

ENERGIA: Impianti fotovoltaici - Convenzioni di durata ventennale stipulate con GSE s.p.a. per il riconoscimento della tariffa incentivante per l'energia elettrica - Impugnazione del decreto del Ministro per lo Sviluppo Economico 16 ottobre 2014 - Rimodulazione [peggiorativa] delle tariffe incentivanti - Sentenza 24 gennaio 2017, n. 16 - Principi.

Tar Lazio - Roma, Sez. III stralcio, 23 agosto 2022, n. 11225

1. “[...] l’esame della ratio e del contenuto delle norme contestate e sopra richiamate esclude che queste abbiano inciso all’interno dei rapporti di durata, riconducibili alle convenzioni stipulate dai fruitori degli incentivi di che trattasi con il GSE, in modo irragionevole, arbitrario e imprevedibile», sicché non è stato leso il principio dell’affidamento, in quanto «il legislatore del 2014 è intervenuto in un contesto congiunturale nel quale – a fronte della remuneratività delle tariffe incentivanti per l’energia solare prodotta da fonte fotovoltaica, rivelatasi progressivamente più accentuata, sia rispetto anche ai costi di produzione (in ragione del repentino sviluppo tecnologico del settore), sia rispetto al quadro complessivo europeo – era venuto specularmente in rilievo il crescente peso economico di tali incentivi sui consumatori finali di energia elettrica» [...].”

2. “[...] il legislatore «ha operato, con logica perequativa, al dichiarato fine di favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili (art. 26, comma 1, d.l. n. 91 del 2014) e di pervenire ad una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, prevedendo a tal proposito che i minori oneri per l’utenza derivanti dalla rimodulazione degli incentivi per gli impianti fotovoltaici siano, appunto, destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione [...] (art. 23 d.l. citato)» e ha ritenuto l’intervento in questione non irragionevole, in quanto «risponde a un interesse pubblico, in termini di equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco, volto a coniugare la politica di supporto alla produzione di energia da fonte rinnovabile con la maggiore sostenibilità dei costi correlativi a carico degli utenti finali dell’energia elettrica» [...].”

3. “[...] la Corte ha inoltre ritenuto che «la garanzia di costanza dell’incentivo per tutto il periodo di diritto non implica però, come necessaria conseguenza, che la correlativa misura debba rimanere, per venti anni, immutata e del tutto impermeabile alle variazioni proprie dei rapporti di durata. Ciò ancor più ove si consideri che le convenzioni stipulate con il Gestore non sono riducibili a contratti finalizzati ad esclusivo profitto dell’operatore – che dovrebbe vedere ferme le condizioni iniziali, per vent’anni, anche ove le condizioni tecnologiche mutino profondamente – ma costituiscono strumenti di regolazione, volti a raggiungere l’obiettivo dell’incentivazione di certe

fonti energetiche nell'equilibrio con le altre fonti di energia rinnovabili, e con il minimo sacrificio per gli utenti che pure ne sopportano l'onere economico» [...]".

4. *"[...] La Corte costituzionale ha poi evidenziato che «nella sequenza evolutiva della normativa di settore non mancano, del resto, indicazioni di segno contrario alla pretesa consolidazione di un diritto quesito dei fruitori dell'incentivo a conservarne immutata la misura originaria per l'intero ventennio di convenuta durata del rapporto» ritenendo che «tutto ciò induce ad escludere che la rimodulazione degli incentivi attivata dalla disposizione impugnata presenti gli asseriti caratteri di "imprevedibilità", risultando la stessa anzi, in qualche modo, preannunciata e finalizzata proprio ad assicurare la "stabilità" presa in considerazione dalle leggi istitutive degli incentivi al fotovoltaico, come caratteristica dell'intero sistema e non del singolo incentivo; oltre a costituire (nel quadro di un mercato "regolato" di settore, come quello di cui si discute) un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa» [...]*".

