

ENERGIA: Impianto fotovoltaico - Domanda di ammissione agli incentivi - Comunicazione di dati non veritieri rilevanti ai fini dell'erogazione dei benefici - Diniego - Legittimità.

Tar Lazio - Roma, Sez. III stralcio, 14 ottobre 2022, n. 13131

“[...] ai fini dell'accesso agli incentivi previsti dal d.m. 5 luglio 2012, l'impianto fotovoltaico deve essere realizzato con componenti qualificati, la cui provenienza da siti produttivi in possesso delle certificazioni necessarie ad attestare il rispetto di determinati standard qualitativi possa essere accertata inequivocabilmente [...].

Tale incontestato rilievo legittimo, tuttavia, di per sé l'emanazione dell'impugnato provvedimento reiettivo, atteso che per costante giurisprudenza – che non si ha modo di rimeditare in questa sede – alla comunicazione di dati non veritieri rilevanti ai fini dell'erogazione dei benefici per cui è causa, in applicazione del generale principio di autoresponsabilità al quale si ispira la materia dell'incentivazione delle energie rinnovabili [...], consegue inevitabilmente la non ammissione al regime incentivante, e ciò indipendentemente dall'elemento soggettivo dell'istante, non potendosi in tale ambito ritenere rilevanti eventuali errori materiali nella trasmissione dei dati e documenti all'uopo richiesti, ricadendo su tale soggetto l'onere di rappresentare e comprovare correttamente la sussistenza di tutte le condizioni normativamente prescritte [...].”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del 23 settembre 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. la dott.ssa Emanuela Traina e uditi per le parti i difensori come indicato nel verbale; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso all'esame la ricorrente contesta la legittimità dei provvedimenti, dettagliatamente indicati in epigrafe, con i quali il Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A. (d'ora innanzi, per brevità, solo GSE o Gestore) ha respinto la richiesta, da essa formulata, di ammissione agli incentivi previsti dal d.m. 5 luglio 2012 (c.d. “Quinto Conto energia”) in relazione all'impianto fotovoltaico, parimenti ivi descritto, di cui la stessa è Soggetto Responsabile, con riferimento alla rilevata impossibilità di accertare che i moduli installati fossero stati realizzati unicamente all'interno di uno Stato membro dell'Unione Europea.

2. Avverso tali provvedimenti la ricorrente propone un'unica, articolata censura, con la quale deduce violazione e falsa applicazione del d.m. 5 luglio 2012 e delle relative "Regole Applicative", nonché degli art. 1 e 2 comma 7 l. 241/1990, dell'art- 97 Cost; eccesso di potere per carenza di istruttoria, motivazione illogica, irragionevolezza, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.

3. Nel giudizio così proposto si è costituito il GSE, che ha depositato documentazione e memoria difensiva.

4. All'udienza del 23 settembre 2022, tenutasi con le modalità indicate, il ricorso è stato trattenuto in decisione, previa discussione delle parti.

5. I motivi di ricorso, per quanto di seguito esposto, non possono essere condivisi.

6. L'analisi delle censure svolte dalla ricorrente richiede una breve premessa in ordine alla normativa sottesa ai provvedimenti impugnati.

6.1. L'art. 3 del d.m. del 5 luglio 2012 ("Attuazione dell'art. 25 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari"), individua al comma 1 le categorie di impianti che possono accedere in via diretta alle tariffe incentivanti e prevede, al comma 2, che gli altri impianti accedono alle stesse previa iscrizione al registro informatico tenuto dal GSE in posizione utile; l'art. 4, commi 3 e 4, dello stesso dispone, poi, che la graduatoria degli impianti ammessi al registro citato viene stilata sulla base delle dichiarazioni prodotte dagli interessati ai sensi del DPR 445/2000 in merito al possesso dei requisiti e dei criteri di priorità (individuati dal successivo comma 5).

6.2. L'art. 7 del decreto prevede, inoltre, al comma 2, che possono beneficiare delle tariffe incentivanti *"gli impianti fotovoltaici per i quali sono soddisfatti i requisiti precisati ai successivi commi"* prescrivendo, al comma 3, che *"I componenti utilizzati negli impianti devono essere di nuova costruzione o comunque non già impiegati in altri impianti così come stabilito dal decreto ministeriale 2 marzo 2009, e rispettare le norme tecniche richiamate in Allegato I-A"*.

