

Le Sezioni unite della Corte di cassazione confermano la giurisdizione del G.A. sulle controversie aventi ad oggetto le tariffe incentivanti per la produzione di energia da fonti alternative

Cass. civ., s.u., ordinanza 13 dicembre 2017, n. 29922 – Pres. Schirò, Est. Di Virgilio

Energia elettrica – Tariffe incentivanti per produzione di energia da fonti alternative – Controversie – Giurisdizione esclusiva del G.A.

Rientrano nella giurisdizione esclusiva del G.A. ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a. le controversie aventi ad oggetto le tariffe incentivanti per la produzione di energia da fonti alternative (1)

(1) I.- La pronuncia è stata resa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione in sede di regolamento preventivo di giurisdizione nell'ambito di una controversia avente ad oggetto la domanda per il riconoscimento del diritto all'adeguamento della tariffa incentivante per l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, alla variazione Istat dei prezzi al consumo, secondo il disposto dall'art. 6, comma 6, del d.m. 28 luglio 2005 (recante la disciplina del c.d. Primo conto energia), nonché l'accertamento negativo del diritto del G.S.E. (Gestore dei servizi energetici s.p.a.), alla ripetizione di quanto già corrisposto a detto titolo.

La Corte, con motivazione sintetica, ha rilevato che:

a) poiché la controversia ha ad oggetto l'applicazione del d.m. 28 luglio 2005, la contestazione afferisce alla materia della produzione dell'energia rientrando nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133 c.p.a., comma 1, lett. o), che contempla *"le controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche e quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti"*;

b) con l'ordinanza del 4 maggio 2017, n. 10795 ha già diffusamente riconosciuto la giurisdizione amministrativa sulla controversia introdotta dal soggetto produttore di energia fotovoltaica - ammesso, a seguito di specifica convenzione, stipulata col gestore dei servizi energetici, a beneficiare delle tariffe incentivanti previste dal d. lgs. n. 387 del 2003 (art. 6) - al fine di contestare la rimodulazione disposta dal d.l. n. 91 del 2014, (art. 26) convertito con modificazioni, dalla l. n. 116 del 2014, sul rilievo che la predetta disposizione non ha definito per intero la vicenda, rimettendone la regolamentazione a successivi decreti ministeriali ed, infine, a singoli provvedimenti del gestore, chiamato ad intervenire non nella veste di mera controparte della convenzione (capace, perciò, di soli atti paritetici), ma

come P.A., destinata ad operare in posizione di supremazia mediante l'esercizio di poteri autoritativi finalizzati ad assicurare l'attuazione della superiore volontà della legge.

II. – Con la pronuncia in rassegna la Corte dà continuità al principio di diritto già affermato da:

c) Cass. civ., sez. un., ordinanze 27 aprile 2017, nn. 10409, 10410 e 10411, secondo cui *“la controversia avente ad oggetto la domanda per il riconoscimento del diritto all’adeguamento della tariffa incentivante per l’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, alla variazione Istat dei prezzi al consumo, secondo il disposto dall’art. 6, comma 6, del D.M. 28 luglio 2005, come stabilito anche nella convenzione stipulata con il G.S.E, rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell’art. 133 cod. proc. amm., comma 1, lett. o), che contempla “le controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche e quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti”*” (successivamente ribadito da Cass. civ., sez. un., 2 maggio 2017, n. 10650);

d) più di recente, in tema di giurisdizione sulle controversie relative alle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, si sono pronunciate:

d1) Cass. civ., sez. un., ordinanza 15 maggio 2017, n. 11989, in *Diritto & Giustizia* 2017 (16 maggio), secondo cui *«rientra nella giurisdizione del giudice ordinario il ricorso avverso la cartella di pagamento emessa a seguito del decreto con cui il Ministero dello Sviluppo Economico ha disposto la revoca delle agevolazioni concesse ai sensi della legge 19 dicembre 1992, n. 488, per un piano di investimento comprensivo della realizzazione di un impianto eolico ed il recupero del contributo erogato. Con tale ricorso, infatti, si contesta, sotto diversi aspetti, l’efficacia esecutiva del titolo; d’altra parte, presupposto del processo di esecuzione civile è l’esistenza di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile, senza che possano venire in rilievo profili cognitori di accertamento dell’obbligazione, sicché, in punto di giurisdizione, non può individuarsi altro giudice competente sulla materia che non sia il giudice civile»*;

d2) Cass. civ., sez. un., ordinanza 13 giugno 2017, n. 14653, secondo cui *«in materia di incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonte rinnovabile, la controversia concernente il provvedimento di decadenza, adottato dal gestore pubblico nell’esercizio dei poteri di sua competenza, dal diritto della società produttrice alla tariffa incentivante e la conseguenziale richiesta di restituzione alla società cessionaria del credito dei contributi percepiti riguarda la «produzione di energia», essendo la previsione di contributi tariffari un efficace strumento di indirizzo della produzione energetica nazionale, ed appartiene, pertanto, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell’art. 133, 1° comma, lett. o), dell’allegato I al d.leg. n. 104 del 2010; invero, sebbene il cessionario non è produttore di energia pulita, il credito ceduto non può essere considerato al di fuori del rapporto da cui trae origine, non essendo ipotizzabile un differente atteggiarsi del*

provvedimento di decadenza, e della giurisdizione che su di esso si innesta, a seconda dei destinatari dei suoi effetti giuridici>>;

