

ENERGIA: Esercenti impianti fotovoltaici – Rimodulazione tariffe incentivanti per l’energia elettrica prodotta – Impugnazione - Convenzione pluriennale con il GSE - D.L. n. 91/2014, convertito dalla l. n. 116/2014 - Violazione del principio dell’affidamento - Non sussiste - Violazione del principio dell’affidamento - Non sussiste - Ragioni.

Tar Lazio - Roma, Sez. III ter, 30 agosto 2022, n. 11349

“[...]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” (cfr. Corte Costituzionale n. 16/2017); va dunque escluso, ad avviso della Corte, che sia 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 [...].

Non vi sarebbe poi una lesione del principio di ragionevolezza posto che l’intervento “risponde ad 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”.

Gli investimenti “restano quindi 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” [...].

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Soc Gestore dei Servizi Energetici Gse Spa e di Ministero dello Sviluppo Economico e di Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 19 luglio 2022 il dott. Fabio Belfiori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo le ricorrenti, esercenti impianti fotovoltaici, hanno impugnato gli atti in epigrafe, inerenti la rimodulazione delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 kW, in attuazione dell'art. 26, comma 3, lett. b) del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 116.

Va premesso che nella veste di esercenti un impianto fotovoltaico, le ricorrenti avevano stipulato con il Gestore dei Servizi Energetici — GSE s.p.a. una convenzione pluriennale per il riconoscimento della tariffa incentivante per l'energia elettrica prodotta da conversione fotovoltaica. Una volta ammesse al beneficio e in costanza del rapporto di incentivazione, il decreto legge n. 91 del 2014, convertito dalla legge n. 116 del 2014, ha previsto, all'art. 26, comma 3 che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW sia rimodulata secondo percentuali di riduzione prestabilite ed erogata per un periodo di 24 anni dall'entrata in esercizio degli impianti anziché per i 20 anni già stabiliti nella convenzione, salvo che i titolari dell'impianto non abbiano optato per una riduzione dell'8 per cento dell'incentivo in atto, per la durata residua del periodo di incentivazione.

Ritenendo gli atti in epigrafe indicati, lesivi dei propri diritti, le ricorrenti hanno proposto gravame articolato nei seguenti motivi di diritto assistito da istanza cautelare.

Primo e secondo motivo: violazione del TFUE, artt. 26, 50, 51, 53, 54, 55; della direttiva CE 28/2009 artt. 1, 4, 13, 22 ed eccesso di potere per violazione del legittimo affidamento.

Terzo motivo: illegittimità derivata degli atti in epigrafe per incostituzionalità (per contrarietà agli artt. 3,11,41, 77 e 117 Cost.) della norma primaria presupposta.

L'istanza cautelare è stata oggetto di rinuncia all'udienza del 28 aprile 2016.

Si sono costituiti per resistere la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero per lo Sviluppo economico. Si è costituito e difeso con memorie il GSE. All'udienza del 19 luglio 2022, dopo le repliche, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso non merita accoglimento per le stesse ragioni già espresse da questa Sezione in casi analoghi secondo un orientamento da cui non si scorgono ragioni per discostarsi.

I motivi di ricorso possono essere congiuntamente affrontati, recando in sostanza in sé l'assunto che le tariffe in origine accordate dovessero considerarsi diritti intangibili definitivamente entrati nel patrimonio delle ricorrenti, che l'operato del Gestore fosse "anticomunitario" e la normativa primaria presupposta, anticostituzionale. Le censure con essi introdotte non meritano accoglimento.

Come già posto in evidenza da questa Sezione (sent. 3 novembre 2021, n. 11276) tali critiche "*non possono che essere esaminate alla luce degli arresti della Corte Costituzionale e della Corte di*

Giustizia che, su ordinanze di remissione di questa Sezione assunte in separate cause di identico petitum, hanno già vagliato le dette questioni, escludendo l'illegittimità delle disposizioni di legge invocate per la parte in cui hanno inciso su incentivi già stabiliti dalle convenzioni con il GSE.

La Corte Costituzionale infatti, dapprima interessata da plurime ordinanze di questa stessa Sezione, ha ritenuto 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" (cfr. Corte Costituzionale n. 16/2017); va dunque escluso, ad avviso della Corte, che sia 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".

Non vi sarebbe poi una lesione del principio di ragionevolezza posto che l'intervento "risponde ad 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".

Gli investimenti "restano quindi 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".