Il comma 5 dispone, poi, che *"I moduli fotovoltaici devono essere prodotti da un produttore che:*

a) aderisce a un sistema o consorzio europeo che garantisca il riciclo dei moduli fotovoltaici utilizzati al termine della vita utile dei moduli; l'attestazione è rilasciata dal sistema o consorzio di riciclo; per i moduli importati, l'adesione può essere effettuata dall'importatore; il GSE definisce, nell'ambito delle regole applicative di cui all'articolo 10, comma 5, i requisiti da richiedere ai sistemi o consorzi ai fini del rilascio dell'attestazione;

b) possiede le certificazioni ISO 9001: 2008 (Sistema di gestione della qualità), OHSAS 18001 (Sistema di gestione della salute e sicurezza del lavoro) e ISO 14000 (Sistema di gestione

ambientale); i certificati sono rilasciati da organismi di certificazione accreditati a livello europeo o nazionale;

c) è in possesso di certificato di ispezione di fabbrica rilasciato da un organismo di certificazione accreditato, avente i requisiti tecnici indicati nella Guida CEI 82-25, a verifica del rispetto della qualità del processo produttivo e dei materiali utilizzati; il predetto requisito è richiesto anche per i produttori di inverter.”

L'allegato 1-A, come detto richiamato dal comma 3 della norma citata, dispone - a sua volta - che:

- “I moduli fotovoltaici devono essere provati e verificati da laboratori accreditati, per le specifiche prove necessarie alla verifica dei moduli, in conformità alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17025”.

Tali laboratori devono essere accreditati da Organismi di accreditamento appartenenti all'EA (European Accreditation Agreement) o che abbiano stabilito accordi di mutuo riconoscimento con EA o in ambito ILAC (International Laboratory Accreditation Cooperation).

Gli impianti fotovoltaici e i relativi componenti, le cui tipologie sono contemplate nel presente decreto, devono rispettare, ove di pertinenza, le prescrizioni contenute nelle norme tecniche di seguito richiamate, comprese eventuali varianti, aggiornamenti ed estensioni emanate successivamente dagli organismi di normazione citati.

1) Moduli fotovoltaici

CEI EN 61215 (CEI 82-8): Moduli fotovoltaici in silicio cristallino per applicazioni terrestri. Qualifica del progetto e omologazione del tipo”.

6.3. Nell'ambito delle “Regole Applicative per l'iscrizione ai registri e per l'accesso alle tariffe incentivanti DM 5 Luglio 2012” il GSE ha ulteriormente precisato che, al fine di attestare i requisiti previsti dal Decreto per il riconoscimento degli incentivi, il Soggetto Responsabile è tenuto a presentare la seguente documentazione: (i) Attestazione di approvazione di tipo *Type approval certificate*, rilasciata da laboratorio di prova accreditato per le specifiche prove indicate nelle norme CEI-EN 61215/61646/62108 e 61730-2 da Organismi di accreditamento appartenenti all'EA (*European Accreditation Agreement*) o che abbiano stabilito accordi di mutuo riconoscimento in ambito EA o in ambito ILAC (*International Laboratory Accreditation Cooperation*) secondo la norma UNI CEI EN ISO/IEC 17025 o in alternativa il Certificato di conformità (*Conformity certificate*) alle norme CEI-EN 61215/61646/62108 e 61730-2, rilasciato da un Organismo di certificazione avente i requisiti indicati nella Guida CEI 82-25, in seguito a prove di tipo eseguite da un Laboratorio di prova accreditato; (ii) Certificato di ispezione di fabbrica rilasciato da un Organismo di certificazione avente i requisiti indicati nella Guida CEI 82-25, che attesti l'avvenuto controllo del processo produttivo in fabbrica, vale a dire la verifica che i livelli qualitativi si

