Ricorso in Cassazione - Avverso decisione del Consiglio di Stato - Eccesso di potere giurisdizionale - Per sconfinamento nel merito - Condizioni - Limiti.

Cass. civ., Sez. Unite, ord. 28 ottobre 2021, n. 30582

- in *Guida al Diritto*, 2, 2022, pag. 66.

“[...] Costituisce [...] principio costante che l’eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nella sfera del merito è configurabile soltanto quando l’indagine svolta dal giudice amministrativo abbia ecceduto i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, rivelandosi strumentale ad una diretta e concreta valutazione dell’opportunità e della convenienza dell’atto, ovvero quando la decisione finale esprima la volontà dell’organo giudicante di sostituirsi a quella dell’amministrazione, attraverso un sindacato di merito che si estrinsechi in una pronuncia avente il contenuto sostanziale e l’esecutorietà propria del provvedimento sostituito [...].

Del pari, il controllo del limite esterno della giurisdizione - che l’art. 111 Cost., comma 8, affida alla Corte di cassazione - non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori in iudicando o in procedendo, senza che rilevi la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane confinato entro i limiti interni della giurisdizione amministrativa, considerato che l’interpretazione delle norme costituisce il proprium distintivo dell’attività giurisdizionale [...].

Al contrario, ove la pronuncia impugnata si limiti al corretto inquadramento del fatto e all’interpretazione del provvedimento amministrativo, secondo la sua portata letterale e complessiva, o della legge, essa esprime considerazioni che rientrano in toto nell’ambito della giurisdizione del giudice investito della decisione, esulando, di conseguenza, dalla sfera di controllo dei limiti esterni della giurisdizione, affidata dagli artt. 111 Cost., comma 8, art. 362 c.p.c. e art. 110 cod. proc. amm. alle Sezioni unite della Cassazione.

Nella specie, il Consiglio di Stato ha valutato la legittimità del provvedimento amministrativo impugnato, emesso dal gestore dei servizi energetici (GSE), chiamato ad esercitare il proprio potere di accertamento e di controllo secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 28 del 2011, art. 42 di attuazione della direttiva 2009/28/Ce sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili.

Attività che, come rilevato dal giudice amministrativo, è esercizio del potere di verifica, accertamento e controllo, volto ad acclarare lo stato dell’impianto ed accertarne la corrispondenza rispetto a quanto dichiarato dall’interessato [...].

Essa si inquadra "nell'ambito di un sistema - quello di accesso ai meccanismi incentivanti - che si fonda sul principio di autoresponsabilità, nel senso che costituisce onere dell'interessato fornire tutti gli elementi idonei a dar prova della sussistenza delle condizioni per l'ammissione ai benefici, ricadendo sullo stesso eventuali carenze che incidano sul perfezionamento della fattispecie agevolativa" [...]".

Svolgimento del processo

Viene proposto ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 362 c.p.c., comma 1, avverso la sentenza del Consiglio di Stato del 14 aprile 2020, n. 2396, che ha respinto l'impugnazione avverso la decisione di primo grado, la quale aveva, a sua volta, rigettato il ricorso della Distillerie G. d.L. s.r.l. contro la Gestore dei Servizi Energetici - GSE s.p.a., il Ministero dello sviluppo economico ed il Ministero dell'economia e delle finanze, concernente il provvedimento della GSE s.p.a. del 7 ottobre 2015, n. 77402, con il quale, nel concludere un procedimento di controllo, è stata annullata in autotutela l'attribuzione della qualifica di "IAFR 8201" (Impianto Alimentato da Fonti Rinnovabili) alla società ricorrente e chiesta la restituzione delle somme ricevute da quella quale incentivo.

Resiste con controricorso la GSE s.p.a.

La ricorrente ha depositato anche la memoria e l'estratto della sentenza del 14 luglio 2021 dichiarativa di fallimento della stessa.

Motivi della decisione

1. - I motivi di impugnazione sono i seguenti:

1) violazione o falsa applicazione degli artt. 103 e 111 Cost., art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1 e art. 362 c.p.c., D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 4, artt. 39 e 91 codice del processo amministrativo, per l'invasione della sfera della pubblica amministrazione, avendo il Consiglio di Stato sostituito le proprie valutazioni a quelle della GSE s.p.a., allorchè ha ritenuto motivato il provvedimento in autotutela non più, come indicato nel provvedimento stesso, con la mera modificazione dell'impianto del privato per l'avvenuta alterazione della configurazione impiantistica, finalizzata ad ottenere un incremento dell'energia incentivata, e non comunicata alla GSE s.p.a. (ai sensi dell'Allegato 1, lett. g, D.M. 31 gennaio 2014, sulla disciplina dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi nel settore elettrico, di competenza del gestore predetto), ma con un vizio originario dell'impianto, in quanto non definibile come "di nuova costruzione" (ai sensi dell'Allegato 1, lett. j, D.M. 31 gennaio 2014): quindi, sulla base di una circostanza del tutto diversa, in tal modo riqualificando la contestazione al privato e compiendo valutazioni di merito, opportunità e convenienza, riservate alla P.A.;