5. *"[...] la sentenza ha ritenuto che «la denunciata rimodulazione dell'incentivo non incide radicalmente sugli investimenti effettuati, come (solo in astratto e senza concreti riscontri nei giudizi a quibus) si prospetta, ma appare viceversa declinata in modo da tener conto della loro sostenibilità», sostenendo che «gli investimenti restano conclusivamente, in tal modo, salvaguardati dalla gradualità della rimodulazione, dalle varietà delle opzioni previste dalla legge e dalle misure compensative (che consentono di attenuare l'incidenza economica della riduzione dell'incentivazione), restandone, pertanto, assicurata l'equa remunerazione» [...] e ha affermato che «stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell'affidamento elaborati nella giurisprudenza di questa Corte e in quella delle Corti europee, resta conseguentemente esclusa anche la denunciata violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato UE», sottolineando che «l'intervento del legislatore, del quale qui si discute, non è stato imprevedibile né improvviso, per cui l'«operatore economico prudente e accorto» avrebbe potuto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno» [...]*".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Autostrade per L'Italia s.p.a. e di Consorzio Stabile Medil s.c.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2021 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Morbidelli, Marco Annoni, Andrea Abbamonte, Mariano Maggi, Gianluigi Pellegrino, Massimo Gentile, Francesco Vagnucci, in sostituzione dell'Avv. Patrizia Stallone, e Arturo Cancrini.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dello Sviluppo Economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 8 luglio 2022 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 19 dicembre 2014 la società Agricola Maccali di Guglielmo, Rocco e Pietro s.s. – titolare di tre impianti fotovoltaici nel Comune di Isso (BG) e di altrettante convenzioni di durata ventennale stipulate con GSE s.p.a. per il riconoscimento della tariffa incentivante per l'energia elettrica prodotta da conversione fotovoltaica della fonte solare – ha impugnato il decreto del Ministro per lo Sviluppo Economico 16 ottobre 2014 recante *«approvazione delle modalità operative per l'erogazione da parte del Gestore Servizi Energetici s.p.a. delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, in attuazione dell'articolo 26, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116»* e il decreto del Ministro per lo Sviluppo Economico 17 ottobre 2014 recante *«modalità per la rimodulazione delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, in attuazione dell'articolo 26, comma 3, lett. b) del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116»* e il provvedimento GSE s.p.a. 3 novembre 2014 denominato *«istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici ai sensi dell'art. 26, l. n. 116/2014»*, chiedendone l'annullamento sulla base di due distinti motivi in diritto.

Con il primo motivo, parte ricorrente ha lamentato l'illegittimità degli atti gravati, tutti attuativi della disposizione di cui all'art. 26, d.l. n. 91/2014, così come convertito dalla l. n. 116/2014, in ragione dell'illegittimità costituzionale di tale disposizione per violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117 Cost., dell'art. 6 CEDU e dell'art. 1, Primo Protocollo CEDU, nonché – ancora – per contrasto con i

principi comunitari «*di certezza del diritto, irretroattività della legge civile, razionalità e ragionevolezza dell'operato del legislatore*» e per violazione della direttiva 2009/28/CE.

Alla luce degli argomenti dedotti con tale motivo, parte ricorrente ha quindi chiesto a questo Tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, d.l. n. 91/2014 per violazione dei parametri costituzionali sopra richiamati, nonché di sollevare questione pregiudiziale innanzi alla CGUE per i profili di contrasto della suddetta normativa con i principi e le fonti dell'ordinamento europeo cui si è appena accennato.

Con il secondo motivo, parte ricorrente – «*ferma la necessità di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale e, se del caso, della Corte di Giustizia dell'Unione Europea le norme oggetto della presente vicenda*» – ha lamentato l'illegittimità dei provvedimenti gravati (invero, come espressamente riconosciuto da parte ricorrente, attuativi della disposizione di cui all'art. 26, d.l. n. 91/2014) per violazione dei principi di legittimo affidamento e di buona fede nell'azione amministrativa, nonché ancora per «*incoerenza, illogicità e irragionevolezza*».

3. In data 24 marzo 2016, il Ministero dello Sviluppo Economico si è costituito in giudizio senza depositare memorie.

4. All'udienza pubblica dell'8 luglio 2022, il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

5. Il ricorso deve essere respinto, in coerenza con le decisioni già assunte da questo Tar in casi analoghi da cui il Collegio non trova ragioni per doversi discostare (cfr. *ex multis* Tar Lazio, III-ter, 3 novembre 2021, n. 11276 e III-stralcio, 17 maggio 2022 n. 6219 e 17 giugno 2022, n. 8125).

6. Con i due motivi di gravame, parte ricorrente lamenta – in sintesi – che in costanza di esecuzione degli accordi stipulati con GSE s.p.a. per il riconoscimento della tariffa incentivante prevista per l'energia elettrica prodotta da conversione fotovoltaica della fonte solare è intervenuto l'art. 26, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito in l. 11 agosto 2014, n. 116, con cui il legislatore ha «*imposto ai produttori di energia elettrica una rimodulazione [peggiorativa] delle tariffe incentivanti ... pretendendo di modificare con effetto retroattivo una situazione giuridica già chiaramente consolidata ... in spregio a basilari principi dell'ordinamento giuridico [tra cui] il legittimo affidamento, la parità di trattamento, la certezza del diritto, il principio di ragionevolezza e coerenza logica delle leggi, oltre che di razionalità delle scelte legislative*».