mantengano costanti nel tempo e uguali a quelli rilevati in sede di prove di tipo, in conformità alle norme CEI-EN 61215/61646/62108, in relazione al sito produttivo dei moduli, identificabile per mezzo di una regola sequenziale attraverso il numero di serie del modulo; (iii) Certificati di conformità alle normative ISO 9001:2008 (Sistema di gestione della qualità), OHSAS 18001 (Sistema di gestione della salute e sicurezza del lavoro) e ISO 14001 (Sistema di gestione ambientale), riferiti al sito produttivo dei moduli fotovoltaici oggetto dell'ispezione di fabbrica, rilasciati da Organismi di certificazione accreditati secondo la norma UNI CEI ISO/IEC 17021, per i sistemi di gestione, da organismi di accreditamento appartenenti ad EA (*European Accreditation Agreement*) o che abbia stabilito accordi di mutuo riconoscimento in ambito EA o IAF (*International Accreditation*). La certificazione deve riguardare, almeno, la "Produzione di moduli fotovoltaici" e deve essere stata effettuata in riferimento al codice 19 (*Electrical & Optical Equipment*) dell'EA (*European Accreditation Agreement*) o a eventuali analoghi codici IAF (*International Accreditation Agreement*).

7. Occorre, altresì, rilevare che l'articolata motivazione dell'impugnato provvedimento di rigetto – preceduto dal contraddittorio procedimentale di cui all'art. 10 bis l. 241/1990 - si fonda sui seguenti argomenti:

- *“per l'impianto in oggetto è stato dichiarato l'utilizzo di moduli fotovoltaici marca “Zuccotti S.r.l.”, modello “ZSM 245P”, così come risulta dalla fotografia della targhetta posta sul retro di un pannello fotovoltaico installato”;*

- *“nell'ambito della documentazione inviata dal Soggetto Responsabile, al fine di attestare l'origine dei moduli fotovoltaici installati è stato presentato un certificato di Factory Inspection Attestation non autentico, in quanto recante, in corrispondenza del campo “Annual Capacity”, identificativo della capacità produttiva annuale, la dicitura “XX MW”. A tal riguardo si evidenzia che, a seguito di un'interlocuzione avvenuta con il TUV INTERCERT GmbH, il GSE ha avuto conferma che il documento emesso dall'ente certificatore non riporta un valore della capacità produttiva pari a “XX MW” bensì “15 MW”. Per completezza, si rappresenta che il Soggetto Responsabile, nell'ambito dell'istruttoria, ha trasmesso il certificato effettivamente rilasciato dall'ente certificatore TUV INTERCERT GmbH”;*

- *“dalle fotografie inviate dal Soggetto Responsabile in sede di istruttoria, il GSE ha riscontrato che l'etichettatura dei moduli installati presso l'impianto risulta costituita da materiale non duraturo e apposta sopra la superficie vetrata del modulo in modo tale da essere amovibile; ne deriva che tale etichettatura non dispone dei requisiti minimi previsti dalla Norma CEI-EN 50380 richiamata in premessa. A tal proposito, si rappresenta che la dichiarazione presentata al GSE*

nell'ambito delle osservazioni in merito all'inamovibilità delle targhette dei moduli non può essere presa in considerazione al fine del superamento del motivo ostantivo di cui sopra, in quanto non prodotta da un organismo preposto allo scopo”;

- “la fotografia dell’etichetta di un modulo fotovoltaico, allegata alle osservazioni inviate è riferibile al prodotto di marca “Zuccotti” - modello “ZSM250P” e, pertanto, non risulta riconducibile ai moduli dichiaratamente utilizzati per la realizzazione dell’impianto in oggetto”;

- “il certificato di Factory Inspection rilasciato dall’ente certificatore KIWA ITALIA S.p.A., inviato dal Soggetto Responsabile, risulta emesso in data 18 luglio 2013, data successiva all’entrata in esercizio dell’impianto, nonché successiva alla data di produzione dei moduli installati. Per quanto detto, tale certificato non risulta riferibile ai moduli fotovoltaici installati nell’impianto oggetto della presente domanda”.

Per tali motivi il GSE ha ritenuto impossibile accertare, come necessario, la realizzazione dei moduli utilizzati nell’impianto unicamente all’interno di un paese membri dell’UE/SEE ed ha tratto da tale evenienza la mancata verifica dei requisiti autocertificati dalla ricorrente ai sensi del DPR 445/2000 in sede di domanda di accesso agli incentivi, in ordine ai criteri di priorità per l’iscrizione al Registro di cui alla lett. d) dell’art. 4, comma 5, del più volte citato d.m. 5 luglio 2012.