2) violazione o falsa applicazione degli artt. 103 e 111 Cost., art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1 e art. 362 c.p.c., D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 4, 39 e 91 codice del processo amministrativo, per l'invasione della sfera della pubblica amministrazione, avendo il Consiglio di Stato sostituito le proprie valutazioni a quelle del Ministero dello sviluppo economico, di cui al D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 42, commi 4 e 5 (attuazione della direttiva 2009/28/Ce sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), allorchè - laddove la GSE s.p.a., nel suo provvedimento in autotutela, aveva menzionato la "violazione rilevante ai sensi del D.M. 31 gennaio 2014, art. 11, comma 1, e dell'allegato 1, lett. g) stesso D.M.", consistente nell'alterazione della configurazione impiantistica, finalizzata ad ottenere un incremento dell'energia incentivata e non comunicata alla GSE s.p.a. - il giudice amministrativo ha, invece, coniato una diversa fattispecie di "violazione rilevante", estranea al detto Allegato, consistente nelle "alterazioni della configurazione impiantistica dichiarata" dal privato, le quali, "quand'anche non rilevanti sul piano della portata di energia incentivata realizzabile da parte del nuovo impianto, assicurano comunque alla centrale termoelettrica un indebito vantaggio, quantomeno in termini di alternativa nell'alimentazione del motore".

2. - A fondamento della decisione, il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'interpretazione del provvedimento amministrativo impugnato la revoca, in autotutela, dell'attribuzione della qualifica di "IAFR 8201" alla società ricorrente, ad opera della GSE s.p.a., con provvedimento del 7 ottobre 2015, n. 77402 - come palesa il "tenore del provvedimento impugnato", conduca a ritenere "chiaramente che il GSE ha inteso stigmatizzare non soltanto la modifica della configurazione impiantistica dichiarata in sede di qualifica ma anche l'insussistenza dei presupposti per accedere agli incentivi di cui trattasi, non sussistendo un intervento di "nuova costruzione"".

A sostegno di tale interpretazione, il Consiglio di Stato ha riportato, da un lato, la normativa di settore, e, dall'altro lato, ampi stralci del complesso provvedimento, sin dalle sue premesse, richiamando altresì le plurime fasi del procedimento amministrativo, nonchè gli accertamenti fattuali compiuti dalla GSE s.p.a. in sede di controlli tecnici, fra i quali la constatazione che "non sussiste l'intervento di nuova costruzione e la configurazione impiantistica rinvenuta all'atto del sopralluogo non rappresenta l'intervento qualificato".

3. - Il ricorso è inammissibile.

3.1. - Costituisce, invero, principio costante che l'eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nella sfera del merito è configurabile soltanto quando l'indagine svolta dal giudice amministrativo abbia ecceduto i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, rivelandosi strumentale ad una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e della convenienza

dell'atto, ovvero quando la decisione finale esprima la volontà dell'organo giudicante di sostituirsi a quella dell'amministrazione, attraverso un sindacato di merito che si estrinsechi in una pronuncia avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito (cfr., tra le più recenti, Cass., sez. un., 21 agosto 2020, n. 17580, non massimata; 3 marzo 2020, n. 5904; 24 maggio 2019, n. 14264; 26 novembre 2018, n. 30526; 2 febbraio 2018, n. 2582; 29 dicembre 2017, n. 31226).

Del pari, il controllo del limite esterno della giurisdizione - che l'art. 111 Cost., comma 8, affida alla Corte di cassazione - non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori in iudicando o in procedendo, senza che rilevi la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane confinato entro i limiti interni della giurisdizione amministrativa, considerato che l'interpretazione delle norme costituisce il proprium distintivo dell'attività giurisdizionale (Cass., sez. un., 4 dicembre 2020, n. 27770, ed altre conformi). Al contrario, ove la pronuncia impugnata si limiti al corretto inquadramento del fatto e all'interpretazione del provvedimento amministrativo, secondo la sua portata letterale e complessiva, o della legge, essa esprime considerazioni che rientrano in toto nell'ambito della giurisdizione del giudice investito della decisione, esulando, di conseguenza, dalla sfera di controllo dei limiti esterni della giurisdizione, affidata dagli artt. 111 Cost., comma 8, art. 362 c.p.c. e art. 110 cod. proc. amm. alle Sezioni unite della Cassazione.

3.2. - Nella specie, il Consiglio di Stato ha valutato la legittimità del provvedimento amministrativo impugnato, emesso dal gestore dei servizi energetici (GSE), chiamato ad esercitare il proprio potere di accertamento e di controllo secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 28 del 2011, art. 42 di attuazione della direttiva 2009/28/Ce sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Attività che, come rilevato dal giudice amministrativo, è esercizio del potere di verifica, accertamento e controllo, volto ad acclarare lo stato dell'impianto ed accertarne la corrispondenza rispetto a quanto dichiarato dall'interessato (Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2019, n. 8442; e v., per precedenti interpretazioni del sistema normativo, Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 2017, n. 721; Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 2017, n. 720).

