

ENERGIA: TAR Lazio, Sezione Seconda, Sentenza 15 novembre 2023, n. 17067.

1. -Giurisdizione -Esercizio del potere di vigilanza e sanzionatorio per illeciti amministrativi commessi in violazione della disciplina in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili -Giurisdizione del giudice amministrativo -Sussiste.

2. -Ricorso giurisdizionale -Atto impugnabile -Verbale di accertamento dell'infrazione ex L. n. 689 del 1981 -Inammissibilità del ricorso per carenza di interesse -Ragioni.

1. *"... Deve essere preliminarmente affermata la giurisdizione del giudice amministrativo, in sede esclusiva e con cognizione estesa al merito, ai sensi dell'art. 133, lett. o), e dell'art. 134, lett. c), c.p.a., concernendo la controversia l'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.*

L'applicazione delle disposizioni normative in materia di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, che contemplano l'irrogazione di sanzioni per violazioni del sistema normativo che disciplina i titoli abilitativi per l'installazione e l'esercizio degli impianti, garantisce l'effettività della legislazione settoriale, di talché la cognizione giurisdizionale della domanda di tutela avanzata dal destinatario della sanzione che lamenti lo scorretto esercizio del potere sanzionatorio, per illegittimità afferenti il concreto atteggiarsi della funzione sanzionatoria rispetto alle norme che ne apprestano la disciplina, non può che spettare al plesso giurisdizionale al quale è devoluta la giurisdizione sull'azione amministrativa di settore (in senso conforme, questo Tribunale, Sezione III, n.15320/2023).

L'esercizio del potere sanzionatorio per illeciti amministrativi commessi in violazione di una disciplina di settore non configura, infatti, una materia autonoma rispetto alla stessa disciplina di settore, ma accede a questa, venendo a costituire lo strumento apprestato dall'ordinamento per garantire la realizzazione dell'interesse pubblico sotteso alla normativa settoriale, strumento affidato all'amministrazione preposta ai poteri di vigilanza e controllo, dei quali la funzione sanzionatoria rappresenta un logico e consequenziale svolgimento ...".

2. *"... dovendo il ricorso essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse in relazione alla non immediata lesività degli atti impugnati, in ossequio a quel consolidato orientamento giurisprudenziale – condiviso dal Collegio – secondo cui “nel sistema generale della L. n. 689 del 1981 il verbale di accertamento dell'infrazione non costituisce atto suscettibile di autonoma e immediata contestazione, poiché l'atto di contestazione della violazione non è destinato ad assumere efficacia di titolo esecutivo” (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione II, 19 agosto 2021, n. 5931).*

Assume, infatti, rilievo dirimente la circostanza – incontestata tra le parti – che sia il provvedimento di diniego di riesame che il presupposto verbale di accertamento non sia mai stato seguito da alcuna successiva ordinanza – ingiunzione, l'unico atto che, ai sensi dell'art. art. 18, comma 2, della l. n. 689/1981, “costituisce titolo esecutivo” ...".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Città Metropolitana di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 ottobre 2023 la dott.ssa Eleonora Monica 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 presente gravame, HFV Pinciana s.r.l. - attuale titolare e gestore dell'impianto fotovoltaico a terra della potenza nominale pari a 2.260 kWp, sito nel Comune di Roma, località Castelluccia, autorizzato con determinazione dirigenziale n. 114 del 14 gennaio 2011 – impugna l'atto in epigrafe con cui Città Metropolitana di Roma Capitale (nel prosieguo "CMRC") ha rigettato le osservazioni da formulate dalla società, ai sensi dell' art. 18 della l. n. 689/1981, in opposizione al "*verbale di accertamento*" del 9 ottobre 2018 (contestualmente impugnato) di determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 44, comma 1, del d.lgs. n. 28/2011 nella misura di €. 150.000,00, per violazione della prescrizione prevista alla lettera "J" del titolo autorizzativo alla costruzione e all'esercizio di tale impianto, ovverosia per non aver tempestivamente comunicato il subentro della stessa nella titolarità dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'impianto medesimo per avvenuta fusione per incorporazione della Victoria Solar Castelluccia s.r.l., originario soggetto al quale era intestato il titolo, riconoscendo di aver provveduto alla comunicazione "*solo dopo quattro anni*", con istanza prot. n. 35924 del 7 marzo 2017, nonostante la fusione risalisse all'11 giugno 2013.

La predetta sanzione - espressamente correlata dall'amministrazione al "*mancato rispetto di una prescrizione, con agevole riferimento alla previsione di cui all'art. 44 comma 3 del D.lgs. n., 28/2011*" - veniva quantificata facendo riferimento al calcolo secondo il quale, "*avendo l'impianto potenza pari a 2.260 kWp, moltiplicando per un terzo della misura prevista dall'art. 44 comma 1 lett. b, porta a Euro 271.200,00 ridotto al valore massimo pari Euro 150.000,00*".

