

**ENERGIA: Fonti energetiche rinnovabili - Ammissione alle tariffe incentivanti - Procedimento di verifica e di controllo sui requisiti per l'accesso alle tariffe incentivanti - Poteri del GSE. Mancanza di un requisito per l'accesso - Conseguenze.**

**Tar Lazio - Roma, Sez. III ter, 30 maggio 2022, n. 7034**

*“[...] il provvedimento di decadenza qui impugnato è stato adottato dal GSE nell'esercizio dei poteri di verifica ad esso attribuiti dall'art. 42 più volte citato e dal d.m. 31 gennaio 2014.*

*La prima disposizione è stata costantemente interpretata dalla giurisprudenza della Sezione, pure confermata dal Consiglio di Stato, come norma attributiva di un potere immanente (in quanto esercitabile per tutta la durata del rapporto di incentivazione) di verifica e controllo circa la veridicità e correttezza delle dichiarazioni formulate dall'interessato, di natura decadenziale, privo di alcuna connotazione sanzionatoria, per il quale non è conferente il richiamo ai principi disciplinanti l'autotutela (fino alla novella del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n. 120, non applicabile alla fattispecie in esame ratione temporis, che, come noto, ha previsto che l'esercizio di detto potere avvenga “in presenza dei presupposti di cui all'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990 n. 241”).*

*Ne deriva che, a fronte dell'accertamento della carenza di un requisito per l'accesso alle tariffe incentivanti, come avvenuto nella specie, non può accogliersi la prospettazione della ricorrente circa la spettanza comunque di un incentivo, seppur minore, nella misura corrispondente alla maggiore potenza dell'impianto, atteso che se manca un requisito per l'accesso al regime d'incentivazione, la fattispecie incentivante non può ritenersi perfezionata e conseguentemente la misura tariffaria non può essere erogata, neppure in misura minore [...]”.*

#### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 6 giugno 2020 e depositato il successivo 2 luglio, la sig.ra Vece Maria Angela ha adito questo Tribunale per ottenere l'annullamento del provvedimento emesso con nota prot. n. GSE/P20200006228 del 12 febbraio 2020, con cui si comunicava la decadenza del diritto alle tariffe incentivanti di cui al d.m. 5 luglio 2012 e l'annullamento in autotutela del provvedimento di ammissione alle tariffe incentivanti del 15 luglio 2013, nonché del provvedimento del 20 maggio 2020, con cui, in riferimento alla medesima procedura, si richiedeva la restituzione degli incentivi per la somma totale di € 11.394,60.

2. La ricorrente, in seguito all'installazione di un impianto di pannelli solari per un immobile di sua proprietà, in data 27 giugno 2013, presentava richiesta alla GSE per il riconoscimento delle tariffe

incentivanti, spettanti, ai sensi del d.m. 5 luglio 2012, agli impianti ricadenti nella tipologia installativa “*impianto su edificio*”.

Il G.S.E., in data 15 luglio 2013, ha riconosciuto alla Sig.ra Vece la tariffa omnicomprensiva richiesta, ritenendo che l’impianto fosse in possesso di tutti i requisiti previsti dalla normativa.

In data 11 settembre 2015, il GSE ha comunicato alla ricorrente l’avvio del procedimento di verifica, incaricando la società ICIM spa di effettuare un sopralluogo presso l’impianto, all’esito del quale, in data 20 novembre 2017, il GSE richiedeva al Soggetto Responsabile di fornire osservazioni e/o integrazioni documentali rispetto alle risultanze emerse dal sopralluogo.

In particolare, il GSE contestava alla ricorrente:

- la mancata produzione del titolo abilitativo alla realizzazione dell’impianto stesso;
- eccepiva, ancora, le modalità con cui erano stati posizionati i moduli fotovoltaici dell’impianto su edifici;
- in particolare, il GSE contestava l’origine e la conformità dei moduli fotovoltaici installati per l’impianto, adducendo che gli stessi non fossero conformi al prodotto comunicato nella relazione tecnica.

Infine, in data 12 febbraio 2020, il GSE notificava il provvedimento impugnato, con il quale, a seguito delle presunte violazioni indicate, comunicava la decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti e chiedeva la restituzione delle stesse.

3. Avverso i gravati provvedimenti la ricorrente deduce i seguenti motivi di diritto:

I. Violazione dell’art. 42, co. 1 e 3, d. lgs. n. 28/2011; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, ingiustizia; tutela del legittimo affidamento e del principio della certezza del diritto secondo il dettato normativo costituzionale ed europeo.