Sul piano della compatibilità con il diritto dell'Unione si è pronunciata poi, dopo la dichiarazione di non fondatezza della questione di costituzionalità, la Corte di Giustizia, sempre su rimessione di questa Sezione (cause riunite C-798/18 e C-799/18, sentenza del 15 aprile 2021); la Corte di Giustizia in argomento osserva 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 [dei diritti fondamentali UE], 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”; va quindi esclusa, ad avviso della Corte europea la configurabilità di una lesione dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento a causa delle modifiche apportate a tale normativa, lesione che non potrebbe essere validamente lamentata da un modello di operatore “prudente e accorto”.

Sul piano poi della pretesa violazione della libertà d’impresa la Corte osserva che non si incide illegittimamente sul diritto dei gestori di utilizzare liberamente risorse di cui dispongono “dal momento che le tariffe incentivanti, quali assegnate dagli atti amministrativi e fissate nelle convenzioni concluse tra i gestori stessi e il GSE, non possono essere considerate risorse di tal genere, in quanto, come risulta sostanzialmente dai punti da 51 a 53 supra, si tratta solo di incentivi previsti ma non ancora dovuti, e tali gestori non possono far valere un legittimo affidamento sul fatto che essi beneficavano di tali incentivi in modo invariato”.

Alla luce di tali principi enunciati chiaramente dalla Corte di Giustizia, il Collegio, anche per la parte in cui la pronuncia rimanda ad eventuali verifiche del giudice del rinvio, ritiene di dover aderire alla descritta ricostruzione giuridica; non possono quindi essere accolte le doglianze proposte in quanto nel quadro regolatorio delineato dalle Corti superiori - quadro in cui si inseriscono le pretese a mantenere immutata l’incentivazione - non vi è spazio per imputare al legislatore una lesione antigiuridica dell’affidamento degli operatori o un’indebita ingerenza nell’attività di impresa.

La modifica delle condizioni di incentivazione, come stabilita dal legislatore nazionale e recepita e attuata nei decreti oggetto di gravame, non appare dunque illegittima”.

Occorre, per completezza, inoltre, considerare che è indifferente la data di stipula delle convenzioni (anteriore o meno al 31 dicembre 2012, data dalla quale il Gestore ha cominciato a inserire espressamente nelle convenzioni il diritto a rimodularne i contenuti in funzione dell’evoluzione normativa). Infatti “come si legge al punto n. 49 della citata sentenza Cgue del 15 aprile 2021 (confermata dalla più recente sentenza Cgue del 1/3/2022) “le convenzioni concluse con i proprietari degli impianti fotovoltaici interessati entrati in esercizio prima del 31 dicembre 2012 si limitavano a prevedere le condizioni pratiche dell’erogazione degli incentivi, assegnati sotto forma di una precedente decisione amministrativa adottata dal GSE”. E’ allora evidente che se tali convenzioni erano meramente esecutive di provvedimenti amministrativi, di cui fissavano dettagli “pratici”, ben potevano (e dovevano) essere modificate in funzione della modifica del quadro normativo intervenuta (e giudicata legittima dalle supreme Corti), a cui ha fatto seguito la modifica dei provvedimenti amministrativi ampliati in precedenza emanati.

Il collegio ritiene che i sopra richiamati principi di diritto espressi sia dalla Corte costituzionale, sia dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, siano applicabili al caso alla sua attenzione con l'odierno ricorso. Essi, d'altra parte, ben si attagliano ad atti ad efficacia durevole che, proprio perché si protraggono nel tempo, pongono il problema dell'adattamento manutentivo alle sopravvenienze di fatto e di diritto. Viene qui, infatti, in rilievo il potere di riforma dell'atto amministrativo, generalmente dalla dottrina ricondotto nel novero dei poteri di secondo grado riconosciuti all'amministrazione pubblica, al di là di quelli espressamente normati agli articoli 21 quinquies e 21 nonies L. 241/1990 (sulla riforma dell'atto amministrativo cfr. ad es. T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 24 maggio 2013, nn. 492 e 493)”, (questa Sezione 5 luglio 2022, n. 9185).

Alla luce delle esposte considerazioni, della richiamata giurisprudenza e dei pronunciamenti delle supreme Corti indicati, che hanno sancito la compatibilità costituzionale ed eurounitaria delle norme censurate, e che sono tutti replicabili nel caso all'esame del collegio, il ricorso va respinto.

Le spese seguono la soccombenza, sono liquidate in dispositivo e distratte a favore del difensore del GSE; vanno compensate le altre, alla luce della ridotta 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 le parti ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite del Gestore dei Servizi Energetici – GSE – S.p.a., che liquida nella somma di euro 3.500,00, (tremilacinquecento/00), oltre accessori di legge, da distrarsi in favore dell'avvocato Carlo Malinconico, quale antistatario. Compensate le altre.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Angelo Maria Testini, Referendario

Fabio Belfiori, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Fabio Belfiori

IL PRESIDENTE

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO