

N. 06102/2016 REG.PROV.COLL.

N. 05783/2015 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5783 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Assorinnovabili - Associazione dei produttori dell'industria e dei servizi per le energie rinnovabili, Sictet - Società italiana centrali elettrotermiche s.r.l., Monte Cavallo s.r.l., Podere Santa F. s.a., Olis s.r.l., Asja Ambiente Italia s.p.a., Ginosa Power s.r.l., Gravina Power s.r.l., Fabia Energia s.r.l., Venere Energia s.r.l., Ghella s.p.a., Manduria Energia s.r.l., Cast Power s.r.l., Vigna Sole s.r.l., I Girasoli s.r.l., Flavia Energia s.r.l., Iulia Energia s.r.l., Nepos Energia s.r.l., Arxel Energia s.r.l., Ariston Thermo s.p.a., Novapower L1 s.r.l., Novapower L2 s.r.l., Novapower L3 s.r.l., Novapower L4 s.r.l., Novapower L5 s.r.l., Novapower L6 s.r.l., Novapower L7 s.r.l., Novapower L8 s.r.l., Novapower R1 s.r.l., Tecnova s.r.l., Officine Elettriche Nuove s.p.a., Eliolux s.r.l., Ital Green Energy s.r.l., Produzioni Fotovoltaiche Cori s.r.l., P.V.U.G. s.r.l., Fideco Ambiente I a.r.l., Fideco Ambiente II s.r.l., Fideco Ambiente III s.r.l., Fideco Ambiente IV s.r.l., Solar Invest I s.r.l., Solar Invest II s.r.l., G.L.P. Energia s.r.l., Alfa Solaris s.r.l., Beta Solaris s.r.l.; in persona dei rispettivi legali rappresentanti *p.t.*, rappresentate e difese dall'avv. Giovanni Battista Conte, presso il cui studio in Roma, Via Ennio Quirino Visconti n. 99, hanno eletto domicilio;

contro

Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato;

GSE – Gestore dei servizi energetici s.p.a., in persona del Direttore della Direzione affari legali e societari, rappresentata e difesa dagli avv.ti Stanislao Chimenti, Maria Antonietta Fadel e Antonio Pugliese, elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via Vittorio Veneto n. 7;

per l'annullamento

(*ric.*)

- del decreto del Ministro dello sviluppo economico in data 24.12.2014, pubblicato nella G.U. n. 302 del 31.12.2014, recante l'approvazione delle tariffe per la copertura dei costi sostenuti dal Gestore dei servizi energetici per attività di gestione, verifica e controllo, inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno delle fonti **rinnovabili** e dell'efficienza energetica, ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 91/2014 (conv., con modif., dalla l. n. 116/14);

e, ove occorra,

- del decreto del Ministro dello sviluppo economico in data 16.10.2014, recante approvazione delle modalità operative per l'erogazione da parte del GSE delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici;

- del decreto del Ministro dello sviluppo economico in data 6.11.2014, recante rimodulazione degli incentivi per la produzione di elettricità da fonti **rinnovabili** diverse dal fotovoltaico spettanti ai soggetti che aderiscono all'opzione di cui all'art. 1, co. 3, d.l. n. 145/2012 (conv., con modif., dalla l. n. 9/2014);

- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi o consequenziali, tra cui in particolare la proposta del GSE in data 21.8.2014;

(*mm.aa.*)

- delle "Modalità operative per il riconoscimento delle tariffe a copertura dei costi sostenuti dal GSE per le attività di gestione, verifica e controllo relative ai meccanismi di incentivazione e sostegno delle fonti **rinnovabili** e dell'efficienza energetica", pubblicate nel sito internet del GSE in data 13.5.2015, redatte ai sensi dell'all. 1 al d.m. 24.12.2014.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimiate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 28 aprile 2016 il cons. M.A. di Nezza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

A) Con ricorso spedito per le notificazioni il 24.4.2015 (dep. l'8.5) l'associazione Assorinnovabili e gli altri ricorrenti in epigrafe, nel premettere di avere ricevuto (dapprima la Sicet, con fattura del GSE in data 20.2.2015 e scadenza al 16.3.2015, e successivamente anche le altre ditte ricorrenti) richieste di pagamento ai sensi del d.m. 24.12.2014 (di seguito, anche DM), recante "Approvazione delle tariffe per la copertura dei costi sostenuti dal Gestore dei servizi energetici GSE s.p.a. per le

attività di gestione, verifica e controllo, inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno delle fonti **rinnovabili** e dell'efficienza energetica", adottato dal Ministro dello sviluppo economico ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 91/2014, hanno impugnato tale provvedimento prospettando:

*1. Violazione dell'art. 25 d.l. n. 91/2014 e dell'art. 97 Cost.; carenza di istruttoria e violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità:*

- con l'emanazione delle disposizioni cc.dd. spalma-incentivi, di cui al d.l. 91/2014 e ai dd.mm. 16.10.2014 e 17.10.2014, e con l'adozione del d.m. 6.11.2014, recante rimodulazione al ribasso anche degli incentivi previsti per i produttori di elettricità da fonti **rinnovabili** diverse dal fotovoltaico, lo Stato avrebbe drasticamente ridotto la spesa per gli incentivi, ponendo contestualmente a carico degli operatori un aumento degli oneri per le attività del GSE a loro dire "indiscriminato" e non giustificato "sulla base dei costi, della programmazione e delle previsioni di sviluppo" delle inerenti funzioni del Gestore (come imposto dall'art. 25 d.l. cit.);

- dalla lettura del DM e dell'accluso All. 1 si evincerebbe che la proposta di rimodulazione dei costi da addebitare agli operatori sarebbe stata approvata in assenza di istruttoria e in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità; in particolare, non sarebbero state espresse né la metodologia di calcolo né la previsione dei costi relativi al triennio 2015/2018 (parametrati a quelli relativi all'anno 2013, di cui alla deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 163/2013/R/com) e non sarebbero stati considerati gli effetti delle menzionate disposizioni "spalma-incentivi" (comportanti, tra l'altro, la riduzione del numero di operatori del settore); mancherebbe inoltre la quantificazione, prevista dalla legge, degli introiti del GSE derivanti dall'applicazione del nuovo regime tariffario, ciò che impedirebbe di verificare la connessione con l'esclusiva finalità, parimenti indicata nella legge, di copertura degli oneri per le inerenti attività;

*2. Violazione degli artt. 21 d.m. 6.7.2012 e 97 Cost.; carenza di istruttoria e violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità sotto altro profilo; violazione dei principi di imparzialità, correttezza e buon andamento dell'azione amministrativa:*

il "regolamento" sarebbe affetto da macroscopici errori materiali, comportanti l'applicazione di costi del tutto sproporzionati a carico di ciascun operatore, addirittura maggiori rispetto al ricavato annuale del singolo impianto; in particolare, per gli impianti FER diversi dai fotovoltaici l'All. 1, par. 2, DM contemplerebbe il versamento al Gestore di due tipi di corrispettivo, uno per l'istruttoria e l'altro per l'energia incentivata, "con le procedure dallo stesso già stabilite ai sensi del decreto del Ministro dello sviluppo economico 6 luglio 2012"; senonché:

*i)* in applicazione della tab. 2 di detto All. 1, il corrispettivo per le spese di istruttoria andrebbe determinato moltiplicando l'indice riportato in tabella per i kW autorizzati nell'impianto FER, con la conseguenza che gli operatori sarebbero costretti a versare somme all'evidenza sproporzionate (a es. un impianto di 15 MW sarebbe tenuto a corrispondere una tariffa di 34,5 mln. di euro); le nuove disposizioni sarebbero pertanto illegittime per difetto di istruttoria e perché contrastanti con il d.m. 6.7.2012 (art. 21), recante la previsione di corrispettivi per istruttoria di gran lunga inferiori;

*ii)* sarebbe illegittima anche la modalità di calcolo del corrispettivo variabile, correlato all'energia incentivata (secondo le modalità del d.m. 6.7.2012 cit.): con riferimento ai certificati verdi (CV), il DM avrebbe illegittimamente previsto l'applicazione della tariffa "al singolo certificato per una quota pari a 50 centesimi di euro per certificato" (All. 1, par. 2), anziché al singolo MWh di energia incentivata; i CV sarebbero infatti emessi, per ciascun impianto, in numero pari alla produzione netta di energia elettrica, moltiplicata per un coefficiente specifico per ogni tipo di fonte (eolica, geotermica, idroelettrica, ecc.); in particolare, nel caso degli impianti alimentati a biomasse, i CV

non corrisponderebbero all'energia incentivata (1 CV per ogni MWh di energia netta prodotta), ma sarebbero erogati applicando un coefficiente di moltiplicazione stabilito per legge (1,3 per biomassa semplice o 1,8 per quella "da filiera corta", ai sensi della tab. 2, n. 6, di cui all'art. 2, co. 144, l. n. 244/2007 e dell'art. 1, co. 382-*quater*, l. n. 296/2006), dipendendo l'erogazione di un incentivo maggiore dalla necessità di tener conto del costo del combustibile; il parametro per il calcolo del contributo in questione sarebbe, ai sensi dell'art. 21, co. 5, d.m. 6.7.2012, l'"energia incentivata", con conseguente illegittimità della previsione in argomento;

*3. Violazione degli artt. 24 ss. e 42 d.lgs. n. 28/2011 nonché dell'art. 4 d.m. 18.12.2008 e delle relative procedure applicative; eccesso di potere per sviamento, per illogicità e ingiustizia manifeste nonché per difetto dei presupposti in fatto e in diritto e per carenza assoluta di motivazione; violazione dei principi di imparzialità, correttezza e buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost. nonché dei principi comunitari di proporzionalità, legittimo affidamento, ragionevolezza e certezza del diritto:*

i) il par. 13, All. 1, DM contemplerebbe un onere variabile per ogni istruttoria, avviata "a istanza di parte", relativa a modifiche (oltre che "amministrative") "impiantistiche", incluse tra queste le "sostituzioni di componenti quali motori/alternatori/gruppi"; non risulterebbero però specificate le "sostituzioni" oggetto di comunicazione, di istruttoria e del pagamento del contributo, non essendo chiaro se con questo termine si intendesse includere "ogni sostituzione impiantistica" o solo quelle comportanti una "vera e propria modifica impiantistica"; tanto più che nell'ordinamento non si rinverrebbe alcun obbligo di comunicazione per "ogni tipo di modifica impiantistica", salvo quanto previsto dall'art. 4, co. 4, d.m. 18.12.2008, peraltro attinente non alle "sostituzioni di componenti di impianto" ma a "ogni variazione dei dati degli impianti stessi, ivi inclusi l'avvio dei lavori di nuova costruzione, potenziamento, riattivazione, rifacimento parziale o totale e l'avvenuta entrata in esercizio" (ciò che sarebbe confermato dal co. 1 dell'art. 4 cit., sul contenuto della domanda da inoltrare al GSE);

ii) sarebbe parimenti illegittima la previsione sempre del par. 13, per cui "la tariffa di cui alla tabella 12 è riconosciuta al GSE secondo modalità operative pubblicate dal GSE sul proprio sito internet", essendo preclusa l'attribuzione al Gestore di un potere di "forzare l'interpretazione delle disposizioni che recano i criteri generali in materia di incentivazione" (con imposizione di tariffe contrastanti con le prescrizioni normative in materia).