8. Premesso quanto sopra, può procedersi al dettagliato esame delle censure spiegate nell’ambito del ricorso.

8.1. Parte ricorrente deduce che la trasmissione di un certificato di *Factory Inspection* errato (in quanto recante l’indicazione della capacità annua di produzione in “XX MW” diversamente dall’originale rilasciato dall’ente certificatore, che riporta in proposito il dato “15 MW”) dovrebbe ritenersi irrilevante, configurando – come sarebbe stato chiarito nell’ambito delle osservazioni *ex art. 10 bis l. 241/1990* un “mero errore materiale del fornitore”; afferma, inoltre, che non sarebbe prescritta un’univoca indicazione delle tipologie di materiale duraturo con cui realizzare le etichette e che la produzione della fotografia dell’etichetta di un modulo differente da quello effettivamente utilizzato sarebbe, parimenti, da attribuire a un errore materiale facilmente evincibile; deduce, poi, che il certificato di conformità ed il *Factory Inspection* recanti una data successiva all’entrata in esercizio sarebbero stati emanati a seguito del ritiro dei precedenti documenti, prodotti in allegato all’istanza, evento ad essa non imputabile; asserisce infine che l’impianto sarebbe in possesso di tutti i requisiti per accedere alle tariffe incentivanti del “Quinto Conto energia” e che, pertanto, la determinazione di rigetto emanata dal Gestore sarebbe illegittima.

8.1.1. Tali argomentazioni non possono essere condivise.

8.1.2. Dalla sintesi del quadro normativo di riferimento – sopra riportata - emerge che, ai fini dell'accesso agli incentivi previsti dal d.m. 5 luglio 2012, l'impianto fotovoltaico deve essere realizzato con componenti qualificati, la cui provenienza da siti produttivi in possesso delle certificazioni necessarie ad attestare il rispetto di determinati standard qualitativi possa essere accertata inequivocabilmente.

8.1.3. Ciò posto, rileva il Collegio che parte ricorrente non contesta la circostanza, principalmente valorizzata nel provvedimento impugnato, inerente l'avvenuta presentazione, in sede di istanza di ammissione agli incentivi per cui è causa, di un *Factory Inspection Attestation* non autentico in quanto recante, in corrispondenza del campo "*Annual Capacity*", identificativo della capacità produttiva annuale, la dicitura "*XX MW*", mentre è pacifico che l'originale, correttamente prodotto dalla stessa ricorrente nel corso del procedimento, riporta sul punto il diverso dato "*15 MW*", rappresentando che in proposito la produzione di tale documento sarebbe imputabile a un mero errore materiale del fornitore dei moduli.

8.1.4. Tale incontestato rilievo legittima, tuttavia, di per sé l'emanazione dell'impugnato provvedimento reiettivo, atteso che per costante giurisprudenza – che non si ha modo di rimeditare in questa sede – alla comunicazione di dati non veritieri rilevanti ai fini dell'erogazione dei benefici per cui è causa, in applicazione del generale principio di autoreponsabilità al quale si ispira la materia dell'incentivazione delle energie rinnovabili (in tal senso, tra le tante, da ultimo, TAR Lazio, sez. III-ter, 21 settembre 2022 n. 12052 e la giurisprudenza ivi in proposito richiamata), consegue inevitabilmente la non ammissione al regime incentivante, e ciò indipendentemente dall'elemento soggettivo dell'istante, non potendosi in tale ambito ritenere rilevanti eventuali errori materiali nella trasmissione dei dati e documenti all'uopo richiesti, ricadendo su tale soggetto l'onere di rappresentare e comprovare correttamente la sussistenza di tutte le condizioni normativamente prescritte.

8.2. Da tale rilievo consegue altresì, avendo il provvedimento impugnato natura plurimotivata, che l'infondatezza delle doglianze spiegate avverso tale argomento deve, di per sé, ritenersi sufficiente al rigetto del ricorso, essendo irrilevante l'esame degli ulteriori profili di censura riguardanti le distinte motivazioni che lo sorreggono (in tal senso, tra le tante, TAR Lazio, sez. III-ter, 13 luglio 2022 n. 9599, che sul punto richiama Consiglio di Stato, sez. V, 17 settembre 2019, n. 6190, secondo cui "*in presenza di un atto c.d. plurimotivato è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale*") poiché la fondatezza degli stessi non potrebbe condurre al richiesto annullamento.