La ricorrente, in particolare, lamenta il proprio affidamento incolpevole sulla idoneità tecnica dei moduli fotovoltaici a marca Lenus Solar.

II. Violazione degli artt. 1 (comma 2), 2, 3 e 11 nonché l’Allegato 1), d.m. 31 gennaio 2014; eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria e ingiustizia manifesta; tutela del legittimo affidamento e del principio della certezza del diritto secondo il dettato normativo costituzionale ed europeo, in quanto il Gestore non ha motivato in ordine alla “rilevanza” della violazione commessa.

In ordine alla seconda contestazione, ovvero l’aver montato i moduli ad un’altezza dal suolo superiore a 30 cm, la ricorrente osserva come, in realtà solo due dei 48 pannelli presentino un’altezza superiore di due centimetri rispetto al limite massimo.

Con riguardo alla terza contestazione, ovvero la mancata presentazione del titolo autorizzativo dell’impianto, la ricorrente deduce di aver presentato, erroneamente, il permesso di costruire, ma di

essere in possesso del titolo autorizzatorio dell'impianto fotovoltaico, come da comunicazione di attività edilizia libera effettuata in data 11 marzo 2013.

III. Violazione degli artt. 21 octies e nonies, l. n. 241/1990, tutela del legittimo affidamento e del principio della certezza del diritto secondo il dettato normativo costituzionale ed europeo.

4. Si è costituito in giudizio il Gestore contestando, nel merito, la fondatezza del gravame.

5. All'esito della camera di consiglio del 15 luglio 2020, con ordinanza cautelare n. 4895/2020, è stata respinta la domanda cautelare proposta.

6. All'esito della pubblica udienza del 7 aprile 2021, con ordinanza collegiale n. 10655/2021 il collegio ha sollevato dubbi in ordine alla tempestività del gravame.

7. Le parti hanno depositato memorie.

8. Alla camera di consiglio dell'11 novembre 2021, il collegio, ha ravvisato la tempestività del ricorso alla luce della successione temporale della normativa emergenziale emanata a causa della situazione pandemica in atto.

Più in particolare:

- l'art. 84, d.l. 17 marzo 2020, n.18, ha disposto la sospensione di tutti i termini processuali dall'8 marzo 2020 fino al 15 aprile 2020;

- con l'art. 36, comma 3, d.l. 8 aprile 2020, n. 23, i termini processuali sono stati ulteriormente sospesi dal 16 aprile al 3 maggio 2020;

- il presente ricorso, avverso il provvedimento di decadenza del 12 febbraio 2020, notificato in data 6 giugno 2020, alla luce del periodo di sospensione disposto con la decretazione d'urgenza è, dunque, tempestivo.

9. Nel merito, tuttavia, il ricorso è infondato.

Il provvedimento con cui il G.S.E. ha disposto la decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti di cui al d.m. 5 luglio 2012, oggetto del presente gravame, è un provvedimento plurimotivato sulla base delle seguenti plurime ragioni:

a) la mancata riferibilità dei moduli fotovoltaici installati all'attestato di *factory inspection* e al certificato di conformità presentati dal soggetto responsabile;

b) l'origine dei moduli a marchio Lenus Solar, per i quali non è possibile identificare in maniera univoca lo stabilimento di produzione;

c) le difformità rilevate con riferimento alla marcatura CE;

d) l'assenza dei requisiti di cui all'art. 7 co. 3 del decreto, con riferimento alla conformità alle norme CEI EN 61215 e CEI EN 61730-2; il mancato rispetto delle prescrizioni dell'art. 7 co. 5, lett. b e c del decreto, aventi ad oggetto il possesso di requisiti di certificazione sulla qualità del processo

produttivo; il mancato rispetto della condizione di cui all'art. 2 co. 1 lett. v. del decreto, che richiede "impianti con componenti principali realizzati unicamente all'interno di un Paese che risulti membro dell'UE/SEE";

e) il mancato rispetto delle condizioni e dei requisiti che rendono legittimo il riconoscimento della tariffa, richiesta ed erogata, "su edificio";

f) la mancata evidenza, nel corso del procedimento di verifica, del titolo abilitativo alla realizzazione dell'impianto.