Si è costituito in resistenza il GSE.

B) Con ricorso per motivi aggiunti spedito per le notificazioni l'11.7.2015 (dep. il 22.7) gli istanti hanno impugnato le sopravvenute "Modalità operative per il riconoscimento delle tariffe a copertura dei costi sostenuti dal GSE per le attività di gestione, verifica e controllo relative ai meccanismi di incentivazione e sostegno delle fonti **rinnovabili** e dell'efficienza energetica", pubblicate nel sito internet del GSE in data 13.5.2015, redatte ai sensi dell'All. 1, DM.

A sostegno del gravame essi hanno reiterato le medesime doglianze dedotte nell'atto introduttivo, prospettando ulteriormente:

I. (con medesima epigrafe del primo mezzo): ai vizi illustrati nel ricorso – confermati dalla circostanza che dopo la chiusura del registro nel giugno 2014 non sarebbe più prevista la possibilità di incentivare nuovi impianti da fonti **rinnovabili** (se non di piccolissima taglia), e dunque con riduzione quasi a zero delle nuove pratiche che il Gestore sarebbe tenuto a esaminare – inficianti in via derivata anche le "modalità operative", si aggiungerebbe l'illegittima disciplina delle "conseguenze" del mancato o parziale pagamento delle nuove tariffe, con l'introduzione di

decadenze e inibizioni nei confronti degli operatori in mora (pagg. 13 ss.); in particolare, il GSE avrebbe introdotto previsioni illegittime, per carenza di potere e per violazione tanto del principio di legalità quanto del divieto di prestazioni patrimoniali imposte, in riferimento al riconoscimento della cogenerazione ad alto rendimento (CAR; par. 5.1), alla ricezione dei certificati di immissioni in consumo (par. 6.3) e al ritiro dedicato (par. 3);

*2. Violazione degli artt. 21 d.m. 6.7.2012 e degli artt. 3 e 97 Cost.; eccesso di potere per straripamento e carenza di potere; incompetenza; violazione del principio di legalità e dell'art. 23 Cost.; carenza di istruttoria e violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità sotto altro profilo; violazione dei principi di imparzialità, correttezza e buon andamento dell'azione amministrativa:*

la fondatezza delle doglianze prospettate col secondo motivo del ricorso originario (riprodotte anche nei motivi aggiunti) sarebbe dimostrata dalla circostanza dell'espunzione della Tab. 2, All. 1, dalle "modalità operative";

3. (con medesima epigrafe del terzo mezzo): nemmeno le "modalità operative" recherebbero alcun chiarimento sulle "modifiche impiantistiche" suscettibili di applicazione dei contributi di istruttoria in esame, divenendo in tal modo maggiormente evidente la confusione denunciata nel ricorso;

4. Illegittimità derivata.

Tanto premesso, hanno domandato l'annullamento degli atti impugnati.

C) I ricorrenti hanno depositato documentazione (17.9.2015).

Il GSE ha prodotto a sua volta (18.9.2015) la "proposta di modalità di copertura degli oneri" per il triennio 2015-2017, del 21.8.2014, indirizzata al Ministero dello sviluppo economico, unitamente alla "nota di sintesi" e alla "relazione tecnica".

In vista dell'udienza del 29.10.2015 le parti hanno depositato memorie (il GSE il 28.9.2015 e i ricorrenti l'8.10.2015).

Con ordinanza n. 14468 del 22.12.2015 sono stati chiesti chiarimenti al Ministero dello sviluppo economico.

L'amministrazione ha depositato la relazione e all'odierna udienza, in vista della quale i ricorrenti hanno prodotto memoria (26.3.16), il giudizio è stato discusso e trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. I ricorrenti impugnano il d.m. 24 dicembre 2014, recante "Approvazione delle tariffe per la copertura dei costi sostenuti dal Gestore dei servizi energetici GSE s.p.a. per le attività di gestione, verifica e controllo, inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno delle fonti **rinnovabili** e dell'efficienza energetica", adottato ai sensi dell'art. 25 d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (conv. con modif. dalla l. 11 agosto 2014, n. 116), nonché, con il ricorso per motivi aggiunti, le "modalità operative" predisposte dal GSE ai sensi dell'All. 1 di detto d.m., pubblicate il 13.5.2015.

