

ENERGIA: Rilascio della qualifica IAFR (Impianto Alimentato da Fonti Rinnovabili) - Accesso ai meccanismi incentivanti - Impianto non entrato in esercizio entro il termine ultimo per l'accesso ai meccanismi incentivanti di cui al DM 18 dicembre 2008 - Annullamento della qualifica IAFR – Legittimità – Ragioni.

Tar Lazio – Roma, Sez. III stralcio, 12 luglio 2022, n. 9555

“[...] affinché possano ritenersi ultimati i lavori, è necessario che siano realizzate anche tutte le opere necessarie al funzionamento del sistema di recupero termico, ivi compresi gli scambiatori e ogni altro dispositivo non direttamente collegato alla produzione di energia elettrica. Diversamente ragionando, si finirebbe con l'avallare la possibilità di modifiche e/o varianti al progetto la cui essenzialità, rispetto a quanto ha formato oggetto di autorizzazione provinciale, rimarrebbe confinata nel soggettivo apprezzamento di colui che deve realizzare le opere, con definitivo ed incontrollato superamento delle prescrizioni imposte in sede di autorizzazione.

Non può pertanto seguirsi l'impostazione della ricorrente laddove sostiene che, ai fini della qualifica IAFR e a prescindere dalla avvenuta installazione degli elementi ritenuti erroneamente carenti dal GSE [...] la condizione alla quale l'ordinamento ricollega l'entrata in esercizio dell'impianto, ovvero il primo funzionamento dell'impianto in parallelo con il sistema elettrico, si era già verificato.

Questa impostazione si svela in contrasto con la ratio dell'istituto dell'autorizzazione unica che costituisce il titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato (così l'art. 12, comma 4, del d. lgs n. 378 del 2003), con ciò chiarendosi definitivamente che l'impianto, proprio per funzionare come un impianto di cogenerazione alimentato da fonti rinnovabili, non può che essere realizzato secondo quanto prescritto nel progetto approvato e non secondo modalità alternative.

Risulta pertanto correttamente motivato il provvedimento del GSE laddove evidenzia che la qualifica IAFR fosse stata disposta sul presupposto che l'impianto fosse completo in ogni sua parte, conforme al progetto autorizzato e quindi con assetto cogenerativo funzionante [...].”

FATTO e DIRITTO

La società Energy Store s.r.l., titolare di un impianto di cogenerazione alimentato da fonti rinnovabili denominato “Cascina Boccalera”, sito nel Comune di Lodi (LO), in data 23.05.2013 aveva ottenuto dal Gestore dei Servizi Energetici – G.S.E., il rilascio della qualifica IAFR (Impianto Alimentato da Fonti Rinnovabili), necessario per l'accesso ai meccanismi

incentivanti, con l'avvertenza da parte del GSE che qualora l'impianto non fosse entrato in esercizio entro la data del 31.12.2012, non sarebbe stato possibile accedere ai meccanismi di incentivazione di cui al D.M. 18 dicembre 2008, secondo le modalità e le condizioni stabilite definite al comma 1 dell'articolo 30 del D.M. 6 luglio 2012.

Con nota prot. P2014018220 del 2.12.2014 tuttavia, il Gestore ha disposto l'annullamento della qualifica IAFR, dal momento in cui l'impianto non è entrato in esercizio entro il termine ultimo per l'accesso ai meccanismi incentivanti di cui al DM 18 dicembre 2008, rilevando in motivazione che: a) lo stesso titolare dell'impianto ha confermato che, perlomeno fino alla data del sopralluogo, non erano presenti presso il sito di installazione il sistema di recupero termico dei fumi tramite scambiatore fumi-acqua ed il sistema di trattamento dei fumi per l'abbattimento degli NOx e relativa sezione di stoccaggio dell'urea; b) i componenti non installati costituiscono parte del progetto ammesso al regime incentivante di cui alla qualifica 7972 anche perché esplicitamente indicati nei titoli autorizzativi forniti e per i quali la provincia di Lodi nella Determinazione n. 1685 del 16 novembre 2012, ha disposto specifiche prescrizioni autorizzative in merito; c) non essendo stati completati i lavori di installazione dell'impianto questo, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lettera m) del DM 18 dicembre 2008, non risulta essere entrato in esercizio nel termine ultimo stabilito dall'articolo 30 del DM 6 luglio 2012, per l'accesso ai meccanismi incentivanti di cui al DM 18 dicembre 2008.