10. Venendo alle censure mosse dalla ricorrente con il primo motivo di gravame, invocando il principio dell'affidamento incolpevole sull'idoneità tecnica dei moduli fotovoltaici installati sul proprio impianto, il collegio non può che richiamare la giurisprudenza di questa Sezione sia con riguardo al principio di autoresponsabilità sia rispetto alla non conformità dei moduli installati.

Occorre in primo luogo evidenziare che la ricorrente in sede di istanza di ammissione al registro ha dichiarato, ai sensi del d.p.r. n. 445/2000, che l'impianto di sua proprietà è stato creato con componenti principali realizzati unicamente all'interno di un Paese membro dell'UE/SEE (con ciò ritenendo sussistere i criteri di priorità di cui all'art. 4, comma 5 del Decreto 5 luglio 2012) e di aver preso visione ed aver accettato tutte le condizioni riportate nel d.m. 5 luglio 2012, nelle Regole Applicative e nel Bando.

L'art. 4, comma 5, elenca in ordine gerarchico i criteri di priorità per l'ammissione al registro, tra cui alla lett. d) è indicato, quale criterio il seguente "impianti con componenti principali realizzati unicamente all'interno di un Paese che risulti membro dell'UE/SEE".

Il GSE, nella specie, ha riscontrato che:

- l'attestato di *factory inspection* e il certificato di conformità presentati dal soggetto responsabile sono risultati emessi in data 22 febbraio 2013 e 25 luglio 2013 successivamente alla produzione dei moduli che risulterebbe del gennaio e febbraio 2013;

- le caratteristiche tecniche dei moduli fotovoltaici del tipo installato non si riferiscono al rapporto contenuto nella certificazione di conformità;

- sull'origine dei moduli a marchio Lenus, che il codice "26", cui si riferisce la regola sequenziale per rintracciare la provenienza, non consente, con particolare riferimento a moduli caratterizzati da seriali del tipo "261XXXXXXXXXX" e prodotti a partire dal 2010, di identificare lo stabilimento di produzione dei moduli;

- quanto alla difformità della marcatura CE, la sussistenza nei moduli di una configurazione non conforme all'allegato C del d.lgs. 194/2007.

Tali fatti non risultano contestati dalla ricorrente che si limita ad invocare, da parte sua, l'affidamento incolpevole sull'idoneità dei moduli stessi.

La ricorrente, dunque, nella realizzazione dell'impianto, ha utilizzato, diversamente da quanto dichiarato in sede di iscrizione al Registro, moduli e componenti non prodotti all'interno di un Paese UE/SEE né conformi al rapporto contenuto nell'attestazione di conformità.

La non corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto successivamente realizzato ha precise conseguenze alla luce della disciplina di settore.

In punto di completezza della dichiarazione l'art. 42, comma 3, d.lgs. n. 28/2011, sanziona le dichiarazioni non attendibili e non veritiere disponendo che non hanno titolo a percepire gli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili - incorrendo nella misura della decadenza - coloro che nell'ambito del procedimento di verifica abbiano dato luogo a "violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli di cui ai commi 1 e 2" che "siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi".

Il par. 2.5. delle Regole Applicative prevede poi che "nel caso in cui nell'ambito dell'istruttoria afferente alla richiesta di iscrizione al Registro o alla richiesta di incentivazione, dai controlli effettuati ai sensi dell'art. 13 del Decreto, dovessero emergere differenze e difformità in ordine ai dati e alle informazioni fornite all'atto dell'iscrizione al Registro con particolare riferimento a quelle rilevanti ai fini della formazione della graduatoria, l'impianto decade e si applicano le sanzioni previste dal D.lgs. 28/2011 e le altre conseguenze previste dall'art. 76 del DPR 445/2000 in caso di dichiarazioni false o mendaci".

La non veridicità delle dichiarazioni rese in sede di domanda caduca quindi non soltanto il criterio di priorità speso all'atto dell'iscrizione nel registro, ma inficia in radice la complessiva domanda di ammissione ai benefici.

11. Conformemente alla giurisprudenza di questa Sezione, nelle procedure volte al riconoscimento delle tariffe incentivanti assume, poi, rilievo il principio di autoresponsabilità nella produzione di dichiarazioni e di documenti.