Giova riportare il testo del citato art. 25 ("modalità di copertura di oneri sostenuti dal Gestore dei Servizi Energetici GSE S.p.A."):

*“1. Gli oneri sostenuti dal GSE per lo svolgimento delle attività di gestione, di verifica e di controllo, inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno, sono a carico dei beneficiari delle medesime attività, ivi incluse quelle in corso con esclusione degli impianti destinati all’autoconsumo entro i 3 kW.*

*2. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, e successivamente ogni tre anni, il GSE propone al Ministro dello sviluppo economico l’entità delle tariffe per le attività di cui al comma 1 da applicare a decorrere dal 1° gennaio 2015 e valide per un triennio. Le tariffe sono definite dal GSE sulla base dei costi, della programmazione e delle previsioni di sviluppo delle medesime attività. La proposta include le modalità di pagamento delle tariffe.*

*3. La proposta di tariffe di cui al comma 2 è approvata dal Ministro dello sviluppo economico con decreto da adottare entro 60 giorni dalla comunicazione.*

*4. L’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico provvede alle compensazioni ove necessario”.*

Il Gestore risulta aver dato attuazione a tali previsioni con la lettera del 21.8.2014 (all. 1, dep. 18.9.2015), indirizzata al Ministero dello sviluppo economico, avente dichiaratamente a oggetto la “proposta” in argomento, corredata di una “nota di sintesi” (con indicazione delle “proposte dei nuovi corrispettivi del GSE in merito alle attività svolte dallo stesso”) e di una “relazione tecnica” (recante illustrazione di “ulteriori dettagli relativamente ai criteri adottati per il calcolo dei corrispettivi”).

Nella lettera si chiarisce che la “proposta” introduce sia “una revisione dei corrispettivi per le attività per cui è già prevista una forma di remunerazione”, sia “specifici corrispettivi calcolati *ex novo* per tutte le attività svolte dal GSE e attualmente prive di copertura a carico dei beneficiari”, riportando “la proiezione, per il triennio 2015-2017, dei ricavi” (“in applicazione delle nuove proposte dei corrispettivi”); il Gestore dichiara poi di allegare “due tabelle riepilogative contenenti i costi operativi e i ricavi del GSE” per gli anni 2013 e 2014).

La “nota di sintesi” (che riporta in allegato le menzionate tabelle riepilogative) e la “relazione illustrativa” risultano versate in atti (all.ti 2 e 3 dep. 18.9.2015).

Con il d.m. 24.12.2014 sono state approvate le tariffe (e le relative “modalità di pagamento”) di cui all’allegato 1 allo stesso decreto, con decorrenza 1.1.2015 (e fino al 31.12.2017, con conferma “fino a successivo aggiornamento”, impregiudicata la possibilità di apportare modifiche per effetto di norme sopravvenute comportanti “significativi costi aggiuntivi” o attribuzione al GSE di “ulteriori compiti”).

Nelle proprie premesse il d.m. (tra l’altro): richiama la documentazione del Gestore, dando atto dell’interlocuzione svolta; indica specificamente le attività del GSE relative a “nuove funzioni o competenze” a questo affidate da “specifici provvedimenti normativi e regolatori”, reputando comprese nel campo applicativo dell’art. 25 d.l. cit. (oltre alle “ulteriori attività [...] di cui è previsto lo sviluppo nel triennio 2015-2017”, con i nuovi compiti derivanti da provvedimenti che “ampliano il quadro delle attività svolte dal GSE”) “le istruttorie svolte dal GSE su specifiche istanze dei beneficiari dei meccanismi di incentivazione e di sostegno, aventi ad oggetto modifiche sugli impianti o modifiche amministrative”; ritiene di condividere le “modalità di contabilizzazione e attribuzione dei costi attuate dal GSE” ai sensi della delib. n. 163/13 cit. nonché “le previsioni di costo per la gestione delle attività, come individuate nell’allegato 1”; ritiene, infine, che le “modalità di attribuzione dei costi di gestione ai beneficiari” e conseguentemente le “modalità di

determinazione delle tariffe” debbano essere appropriatamente differenziate in ragione del comparto di attività, allo scopo di assicurare semplicità e prevedibilità dei flussi, sia per il GSE che per i beneficiari.

2. Il ricorso è fondato per quanto di ragione.

2.1. Con il primo motivo i ricorrenti deducono l’illegittimità del provvedimento tariffario per difetto di istruttoria e per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, poiché, a loro dire, il Ministero non avrebbe tenuto conto delle recenti disposizioni di riduzione degli incentivi previsti per i produttori di elettricità da fonti **rinnovabili** (d.l. 91/2014, e decreti attuativi, per il fotovoltaico e d.m. 6.11.2014 per le altre fonti) e dei parametri indicati dall’art. 25 d.l. n. 91/2014 (costi, programmazione e previsioni di sviluppo delle funzioni del GSE), non risultando in particolare esposte: la metodologia di calcolo; la previsione dei costi relativi al triennio 2015/2018; la quantificazione degli introiti del GSE derivanti dall’applicazione del nuovo regime tariffario.

Il motivo è infondato.

Al contrario di quanto dedotto dai ricorrenti, la “nota di sintesi” (v. a es. punto 3.1 e punto 6, “simulazioni numeriche relative alle nuove proposte di corrispettivi”, con gli all.ti I e II, rel.) e la “relazione tecnica” (v. a es. pag. 11, nella parte in cui si prendono in considerazione sia gli effetti dell’applicazione dell’art. 26, co. 2, d.l. n. 91/2014 sia il raggiungimento del costo indicativo cumulato annuo degli incentivi, e pag. 15, “motivazioni”) illustrano compiutamente i punti di cui essi lamentano la mancata considerazione.

Nella relazione di chiarimenti depositata nel corso del giudizio il Ministero ha esposto nel dettaglio la “tecnica contabile” in uso presso il Gestore (sottoposto alla vigilanza dell’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico), con indicazione dei “costi di funzionamento” dell’ente (coperti in parte con i corrispettivi versati dai beneficiari degli incentivi) e delle inerenti previsioni di crescita (stimata nel 5-7% su base annua, dai ca. 108 mln. di euro per il 2014, dato assunto quale base di partenza per il triennio successivo, tenuto conto delle attività aggiuntive quali, tra le altre, la rimodulazione degli incentivi al fotovoltaico, il consolidamento delle procedure di accesso agli incentivi per le altre **rinnovabili**, la fase di start up del conto termico, e del prossimo avvio dell’incentivazione del biometano).

Sostengono i ricorrenti che neanche quest’atto sarebbe idoneo a dar conto dell’istruttoria svolta: il Ministero si sarebbe limitato a recepire la proposta del GSE, senza avanzare alcuna osservazione o richiesta informativa, mentre i corrispettivi a carico dei beneficiari degli incentivi avrebbero dovuto tener conto degli effettivi impianti a cui andrebbero applicati (anziché essere determinati in base al numero globale degli impianti; mem. 26.3.16).

A questo proposito è sufficiente osservare che se, per un verso, il primo argomento non comporta automaticamente l’insufficienza dell’istruttoria, posto che la sua correttezza può indurre l’autorità decidente a recepirne gli esiti, il secondo aspetto si traduce essenzialmente in un’opinione del tutto soggettiva sulle modalità applicative dell’art. 25 cit., non suffragata dal testo della disposizione.

Ne segue che non si riscontrano i vizi dedotti, con conseguente reiezione della censura.

2.2. Il secondo mezzo si articola in due profili.

2.2.1. I ricorrenti prospettano anzitutto l’illegittimità del corrispettivo per spese di istruttoria previsto per gli impianti diversi dai fotovoltaici dal par. 2, All. 1, che andrebbe calcolato in misura



fissa (secondo le procedure stabilite dal d.m. 6.7.2012, art. 21), anziché variabile (attraverso la moltiplicazione dell'indice riportato nella tabella per i kW autorizzati nell'impianto FER di riferimento).

La doglianza è fondata.

Il Collegio ha chiesto chiarimenti in ordine al predetto par. 2, nella parte relativa al corrispettivo "fisso" della Tab. 2, ove è riportata l'indicazione "€/kW" (alla luce della proposta del Gestore; "nota di sintesi", punto 3.2, e "relazione tecnica", punto 4.2.a, all.ti 2 e 3 Gse).

Nella relazione versata in atti il Ministero dichiara che l'indicazione di valori espressi in "€/kW" sotto la voce "corrispettivo per istruttoria" consisterebbe in un "*lapsus calami* dovuto a una mera svista del redattore", risultando chiaro che il costo in questione è "*fisso*" (vale a dire non dipendente da variabili) per ogni classe di potenza di impianto indicata; al contrario in Tab. 2 è erroneamente riportato un valore espresso in Euro che varierebbe in funzione della potenza dell'impianto" (v. punto 2 rel. cit.).

Ciò conferma la fondatezza del motivo.

Ne segue che nella Tab. 2 in questione va annullato il riferimento alla potenza dell'impianto ("kW) contenuto nell'indicazione, riportata tra parentesi, "€/kW" del riquadro "corrispettivo per istruttoria".

2.2.2. È poi contestata la modalità di calcolo del corrispettivo variabile, correlato all'energia incentivata (secondo le modalità del d.m. 6.7.2012 cit.), con riferimento ai certificati verdi (CV), avendo il nuovo provvedimento previsto l'applicazione della tariffa "al singolo certificato per una quota pari a 50 centesimi di euro per certificato" (par. 2, All. 1), anziché al singolo MWh di "energia incentivata", secondo quanto previsto dall'art. 21, co. 5, d.m. 6.7.2012. Ciò contrasterebbe con la disciplina di riferimento, posto che i CV sarebbero emessi, per ciascun impianto, in numero pari alla produzione netta di energia elettrica, moltiplicata per un coefficiente specifico per ogni tipo di fonte (eolica, geotermica, idroelettrica, ecc.).

A fronte dei chiarimenti richiesti (in riferimento al "corrispettivo 'variabile' di 50 centesimi per certificato verde che dovrebbe 'continuare' ad essere applicato 'fino all'anno 2015', come risultante dalla nota di sintesi, punto 3.2, 2° cpv., e dalla relazione tecnica, punto 4.2.b), il Ministero ha dedotto di avere ritenuto "opportuno adottare una tariffa pari a 0,50 € che viene applicata al singolo certificato" per l'anno 2015; ciò "al fine di garantire [...] una graduale transizione alle nuove modalità di incentivazione in vigore dal 2016" (art. 19 d.m. 6.7.2012), in cui è applicata una tariffa di 0,05 centesimi di euro per kWh, mentre l'art. 21, co. 6, d.m. 6.7.2012 sarebbe stato abrogato dall'art. 34, co. 1, lett. d), d.l. n. 91/2014.

La doglianza è fondata.

Il par. 2, All. 1, prevede l'applicazione di una "tariffa binomia (corrispettivo fisso e corrispettivo 'energia incentivata' variabile) in funzione della potenza incentivata dell'impianto, *secondo le modalità previste dal decreto ministeriale 6 luglio 2012*, applicando i valori riportati in tabella 2" (1° cpv.; enf. agg.).

Il 2° cpv. recita (enf. agg.): "*Con riferimento al meccanismo dei certificati verdi, al fine di garantire, anche per le tariffe di cui al presente decreto, graduale transizione alle nuove modalità di incentivazione, decorrenti dal 2016 [ex art. 19 d.m. 6 luglio 2012], la tariffa viene applicata al*



*singolo certificato per una quota pari a 50 centesimi di euro per certificato. A partire dall'anno 2016, la tariffa da riconoscere al GSE viene applicata all'energia netta incentivata prodotta da tali impianti ed è pari a 0,05 centesimi di euro per kWh".*

Come si evince dalla relazione di chiarimenti, l'amministrazione non ha evidenziato la base normativa per l'applicazione di una tariffa parametrata al numero di CV emessi (ancorché per il solo anno 2015), anziché all'energia incentivata.