Con il ricorso in epigrafe la società ricorrente impugna il diniego e gli atti suindicati. Viene svolta la seguente articolata censura:

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 42 del D. lgs n. 28/2011 – Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2 e 18 del D.M. 18.12.2008 – Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2 del D.M. 6.07.2012 – Violazione del D.M. 31.01.2012 – Violazione delle news pubblicate il 27 e il 31 agosto 2012 – Violazione delle risposte alle FAQ pubblicate sul sito GSE – Violazione delle procedure applicative del D.M. 6 luglio 2012 – Eccesso di potere – Difetto di istruttoria e di motivazione – Contraddittorietà.

Il Gestore, costituitosi in giudizio, si opponeva all'accoglimento del ricorso.

Si sono costituite, altresì, il Comune di Lodi e la Provincia di Lodi chiedendo il rigettarsi del ricorso.

Si è costituito anche il fallimento CC Engineering s.r.l. nella persona del curatore, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

All'udienza di smaltimento del 24 giugno 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso non può essere accolto.

Gli atti impugnati nel presente giudizio sono stati adottati dal Gestore dei Servizi Energetici – G.S.E. s.p.a. nell’ambito di un procedimento di riesame del provvedimento con il quale, nel maggio 2013, ai sensi del d.m. 18 dicembre 2008 (recante “Incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ai sensi dell’articolo 2, comma 150, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”), era stata riconosciuta la qualifica di IAFR (Impianto Alimentato da Fonti Rinnovabili) per l’impianto di cogenerazione della società ricorrente. Con atto del dicembre del 2014 il G.S.E. ha annullato la qualifica IAFR dopo un controllo mediante verifica documentale ed un controllo mediante sopralluogo.

Le censure sono infondate.

È noto che l’articolo 42 del d. lgs n. 28/2011, disciplina il potere di accertamento del GSE in base al quale quest’ultimo è abilitato ad esercitare un’attività di verifica e controllo, mediante sopralluoghi e verifiche documentali, sugli impianti per i quali è stata presentata domanda di accesso agli incentivi la cui erogazione è di competenza del GSE, al fine di verificare la sussistenza e/o la permanenza dei requisiti oggettivi e soggettivi per il mantenimento delle tariffe incentivanti. Tale attività è espressione di un potere immanente nella verifica della spettanza del diritto agli incentivi.

Nell’esercizio di tale potere il Gestore ha evidenziato – come unica ragione – la mancata ultimazione, coerentemente con il progetto approvato, del sistema di recupero termico dei fumi tramite scambiatore fumi – acqua e del sistema di trattamento dei fumi per l’abbattimento degli NOx e relativa sezione di stoccaggio dell’urea.

È altresì dato certo che, secondo il progetto approvato, i componenti non installati, costituiscono parte del progetto ammesso al regime incentivante di cui alla qualifica 7972. Ciò risulta dai titoli autorizzativi i quali hanno disposto specifiche prescrizioni in ordine alle componenti tecnologiche dell’impianto che dovevano essere realizzate per poter procedere alla messa in esercizio dell’impianto di cogenerazione.

È ancorché pacifico che il Gestore tra il 27 ed il 31 agosto 2012 ha pubblicato sul proprio sito istituzionale un apposita sezione riguardante la data di entrata in esercizio, nella quale è stato ulteriormente precisato che: *“l’impianto si intende realizzato quando i lavori di realizzazione dell’impianto sono stati completati e per completamento si intende l’installazione di tutte le macchine e di tutti i dispositivi elettromeccanici e l’ultimazione delle opere civili di impianto in conformità a quanto autorizzato, con particolare riferimento alla potenza ed alla configurazione complessiva dell’impianto, ivi inclusi gli apparati di misura e di connessione alla rete, in particolare devono essere realizzate ed installate tutte le opere impiantistiche, tutte le opere civili strutturali e tutte le opere civili funzionali all’esercizio dell’impianto in conformità con il progetto*

autorizzato. A titolo di esempio, nel caso di un impianto di cogenerazione, devono essere realizzate anche tutte le parti funzionali alla sola produzione del calore utile ivi incluse le caldaie di integrazione, gli scambiatori, gli eventuali assorbitori e ogni altro dispositivo non direttamente connesso con la generazione di potenze elettrica. Qualora oggetto di specifica prescrizione da parte del titolo autorizzativo devono essere state realizzate anche tutte le opere accessorie, seppur non astrattamente funzionali all'esercizio dell'impianto".