Dunque, costituisce preciso 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 (cfr., *ex multis*, TAR Lazio, Roma, questa sez. III-ter, sentt. nn. 7295 e 9807 del 2017 e nn. 5340 e 11621 del 2016); di conseguenza la produzione di documentazione non conforme, lungi dal configurare una violazione meramente formale, integra una violazione rilevante che osta all'erogazione degli incentivi in quanto impedisce all'amministrazione di riscontrare, in capo all'impianto, la presenza dei requisiti indispensabili per il

riconoscimento del beneficio (cfr., da ultimo, della Sezione, la sentenza n. 8838 del 2018; quanto alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, cfr. la sent. n. 50 del 2017 della sez. IV).

Con il che appare incensurabile la comminatoria della decadenza in luogo della decurtazione come prevista dal novellato art. 42, comma 3, d. lgs. n. 28/2011, applicabile alle sole ipotesi di violazioni reputate di entità minore.

12. Infatti, giova precisare, il provvedimento di decadenza qui impugnato è stato adottato dal GSE nell'esercizio dei poteri di verifica ad esso attribuiti dall'art. 42 più volte citato e dal d.m. 31 gennaio 2014.

La prima disposizione è stata costantemente interpretata dalla giurisprudenza della Sezione, pure confermata dal Consiglio di Stato, come norma attributiva di un potere immanente (in quanto esercitabile per tutta la durata del rapporto di incentivazione) di verifica e controllo circa la veridicità e correttezza delle dichiarazioni formulate dall'interessato, di natura decadenziale, privo di alcuna connotazione sanzionatoria, per il quale non è conferente il richiamo ai principi disciplinanti l'autotutela (fino alla novella del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n. 120, non applicabile alla fattispecie in esame *ratione temporis*, che, come noto, ha previsto che l'esercizio di detto potere avvenga "in presenza dei presupposti di cui all'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990 n. 241").

Ne deriva che, a fronte dell'accertamento della carenza di un requisito per l'accesso alle tariffe incentivanti, come avvenuto nella specie, non può accogliersi la prospettazione della ricorrente circa la spettanza comunque di un incentivo, seppur minore, nella misura corrispondente alla maggiore potenza dell'impianto, atteso che se manca un requisito per l'accesso al regime d'incentivazione, la fattispecie incentivante non può ritenersi perfezionata e conseguentemente la misura tariffaria non può essere erogata, neppure in misura minore.

13. Quanto fin qui osservato consente di non passare all'esame dei successivi profili di censura attinenti alle ulteriori ragioni che, nella motivazione dell'atto del GSE, erano state evidenziate ai fini di addivenire alla decadenza dagli incentivi. Ciò, in ossequio all'orientamento consolidato secondo cui, in caso di provvedimento plurimotivato, il rigetto della doglianza diretta a contestare una delle ragioni giustificatrici dell'atto lesivo comporta la carenza di interesse della parte ricorrente all'esame delle censure ulteriori volte a contestare le altre ragioni giustificatrici dell'atto medesimo, atteso che, seppur tali ulteriori censure si rivelassero fondate, il loro accoglimento non sarebbe comunque idoneo a soddisfare l'interesse del ricorrente ad ottenere l'annullamento del provvedimento lesivo che resterebbe supportato dall'autonomo motivo riconosciuto sussistente e legittimo.

14. Infine, deve rilevarsi l'inammissibile invocazione, da parte della ricorrente, dell'applicazione al caso di specie del sopravvenuto art. 56, comma 8, d.l. n. 76/2020: sia perché si tratta di censura avanzata per la prima volta con la memoria *ex art. 73 c.p.a.* del 5 marzo 2021; sia perché questa Sezione ha già avuto occasione di rilevare come, in ragione del principio del *tempus regit actum*, "la legittimità del provvedimento amministrativo va valutata alla luce del quadro normativo vigente alla data della sua adozione" (cfr. T.A.R. Lazio, sez. III ter, 7 ottobre 2020, n. 10147).

Peraltro, la ricorrente non risulta aver presentato istanza di riesame al GSE, istanza che costituisce presupposto necessario per l'applicazione delle disposizioni di cui al precedente comma 7 ai provvedimenti oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti.

15. Per tutto quanto esposto il ricorso deve, pertanto, essere respinto.

16. Si ravvisano, tuttavia, giustificati motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 7 aprile 2021, 10 novembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Paola Patatini, Primo Referendario

Francesca Romano, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Francesca Romano**

**IL PRESIDENTE**

**Giampiero Lo Presti**

**IL SEGRETARIO**