Essa si inquadra "nell'ambito di un sistema - quello di accesso ai meccanismi incentivanti - che si fonda sul principio di autoresponsabilità, nel senso che costituisce onere dell'interessato fornire tutti gli elementi idonei a dar prova della sussistenza delle condizioni per l'ammissione ai benefici, ricadendo sullo stesso eventuali carenze che incidano sul perfezionamento della fattispecie agevolativa" (T.a.r. Lazio, sez. III, 24 marzo 2020, n. 3617).

Onde anche il giudice contabile si è interessato della responsabilità degli amministratori di una società privata che gestisce un impianto termoelettrico, i quali abbiano falsamente attestato la "novità della costruzione" del medesimo, requisito indispensabile al fine della percezione degli incentivi statali sull'energia elettrica, per il danno erariale cagionato dalla indebita percezione degli incentivi (cfr. Corte conti, sez. I giur. centr. app., 8 gennaio 2020, n. 2/A).

Dunque, al riguardo il D.Lgs. n. 28 del 2011, art. 42 prevede fra l'altro che la GSE s.p.a. fornisca al Ministero dello sviluppo economico gli elementi per definire la disciplina dei controlli, stabilendo "c) le violazioni rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi in relazione a ciascuna fonte, tipologia di impianto e potenza nominale", e che, entro un mese dal ricevimento di tali elementi, il Ministero definisse con decreto la disciplina dei controlli stessi, come in effetti avvenuto.

Secondo l'interpretazione della normativa primaria e secondaria resa dal Consiglio di Stato con la sentenza impugnata, la disciplina sugli incentivi vieta il conferimento di ulteriori provvidenze in relazione a componenti tecnologiche, che ne avessero già beneficiato.

In punto di fatto, la sentenza impugnata, ha, quindi, rivolto l'esame ai requisiti di autonomia e novità dell'impianto realizzato nel 2012, secondo le sue caratteristiche oggettive, come emerse in giudizio.

Alla luce della motivazione della sentenza qui impugnata, dunque, la doglianza della ricorrente concreta la denuncia di un error in procedendo, che esula dall'ambito della cognizione attribuita alle Sezioni unite quale giudice della giurisdizione.

Il giudice amministrativo, infatti, non ha per niente arbitrariamente integrato, usurpando il potere della pubblica amministrazione, il provvedimento impugnato, al fine di reputarlo legittimo: al contrario, come palesato dalla motivazione esibita dalla sentenza del Consiglio di Stato in esame, ha offerto una risposta alle censure dell'appellante, risposta basata non già sull'arbitraria integrazione, bensì sull'interpretazione del provvedimento amministrativo, secondo i canoni di legge (artt. 1362 c.c. e ss.): la quale, sebbene non condivisa dall'odierna ricorrente, non sconfinava in nessuna arbitrarietà.

La sentenza impugnata, contrariamente a quanto opinato dal ricorso per cassazione, non ha espresso nessun apprezzamento in ordine all'opportunità ed alla convenienza del provvedimento, ma si è mantenuta nell'ambito del sindacato di legittimità.

Va, invero, ribadito che l'interpretazione e la qualificazione da parte del giudice amministrativo dell'esatto contenuto e degli effetti degli atti impugnati, così come l'interpretazione della legge da applicare, costituiscono il proprium della funzione giurisdizionale, e non un'attività riservata alla

p.a., sicchè non eccede i limiti della propria giurisdizione il Consiglio di Stato che compia siffatta attività di interpretazione e qualificazione (Cass., sez. un., 11 luglio 2018, n. 18240, fra le altre).

Ciò in quanto gli errori eventualmente commessi nell'interpretare non investono la sussistenza ed i limiti esterni del potere giurisdizionale del giudice amministrativo (Cass., sez. un., 5 dicembre 2016, n. 24740).

Onde, trattandosi di vizi incidenti sull'interpretazione dell'atto amministrativo e sulla valutazione delle prove, le quali costituiscono il proprium della funzione giurisdizionale, non possono dar luogo ad uno sconfinamento nell'area riservata alla discrezionalità della pubblica amministrazione (cfr. Cass., sez. un., 9 giugno 2006, n. 13433).

4. - Le spese processuali seguono la soccombenza.

Non ricorrono i presupposti per l'adozione della pronuncia di condanna per lite temeraria, ai sensi dell'art. 96 c.p.c., comma 3.

P.Q.M.

La Corte, a sezioni unite, dichiara inammissibile il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità in favore della controricorrente, che liquida in Euro 11.000,00 per compensi, oltre agli esborsi liquidati in Euro 200,00, alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento sui compensi, ed agli accessori di legge.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, inserito dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso dallo stesso art. 13, comma 1 bis se dovuto.

Conclusionione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni unite civili, il 12 ottobre 2021.

Depositato in Cancelleria il 28 ottobre 2021