Mentre è irrilevante l'avvenuta abrogazione, a decorrere dall'1.1.2015, dell'art. 21, co. 5, d.m. 6.7.2012 (unitamente, peraltro, ai commi 2, 3, 4 e 6), disposta dall'art. 34, co. 1, lett. b), d.l. n. 91/2014, poiché lo stesso DM impugnato, adottato il 24.12.2014 e dunque dopo l'emanazione della ricordata norma abrogativa, richiama espressamente le "modalità previste dal decreto ministeriale 6 luglio 2012".

Da quanto detto segue che il primo periodo di questo 2° cpv., privo di base normativa e contrastante con le "modalità previste" dal d.m. 6.7.2012, è illegittimo e va annullato.

2.3. Il terzo motivo, avente a oggetto il par. 13, All. 1, DM, si articola anch'esso in due profili.

2.3.1. I ricorrenti denunciano anzitutto l'illegittimità della previsione nella parte in cui introduce un onere variabile per ogni istruttoria relativa a modifiche "impiantistiche", incluse le "sostituzioni di componenti quali motori/alternatori/gruppi", senza però specificare quali siano le "sostituzioni" assoggettate all'obbligo di comunicazione, all'istruttoria del GSE e dunque al pagamento del contributo, non risultando, in particolare, chiaro se la nozione si riferisca a "ogni sostituzione impiantistica" o solo a quelle comportanti una "vera e propria modifica impiantistica"; tanto più che nell'ordinamento non si rinverrebbe alcun obbligo di comunicazione per "ogni tipo di modifica impiantistica" (salvo quanto previsto dall'art. 4, co. 4, d.m. 18.12.2008).

Il motivo è infondato.

Il par. 13, All. 1, attiene alle "istruttorie per istanza di parte".

Nella sezione relativa alle "modifiche impiantistiche" (par. 13.1; il successivo par. 13.2 inerisce a quelle "amministrative"), dopo il punto concernente le "modifiche in esercizio relative a impianti fotovoltaici", sono prese in considerazione le "modifiche in esercizio relative a FER non fotovoltaici (*modifica/aggiornamento dei parametri caratteristici dell'impianto, tra cui la sostituzione di componenti quali motori/alternatori/gruppi; ricalcolo della percentuale dei consumi degli ausiliari [...]*)", per le quali è prevista, a carico dei produttori "che effettuano una modifica impiantistica", la corresponsione di un "contributo proporzionale ai kW soggetti a modifica" secondo le indicazioni della tabella 12, ivi riportata (2° *bullet*; enf. agg.).

Nella ridetta relazione di chiarimenti l'amministrazione, muovendo dal "fatto notorio" che durante il periodo di esercizio gli impianti sono spesso sottoposti a modifiche (in parte dovute alla necessaria manutenzione e in parte effettuate volontariamente per migliorarne le prestazioni), alcune delle quali suscettibili di "impattare in maniera molto significativa su aspetti impiantistici fondamentali" (come a es. la sostituzione di un motore con altro avente maggiore potenza nominale), ha ricordato come la doverosità delle comunicazioni delle modifiche impiantistiche al GSE, quale soggetto attuatore dei meccanismi incentivanti, sia "insita nel corretto funzionamento di ogni meccanismo di incentivazione" (ai fini dell'attività di vigilanza sulla corretta erogazione delle risorse). Per tale ragione, tutti i decreti disciplinanti i regimi di sostegno per le fonti **rinnovabili** diverse dal fotovoltaico "prevedono un obbligo per gli operatori di comunicare le modifiche

apportate sugli impianti”, e precisamente di comunicare: prima del d.m. 6.7.2012, “ogni variazione dei dati degli impianti” (art. 4, co. 5, d.m. 24 ottobre 2005 e art. 4, co. 4, d.m. 18 dicembre 2008); con il d.m. 6.7.2012, “tutte le variazioni che intervengono a modificare quanto dichiarato” (All. 3, “Documentazione da inviare”, par. “Richiesta di accesso agli incentivi”, punto 1.c).

In questa prospettiva, il DM avrebbe “il pregio di aver chiarito la portata dell’onere in capo ai produttori, limitandolo ai soli interventi di *modifica/aggiornamento dei parametri caratteristici dell’impianto*”.

Le deduzioni del Ministero sono condivisibili.

Gli artt. 4, co. 4, d.m. 24 ottobre 2005 e 4, co. 5, d.m. 18 dicembre 2008 effettivamente impongono ai “soggetti responsabili degli impianti” di comunicare “ogni variazione dei dati degli impianti stessi, ivi inclusi l’avvio dei lavori di nuova costruzione, potenziamento, riattivazione, rifacimento parziale o totale, e l’avvenuta entrata in esercizio”.

Inoltre, ai sensi dell’All. 3, d.m. 6.7.2012 (nella sezione “Richiesta di accesso agli incentivi”) il soggetto che richiede la tariffa incentivante è tenuto a presentare, oltre alla documentazione ivi indicata, una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà *ex art. 47 d.P.R. n. 445/2000* che include “*l’impegno a comunicare tempestivamente tutte le variazioni che intervengono a modificare quanto dichiarato, anche nelle dichiarazioni oggetto di allegazione*” (punto 1.c, enfl agg.). Tra queste “dichiarazioni” è compresa la “dichiarazione del progettista ovvero del tecnico abilitato, ai sensi degli articoli 46 e 47 del DPR n. 445 del 2000, riportante i dati tecnici dell’impianto [...]” (punto 2.a, che si riferisce anche ai motori e agli alternatori; v. n. *iii*).