8.3. Il Collegio rileva, ad ogni buon conto, che le censure spiegate in ricorso con riferimento agli ulteriori argomenti della motivazione del provvedimento impugnato non possono essere, parimenti, condivise.

In merito alla contestazione inerente il sistema di etichettatura deve essere, infatti, rilevato che il rispetto della normativa indicata nel riportato all. 1-A richiede la verifica del possesso, da parte dello stabilimento produttivo dei moduli, dei certificati di conformità alle normative ISO 9001:2008 (Sistema di gestione della qualità), OHSAS 18001 (Sistema di gestione della salute e sicurezza del lavoro) e ISO 14001 (Sistema di gestione ambientale) e che nello stesso sia stato eseguito il controllo periodico del processo produttivo in conformità alle norme CEI-EN 61215; lo stesso stabilimento deve, pertanto, poter essere identificato, come già precisato, con assoluta certezza così che si rende all'uopo necessaria la presenza del richiesto codice riportante il numero seriale del modulo il quale, come previsto dalla normativa CEI-EN 50380, "*deve essere apposto in modo tale da non essere amovibile*"; pertanto l'incontestata apposizione, nel caso in esame, di un sistema di etichette costituite da materiale adesivo sulla superficie del vetro, non consentendo tale verifica con le modalità richieste, si rivela inidonea agli scopi indicati.

8.3. Le doglianze di parte ricorrente non possono essere seguite neppure nella parte in cui viene allegato che la produzione, in sede di osservazioni ai sensi dell'art. 10 *bis* l. 241/1990, di una fotografia relativa ad un modulo di modello differente (ZSM 250P) da quello utilizzato e indicato nell'istanza di ammissione alle tariffe incentivanti (ZSM 245P), sarebbe - anch'essa - dovuta ad un errore materiale, essendo come detto onere dell'istante rappresentare e documentare nell'istanza di incentivazione la sussistenza di tutte le condizioni normativamente prescritte per l'accesso alla stessa.

8.4. Neppure può essere condivisa, infine, la censura relativa alla contestazione inerente la data del certificato di *Factory Inspection*, pacificamente rilasciato da Kiwa Italia S.p.A. il 18 luglio 2013, dunque successivamente sia all'entrata in esercizio dell'impianto che alla data di produzione dei moduli.

Poiché, come detto, il certificato in questione è finalizzato ad attestare la verifica del rispetto della qualità del processo produttivo e dei materiali utilizzati, lo stesso non può che essere stato rilasciato in data antecedente alla produzione dei moduli di cui si compone l'impianto per il quale è chiesta l'incentivazione; pertanto la produzione di un documento postumo non può sanare la carenza contestata nel caso di specie, cioè il ritiro del precedente certificato nel luglio 2013, circostanza evidenziata dal GSE nel preavviso di rigetto; il ritiro, che ha fatto seguito alla precedente sospensione, è stato peraltro disposto, come puntualizzato dalla difesa del Gestore e risultante dalla

documentazione dallo stesso prodotta in giudizio, in ragione della falsificazione e non conformità riscontrate dall'ente certificatore nell'utilizzazione dei certificati.

9. I rilievi contenuti nel provvedimento del GSE non sono, dunque, superati dai motivi di ricorso i quali non possono ritenersi fondati, con conseguente reiezione delle domande ivi spiegate.

10. Le spese devono essere regolate in applicazione del principio della soccombenza e liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente al pagamento, in favore del Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A., delle spese del giudizio, che liquida nella somma di euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 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

Emanuela Traina, Primo Referendario, Estensore

Francesca Ferrazzoli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Emanuela Traina

IL PRESIDENTE

Vincenzo Blanda

IL SEGRETARIO

osì deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Massimiliano Nocelli, Presidente FF

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

L'ESTENSORE

Giovanni Pescatore

IL PRESIDENTE

Massimiliano Nocelli

IL SEGRETARIO