7. I due motivi possono essere congiuntamente esaminati – non solo in ragione della loro stretta connessione – ma perché riguardano entrambi profili già sottoposti da questo Tar al vaglio della Corte Costituzionale e da questa affrontati con sentenza 24 gennaio 2017, n. 16.

E, infatti, con tale pronuncia la Corte ha innanzitutto affermato che «*l'esame della ratio e del contenuto delle norme contestate e sopra richiamate esclude che queste abbiano inciso all'interno*

dei rapporti di durata, riconducibili alle convenzioni stipulate dai fruitori degli incentivi di che trattasi con il GSE, in modo irragionevole, arbitrario e imprevedibile», sicché non è stato leso il principio dell'affidamento, in quanto «il legislatore del 2014 è intervenuto in un contesto congiunturale nel quale – a fronte della remuneratività delle tariffe incentivanti per l'energia solare prodotta da fonte fotovoltaica, rivelatasi progressivamente più accentuata, sia rispetto anche ai costi di produzione (in ragione del repentino sviluppo tecnologico del settore), sia rispetto al quadro complessivo europeo – era venuto specularmente in rilievo il crescente peso economico di tali incentivi sui consumatori finali di energia elettrica» (cfr. Corte costituzionale n. 16/2017, § 8.2 in diritto).

La stessa Corte costituzionale ha evidenziato che il legislatore «ha operato, con logica perequativa, al dichiarato fine di favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili (art. 26, comma 1, d.l. n. 91 del 2014) e di pervenire ad una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, prevedendo a tal proposito che i minori oneri per l'utenza derivanti dalla rimodulazione degli incentivi per gli impianti fotovoltaici siano, appunto, destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione [...] (art. 23 d.l. citato)» e ha ritenuto l'intervento in questione non irragionevole, in quanto «risponde a un interesse pubblico, in termini di equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco, volto a coniugare la politica di supporto alla produzione di energia da fonte rinnovabile con la maggiore sostenibilità dei costi correlativi a carico degli utenti finali dell'energia elettrica» (v. ancora Corte costituzionale n. 16/2017, § 8.2 in diritto).

La Corte ha inoltre ritenuto che «la garanzia di costanza dell'incentivo per tutto il periodo di diritto non implica però, come necessaria conseguenza, che la correlativa misura debba rimanere, per venti anni, immutata e del tutto impermeabile alle variazioni proprie dei rapporti di durata. Ciò ancor più ove si consideri che le convenzioni stipulate con il Gestore non sono riducibili a contratti finalizzati ad esclusivo profitto dell'operatore – che dovrebbe vedere ferme le condizioni iniziali, per vent'anni, anche ove le condizioni tecnologiche mutino profondamente – ma costituiscono strumenti di regolazione, volti a raggiungere l'obiettivo dell'incentivazione di certe fonti energetiche nell'equilibrio con le altre fonti di energia rinnovabili, e con il minimo sacrificio per gli utenti che pure ne sopportano l'onere economico» (cfr. Corte costituzionale n. 16/2017, § 8.3 in diritto).

La Corte costituzionale ha poi evidenziato che «nella sequenza evolutiva della normativa di settore non mancano, del resto, indicazioni di segno contrario alla pretesa consolidazione di un diritto

quesito dei fruitori dell'incentivo a conservarne immutata la misura originaria per l'intero ventennio di convenuta durata del rapporto» ritenendo che «tutto ciò induce ad escludere che la rimodulazione degli incentivi attivata dalla disposizione impugnata presenti gli asseriti caratteri di "imprevedibilità", risultando la stessa anzi, in qualche modo, preannunciata e finalizzata proprio ad assicurare la "stabilità" presa in considerazione dalle leggi istitutive degli incentivi al fotovoltaico, come caratteristica dell'intero sistema e non del singolo incentivo; oltre a costituire (nel quadro di un mercato "regolato" di settore, come quello di cui si discute) un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa» (v. ancora Corte costituzionale n. 16/2017, § 8.3 in diritto).