Ne segue che, a differenza di quanto sostenuto dai ricorrenti, nell’ordinamento è presente l’obbligo di comunicare al Gestore le modifiche impiantistiche e in particolare le “sostituzioni di componenti quali motori/alternatori/gruppi”.

Di qui, la reiezione della censura in esame.

2.3.2. È poi denunciata l’illegittimità della previsione, parimenti contenuta nel par. 13, secondo cui “la tariffa di cui alla tabella 12 è riconosciuta al GSE secondo modalità operative pubblicate dal GSE sul proprio sito internet”, perché a dire dei ricorrenti “non sarebbe possibile attribuire al Gestore il potere di “forzare l’interpretazione delle disposizioni che recano i criteri generali in materia di incentivazione” e così di imporre di fatto tariffe contrastanti con le prescrizioni normative in materia (non essendo previsto alcun obbligo di comunicazione delle modifiche impiantistiche).

La censura va disattesa.

Con la contestata proposizione il DM ha infatti devoluto al GSE la definizione di “modalità operative” per l’applicazione delle tariffe a esso spettanti, non già la facoltà di modificare norme sostanziali.

2.4. In conclusione, il ricorso è in parte fondato e va accolto per quanto di ragione.

Devono essere di conseguenza annullati, nel par. 2, All. 1, d.m. 24.12.2014:

- il riferimento alla potenza dell’impianto (“kW”) nella Tab. 2, riquadro “corrispettivo per

istruttoria”;

- il primo periodo del 2° cpv, concernente la tariffa applicabile ai CV per l'anno 2015.

3. Il ricorso per motivi aggiunti attiene alle “Modalità operative per il riconoscimento delle tariffe a copertura dei costi sostenuti dal GSE per le attività di gestione, verifica e controllo relative ai meccanismi di incentivazione e sostegno delle fonti **rinnovabili** e dell'efficienza energetica”, pubblicate nel sito internet del GSE in data 13.5.2015, redatte ai sensi del ridetto All. 1.

Oltre a denunciarne l'illegittimità derivata (anche il nuovo atto sarebbe affetto dai medesimi vizi dedotti in riferimento al d.m. 24.12.2014; v. *sub* “quarto motivo”), con l'impugnazione aggiuntiva i ricorrenti sviluppano essenzialmente le doglianze formulate con l'atto introduttivo (ribadite nel corpo dei singoli mezzi), aggiungendo ulteriori argomenti di cui occorre dar conto.

3.1.1. Nel “primo motivo aggiunto” è anzitutto reiterata la censura prospettante il difetto di istruttoria e la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità già inficianti (a dire degli istanti) il DM.

La doglianza è infondata.

Gli stessi ricorrenti riconoscono che dopo l'approvazione delle tariffe da parte del Ministero, il Gestore, “con l'atto oggetto della presente impugnativa, [...] ha statuito con quali modalità dette tariffe debbano essere riscosse nei confronti degli operatori del mercato” (pag. 12 mm.aa.).

Si tratta cioè di un atto che intende dare attuazione al provvedimento tariffario.

L'infondatezza degli analoghi vizi dedotti a carico del DM consente dunque di addivenire alla medesima conclusione anche per le “modalità operative”.

3.1.2. Con la seconda parte del mezzo (*sub* n. 2.1.3 mm.aa.) i ricorrenti assumono che il GSE, anziché limitarsi a indicare le “modalità operative” della riscossione, avrebbe disciplinato anche le conseguenze del mancato o parziale pagamento delle tariffe, stabilendo decadenze e inibizioni nei confronti degli operatori in mora (pagg. 13 ss.).

In particolare, il Gestore – operando in assenza di potere regolamentare, al di fuori di ogni previsione normativa e in contrasto col d.l. n. 91/2014 e col d.m. 24.12.2014 (non potendo rilevare il cit. par. 13, All. 1), e dunque violando sia il principio di legalità dell'azione amministrativa sia il divieto di prestazioni patrimoniali imposte *ex art.* 23 Cost. – avrebbe stabilito:

- par. 5.1: la subordinazione del riconoscimento della cogenerazione ad alto rendimento (CAR) al riscontro dell'avvenuto pagamento della tariffa;

- par. 6.3: l'inibizione della “ricezione dei Certificati di Immissioni in Consumo, sia nella fase di emissione a cura del GSE, sia attraverso il blocco delle funzionalità di scambio dei certificati implementate nel portale informatico BIOCAR”;

- par. 3 (pag. 5): l'applicazione della tariffa annuale a tutti gli impianti che, anche per un solo giorno, abbiano presentato una convenzione valida di ritiro dedicato (arrivando in tal modo a prevedere tariffe anche molto elevate per impianti che abbiano fruito di incentivazioni ammontanti a “pochi euro”).

Le doglianze, in merito alle quali il Gestore nulla ha osservato, sono fondate nei sensi di seguito precisati.

Nella “premessa” del documento (par. 1) si legge che esso “come previsto dall’Allegato 1 del DM 24/12/2014, illustra le modalità operative con cui i soggetti beneficiari dei diversi meccanismi incentivanti sono tenuti a riconoscere al GSE i costi per le attività di gestione, verifica e controllo, con particolare riferimento alle modalità di fatturazione da parte del GSE, di versamento delle tariffe da parte dei soggetti interessati, nonché alle conseguenze del mancato o parziale pagamento delle stesse”.