e) in termini analoghi alla decisione in commento, rispetto alla natura pubblica dei servizi energetici, cfr. Cass. civ., sez. un., ordinanza 24 febbraio 2014, n. 4326, in *Foro it.*, 2015, I, 1066, secondo cui:

e1) <<posto che: a) la società gestore dei servizi energetici svolge funzioni di natura pubblicistica nel settore elettrico; b) nell'attribuzione di benefici per impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili essa esercita potestà amministrative e valuta un pubblico interesse, il privato nei confronti di tali atti è titolare di un interesse legittimo, rispetto al quale sussiste la giurisdizione amministrativa>>;

e2) <<posto che rispetto alla sospensione, da parte della società Gestore dei servizi energetici, dei pagamenti di incentivazioni per impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili, che derivi dall'esercizio di poteri di autotutela rispetto a precedenti provvedimenti di ammissione ai benefici, il privato è titolare di un interesse legittimo, la relativa controversia è devoluta al giudice amministrativo>>;

f) la giurisprudenza amministrativa è costante nell'affermare che sono devolute al giudice amministrativo le vertenze insorte con il G.S.E. in tema di diniego, revoca o decadenza, delle tariffe incentivanti (cfr. T.a.r. per il Lazio, sez. III *ter*, 4 dicembre 2014, nn. 12232 e 12236); in tema di qualificazione per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili (c.d. qualificazione Iafr; cfr. T.a.r. per il Lazio, sez. III *ter*, 17 novembre 2014, nn. 11477, 11478, 11479, 11481, 11483); in tema di controllo sugli impianti fotovoltaici (cfr. Tar Lazio, sez. III *ter*, 15 luglio 2013, nn. 6992, 6993, 6994, 7002, 7036);

g) una volta riconosciuta la natura pubblicistica delle funzioni svolte dal G.S.E. in materia di incentivazioni per le fonti rinnovabili, trovano applicazione, per le vertenze relative a interventi successivi alla concessione dell'incentivazione, i criteri di riparto elaborati rispetto alle analoghe vertenze con pubbliche amministrazioni; in particolare, riconosce la giurisdizione amministrativa per le vertenze conseguenti a provvedimenti con cui il G.S.E. abbia esercitato poteri di autotutela, Cass. civ., sez. un., ord. 11 luglio 2014, n. 15941, in *Foro it.*, 2015, I, 246; 7 maggio 2014, n. 9826, *id.*, 2014, I, 3536; Cons. Stato, ad. plen., 29 gennaio 2014, n. 6, *ibid.*, III, 518, con nota di TRAVI (cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza); nonché Cass. civ., sez. un., 21 gennaio 2014, n. 1132, in *Le banche dati, archivio Cassazione civile*;

h) sulla individuazione del giudice amministrativo competente per questo tipo di controversie, cfr. Cons. Stato, sez. V, ord. 21 settembre 2011, n. 5319, *Foro it.*, Rep. 2011, voce *Giustizia amministrativa*, n. 355, secondo cui <<la competenza territoriale per queste vertenze spetta al Tar Lazio, dato che gli strumenti incentivanti, nonostante siano riferibili ad un determinato impianto, hanno effetti sull'intero sistema nazionale di produzione dell'energia elettrica, costituendo strumenti per il raggiungimento degli scopi — evidentemente non localizzabili — di incentivazione

all'uso delle energie rinnovabili, al risparmio energetico e alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica>>>;

i) in dottrina, sul regime di incentivazione per le fonti rinnovabili e sul ruolo del Gse, cfr. COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia (fonti rinnovabili e sostenibilità dell'ambiente)*, Milano, 2014; MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, 499 ss.; QUADRI, *Energia sostenibile - Diritto internazionale, dell'Unione europea e interno*, Torino, 2012; AMMANNATI, *L'incertezza del diritto - A proposito della politica per le energie rinnovabili*, in www.rqda.eu, 2011;

j) sulla legittimità delle recenti modifiche alla disciplina delle tariffe incentivanti per la produzione di energia da fonti rinnovabili si veda [Corte cost., ordinanza 12 giugno 2017, n. 138](#) (oggetto della [News US 4 luglio 2017](#) con ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza cui si rinvia) secondo cui *“Sono manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2 e comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 77 della Costituzione”*;

k) sulle sanzioni interdittive introdotte in tema di tariffe incentivanti per i produttori di energia da fonti rinnovabili si veda [Corte cost., sentenza 10 marzo 2017, n. 51](#) (oggetto della [News US 17 marzo 2017](#) ai cui riferimenti si rinvia) che, in accoglimento di una questione sollevata da una serie di ordinanze della sez VI del Consiglio di Stato, ha *“dichiarato costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 76 Cost., gli artt. 23, comma 3, e 43, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) che, in tema di incentivi alle imprese che producono energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare, contemplanò la ulteriore sanzione della esclusione decennale da futuri incentivi, a carico dei soggetti per i quali sia stato accertato che abbiano fornito dati o documenti non veritieri, ovvero abbiano reso dichiarazioni false o mendaci”*;

l) secondo Cass. civ., sez. un., ordinanza 24 luglio 2017, n. 18165 (oggetto della [News US 25 settembre 2017](#)), *“Le controversie concernenti la costruzione e l'esercizio di un impianto eolico - anche quando involgono l'accertamento della disciplina delle distanze - implicano l'accertamento della legittimità dei provvedimenti autorizzatori e, essendo riferibili alla materia delle infrastrutture energetiche e dell'uso del territorio, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, lett. f) ed o) del codice del processo amministrativo.”*