Ancora, la sentenza ha ritenuto che «la denunciata rimodulazione dell'incentivo non incide radicalmente sugli investimenti effettuati, come (solo in astratto e senza concreti riscontri nei giudizi a quibus) si prospetta, ma appare viceversa declinata in modo da tener conto della loro sostenibilità», sostenendo che «gli investimenti restano conclusivamente, in tal modo, salvaguardati dalla gradualità della rimodulazione, dalle varietà delle opzioni previste dalla legge e dalle misure compensative (che consentono di attenuare l'incidenza economica della riduzione dell'incentivazione), restandone, pertanto, assicurata l'equa remunerazione» (cfr. Corte costituzionale n. 16/2017, § 8.4 in diritto) e ha affermato che «stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell'affidamento elaborati nella giurisprudenza di questa Corte e in quella delle Corti europee, resta conseguentemente esclusa anche la denunciata violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato UE», sottolineando che «l'intervento del legislatore, del quale qui si discute, non è stato imprevedibile né improvviso, per cui l'«operatore economico prudente e accorto» avrebbe potuto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno» (cfr. Corte costituzionale n. 16/2017, § 9 in diritto).

La stessa Corte ha infine escluso che la disposizione sia illegittima per disparità di trattamento (applicandosi ai soli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 kW) atteso che la diversa dimensione degli impianti «di potenza rispettivamente inferiore o superiore ai 200 kW, di per sé giustifica, infatti, la rimodulazione delle tariffe solo relativamente a quelli di portata eccedente i 200 kW, che assorbono la maggior quantità di incentivi, con corrispettivo maggior onere sul sistema» e ha ritenuto ragionevole il diverso trattamento riservato dal legislatore ai produttori da fonte solare rispetto agli altri percettori di incentivi alla luce delle peculiari «ragioni (tra cui la dimensione degli impianti) che sono alla base della diversificata normativa di accesso alle

incentivazioni pubbliche, rispettivamente adottata per il fotovoltaico e per le altre fonti rinnovabili di energia» (cfr. Corte costituzionale n. 16/2017, § 10 in diritto).

8. Deve inoltre evidenziarsi che lamentati profili di incompatibilità tra la disposizione in oggetto e principi e disposizioni dell'ordinamento comunitario sono stati oggetto della sentenza CGUE 15 aprile 2021 (cause riunite C-798/18 e C-799/18) con cui la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affermato, tra l'altro, che *«il diritto, fatto valere dai gestori di impianti fotovoltaici interessati, di beneficiare degli incentivi di cui ai procedimenti principali in modo immutato per l'intera durata delle convenzioni da essi concluse con il GSE non costituisce una posizione giuridica acquisita e non rientra nella tutela prevista all'articolo 17 della Carta, ragion per cui la modifica degli importi di tali incentivi o delle modalità della loro erogazione, effettuata da una disposizione nazionale quale l'articolo 26 del decreto-legge n. 91/2014, non può essere assimilata a un pregiudizio del diritto di proprietà come riconosciuto al suddetto articolo 17»* e ha concluso che *«l'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2009/28 e gli articoli 16 e 17 della Carta, letti alla luce dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che prevede la riduzione o il rinvio del pagamento degli incentivi per l'energia prodotta dagli impianti solari fotovoltaici, incentivi precedentemente concessi mediante decisioni amministrative e confermati da apposite convenzioni concluse tra gli operatori di tali impianti e una società pubblica, qualora tale normativa riguardi gli incentivi già previsti, ma non ancora dovuti»* (cfr. CGUE 15 ottobre 2021, cause riunite C-798/18 e C-799/18, § 54 e 71).

9. Le richiamate considerazioni contenute nelle sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia UE danno conto dell'infondatezza dei motivi proposti nel presente giudizio, tutti volti a sollevare le medesime questioni risolte dalle pronunce sopra indicate.

10. In ragione di quanto sopra, il Collegio – preso atto, peraltro, che parte ricorrente non ha depositato memorie ex art. 73 c.p.a. al fine di prendere posizione su quanto affermato dalla Corte costituzionale e dalla CGUE, né ha fornito alcun elemento utile a ritenere che le argomentazioni spiegate (e i principi affermati) nelle sentenze sopra richiamate non possano valere nel caso di specie – non può che respingere tutte le domande proposte con l'atto introduttivo del giudizio.

11. Le spese processuali – liquidate nella misura indicata in dispositivo – seguono la soccombenza. Nulla deve disporsi in favore delle parti non costituite.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese processuali nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico nella misura di € 1.000,00 oltre accessori.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2022 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dagli artt. 87, comma 4 *bis*, c.p.a. e 13 *quater* disp att. c.p.a. con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente FF

Achille Sinatra, Consigliere

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Agatino Giuseppe Lanzafame

IL PRESIDENTE

Vincenzo Blanda

IL SEGRETARIO