Nelle successive sezioni (parr. 2 ss.) sono presi specificamente in considerazione i diversi ambiti di operatività delle tariffe (conto energia, ritiro dedicato, scambio sul posto, ecc.), con indicazioni sulle “conseguenze del mancato o parziale pagamento” (parr. 2.3, 3.3, 4.3, 5.3, ecc.).

I ricorrenti contestano anzitutto il fatto che il Gestore abbia ritenuto di disciplinare le “conseguenze del mancato o parziale pagamento” delle tariffe.

In questi termini, la doglianza è inammissibile per genericità, risultando necessaria l’individuazione delle specifiche statuizioni a loro dire affette dai vizi dedotti (il riferimento alle anzidette “conseguenze” è di carattere generale e non implica necessariamente che, per ciascuno degli ambiti di interesse, siano dettate “modalità” di riscossione difformi dal canone normativo).

A tale puntualizzazione gli istanti hanno peraltro proceduto richiamando le previsioni in materia di CAR, biocarburanti e ritiro dedicato.

Per questa parte, il motivo è ammissibile e fondato (indipendentemente dal riferimento al solo par. 13, All. 1, DM), atteso che le statuizioni del Gestore non sono sorrette da adeguata fonte normativa.

Ciò è desumibile dal raffronto tra le disposizioni del All. 1, DM, e le inerenti “modalità operative”; precisamente:

*a) riconoscimento CAR:*

- DM: la tariffa (tab. 5) “è riconosciuta al GSE secondo modalità operative pubblicate dal GSE sul proprio sito internet” (par. 6, ult. cpv.);

- “modalità operative” (par. 5): “la comunicazione dell’esito della richiesta di riconoscimento CAR è subordinata al riscontro, da parte del GSE, del pagamento della tariffa” (par. 5.1, sulle “modalità di fatturazione da parte del GSE”, 2° cpv.; prima è precisato che il Gestore invia al richiedente “la fattura con l’importo relativo al contributo di istruttoria”);

*b) “biocarburanti”:*

- DM: il Gestore “provvederà a definire le modalità di riconoscimento dei corrispettivi mediante istruzioni operative pubblicate sul proprio sito internet” (par. 7, 2° cpv.);

- “modalità operative” (par. 6): “Agli operatori che non versassero, in tutto o in parte, i corrispettivi dovuti nei tempi e con le modalità previste dal presente documento, è inibita la ricezione dei Certificati di Immissione in Consumo, sia nella fase di emissione a cura del GSE, sia attraverso il blocco delle funzionalità di scambio dei certificati implementate nel portale informatico BIOCAR” (par. 6.3, sulle “conseguenze del mancato o parziale pagamento”, 1° cpv.; al 2° cpv. si precisa che il

GSE “si riserva la facoltà di avviare, nelle sedi opportune, le azioni necessarie al recupero del credito”);

c) “ritiro dedicato”:

DM: la tariffa (tab. 3) “è dovuta su base annua ed è riconosciuta al GSE mediante compensazione delle somme erogate, secondo modalità operative pubblicate dal GSE sul proprio sito internet” (par. 2, 2° cpv.);

- “modalità operative” (par. 3): “la tariffa è applicata, con cadenza annuale, agli impianti che nell’anno di riferimento presentino, per almeno un giorno, una Convenzione valida di Ritiro Dedicato, esclusi gli impianti con potenza nominale fino a 3 kW” (par. 3, 2° cpv.).

Le contestate previsioni fuoriescono dunque dall’ambito oggettivo determinato nel DM, posto che non si limitano a individuare “modalità” o “istruzioni operative” per la riscossione delle tariffe, ma stabiliscono modalità di applicazione delle tariffe stesse, invadendo un ambito riservato ad atti di rango normativo.

Le previsioni delle “modalità operative” innanzi specificate sono pertanto illegittime e vanno conseguentemente annullate.

3.2. I ricorrenti infine deducono: con il “secondo motivo” (*sub* 2.2 mm.aa.), che la fondatezza delle doglianze prospettate col secondo motivo del ricorso originario sarebbe dimostrata dalla circostanza dell’espunzione, dalle “modalità operative”, della Tab. 2, All. 1, DM; con il terzo mezzo, che nemmeno le “modalità operative” recherebbero alcun chiarimento sulle “modifiche impiantistiche” suscettibili di sottoposizione a tariffa.

Si tratta di assunti inammissibili perché non qualificabili alla stregua di motivi di ricorso e comunque inconferenti: se, per un verso, le “modalità operative” nulla dicono in merito al corrispettivo fisso per i CV, per altro verso, dal loro oggetto esula l’individuazione delle fattispecie rilevanti ai fini dell’applicazione delle tariffe (come reiteratamente sostenuto, peraltro, dai medesimi ricorrenti).

3.3. In conclusione, anche il ricorso per motivi aggiunti è in parte fondato e va accolto per quanto di ragione.

Devono essere di conseguenza annullati i seguenti punti delle “modalità operative”: 5.1, 2° cpv.; 6.3, 1° cpv.; 3, 2° cpv..

4. La novità delle questioni trattate consente di ravvisare i presupposti per disporre l’integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III-ter, definitivamente pronunciando, accoglie in parte il ricorso e il ricorso per motivi aggiunti e, per l’effetto, annulla gli atti impugnati nei sensi specificati in motivazione, ai punti 2.4 e 3.3.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 28 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

•