Contesta la ricorrente "*la determinazione della misura della sanzione effettuata dalla Città Metropolitana nel verbale di accertamento come confermata nel provvedimento del 12 febbraio in esito al rigetto delle osservazioni presentate dalla società*", affermando che – come già evidenziando in sede di relative osservazioni – l'amministrazione avrebbe dovuto irrogare la sanzione in "*una misura pari al limite massimo della sanzione stabilito dall'articolo 44 comma 1 del D.lgs. 28/2011*

(ovverosia € 150.000,00), decurtato ad un terzo e dunque nel massimo edittale non superiore a € 50.000,00”.

CMRC si costituiva in giudizio, preliminarmente eccependo l'inammissibilità del gravame proposto, oltre che per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, in ragione della non immediata lesività del contestato verbale di accertamento, al quale, infatti, non seguiva alcuna relativa ordinanza-ingiunzione.

Seguiva il deposito di ulteriori memorie in cui ciascuna delle parti ribadiva le proprie difese.

All'udienza pubblica dell'11 ottobre 2023, la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione.

Deve essere preliminarmente affermata la giurisdizione del giudice amministrativo, in sede esclusiva e con cognizione estesa al merito, ai sensi dell'art. 133, lett. o), e dell'art. 134, lett. c), c.p.a., concernendo la controversia l'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'applicazione delle disposizioni normative in materia di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, che contemplano l'irrogazione di sanzioni per violazioni del sistema normativo che disciplina i titoli abilitativi per l'installazione e l'esercizio degli impianti, garantisce l'effettività della legislazione settoriale, di talché la cognizione giurisdizionale della domanda di tutela avanzata dal destinatario della sanzione che lamenti lo scorretto esercizio del potere sanzionatorio, per illegittimità afferenti il concreto atteggiarsi della funzione sanzionatoria rispetto alle norme che ne apprestano la disciplina, non può che spettare al plesso giurisdizionale al quale è devoluta la giurisdizione sull'azione amministrativa di settore (in senso conforme, questo Tribunale, Sezione III, n.15320/2023).

L'esercizio del potere sanzionatorio per illeciti amministrativi commessi in violazione di una disciplina di settore non configura, infatti, una materia autonoma rispetto alla stessa disciplina di settore, ma accede a questa, venendo a costituire lo strumento apprestato dall'ordinamento per garantire la realizzazione dell'interesse pubblico sotteso alla normativa settoriale, strumento affidato all'amministrazione preposta ai poteri di vigilanza e controllo, dei quali la funzione sanzionatoria rappresenta un logico e conseguenziale svolgimento.

Il potere sanzionatorio amministrativo è, infatti, caratterizzato dal perseguimento dell'interesse pubblico alla cui realizzazione è rivolta la disciplina di settore, atteso che quest'ultima, in mancanza di un sistema sanzionatorio preordinato ad assicurarne il rispetto, resterebbe affidata alla mera adesione volontaristica dei consociati.

Non può, pertanto, ritenersi che l'esercizio del potere sanzionatorio amministrativo configuri un ambito materiale distinto e avulso dalla disciplina sostanziale alla cui effettività il sistema sanzionatorio è preordinato, atteso che diversamente opinando si verrebbe ad elidere la funzione propria del potere sanzionatorio, insita nel carattere imperativo e inderogabile della disciplina legislativa alla quale tale potere accede (in tal senso, T.A.R. Marche, Sezione, n. 378/2013).

Deve, quindi, essere disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione formulata in atti dall'amministrazione resistente.

Diversamente è a dirsi per l'altra questione in rito sollevata da CMRC, dovendo il ricorso essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse in relazione alla non immediata lesività degli atti impugnati, in ossequio a quel consolidato orientamento giurisprudenziale – condiviso dal Collegio – secondo cui *“nel sistema generale della L. n. 689 del 1981 il verbale di accertamento dell'infrazione non costituisce atto suscettibile di autonoma e immediata contestazione, poiché l'atto di contestazione della violazione non è destinato ad assumere efficacia di titolo esecutivo”* (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione II, 19 agosto 2021, n. 5931).

Assume, infatti, rilievo dirimente la circostanza – incontestata tra le parti – che sia il provvedimento di diniego di riesame che il presupposto verbale di accertamento non sia mai stato seguito da alcuna successiva ordinanza – ingiunzione, l'unico atto che, ai sensi dell'art. 18, comma 2, della l. n. 689/1981, *“costituisce titolo esecutivo”*.

Prevede, infatti, il comma 1 di tale art. 18 che *“... gli interessati possono far pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'articolo 17 scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità. L'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per*

la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente”.

Ne discende come l'unico atto con effetti realmente provvedimenti e definitivamente lesivo della sfera giuridica della ricorrente – atto sul quale si appunterà eventualmente l'interesse ad agire della ricorrente – sarà l'ordinanza con cui CMRC eventualmente ingiungerà alla ricorrente il pagamento della paventata sanzione, atto nei cui confronti potranno essere formulate le censure proposte.

Fintantoché tale provvedimento non sarà adottato, non vi è, dunque, ancora alcuna immediata lesione provvedimento diretta della sfera giuridica della società ricorrente, che dunque è sprovvista di interesse ad agire rispetto agli atti per cui è causa.

In conclusione, il ricorso deve, quindi, essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse ad agire.

Attesa la natura in rito della pronunzia, il Collegio ritiene che sussistano giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Igor Nobile, Referendario