Secondo la ricorrente, tuttavia, il sistema di recupero termico dei fumi tramite scambiatore fumi-acqua sarebbe meramente opzionale, mentre il sistema di trattamento dei fumi per l'abbattimento degli NOx e la relativa sezione di stoccaggio dell'urea potrebbe essere installato e attivato solo a valle della messa in regime dell'impianto.

In tal modo, tuttavia, si viene a prospettare una soggettiva interpretazione delle opere previste nel progetto approvato, distinguendosi – contro il tenore del progetto che simile distinzione non prevede – tra opere caratterizzanti e/o essenziali ed opere che invece, non avendo tali caratteristiche, potrebbero rimanere omesse. Al contrario, per evidenti fini di certezza circa l'effettiva conclusione dei lavori, nonché di sicurezza in punto di corretto funzionamento dell'impianto, non può che conferirsi rilevanza a tutto quanto sia stato precisamente previsto nel progetto autorizzato, accedendosi quindi alla regola fatta propria dal GSE secondo la quale per il completamento dei lavori deve intendersi l'ultimazione di tutte le opere previste in progetto, ivi certamente incluse anche le opere civili di impianto in conformità a quanto autorizzato.

Di conseguenza nel caso, come quello in esame, di impianto funzionante in assetto cogenerativo, affinché possano ritenersi ultimati i lavori, è necessario che siano realizzate anche tutte le opere necessarie al funzionamento del sistema di recupero termico, ivi compresi gli scambiatori e ogni altro dispositivo non direttamente collegato alla produzione di energia elettrica. Diversamente ragionando, si finirebbe con l'avallare la possibilità di modifiche e/o varianti al progetto la cui essenzialità, rispetto a quanto ha formato oggetto di autorizzazione provinciale, rimarrebbe confinata nel soggettivo apprezzamento di colui che deve realizzare le opere, con definitivo ed incontrollato superamento delle prescrizioni imposte in sede di autorizzazione.

Non può pertanto seguirsi l'impostazione della ricorrente laddove sostiene che, ai fini della qualifica IAFR e a prescindere dalla avvenuta installazione degli elementi ritenuti erroneamente carenti dal GSE, alla data del 29.12.2012, la condizione alla quale l'ordinamento ricollega l'entrata in esercizio dell'impianto, ovvero il primo funzionamento dell'impianto in parallelo con il sistema elettrico, si era già verificato.

Questa impostazione si svela in contrasto con la ratio dell'istituto dell'autorizzazione unica che costituisce il titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato (così l'art. 12, comma 4, del d. lgs n. 378 del 2003), con ciò chiarendosi definitivamente che l'impianto, proprio per funzionare come un impianto di cogenerazione alimentato da fonti rinnovabili, non può che essere realizzato secondo quanto prescritto nel progetto approvato e non secondo modalità alternative.

Risulta pertanto correttamente motivato il provvedimento del GSE laddove evidenzia che la qualifica IAFR fosse stata disposta sul presupposto che l'impianto fosse completo in ogni sua parte, conforme al progetto autorizzato e quindi con assetto cogenerativo funzionante.

Con il proprio riesame, infine, il GSE evidentemente non ha sindacato o messo in discussione l'esercizio del potere da parte delle amministrazioni locali titolari dei poteri autorizzatori sull'impianto, né ha posto in dubbio la legittimità delle autorizzazioni intervenute, ma ha verificato e rilevato profili di difformità dell'impianto concretamente operante, rispetto ai titoli autorizzativi.

A tal riguardo, si richiama il costante orientamento di questa Sezione, secondo cui *“il Gestore deve verificare la precisa rispondenza del progetto licenziato con le effettive caratteristiche dell'impianto, dovendosi conferire rilevanza, ad evidenti fini certezza circa l'effettiva conclusione dei lavori, nonché di sicurezza in punto di corretto funzionamento dell'impianto, a tutto quanto sia stato precisamente previsto nel progetto autorizzato”* (cfr. ex multis Tar Lazio, Roma, Sez. III-Ter, 9 aprile 2020, n. 3854; conf. Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 gennaio 2019, n. 506; Tar Lazio, Roma, Sez. III-Ter, 26 settembre 2017, n. 9906; Tar Lazio, Roma, Sez. III Ter, 28 maggio 2019, n. 6713).

Il ricorso, pertanto, è integralmente da respingere.

La peculiarità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate,

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Emiliano Raganella, Consigliere, Estensore

Raffaele Tuccillo, Consigliere

L'ESTENSORE

Emiliano Raganella

IL SEGRETARIO

IL PRESIDENTE

Maria Cristina Quiligotti