

ENERGIA: T.A.R. Lozio -Roma, Sezione III-ter, Sentenza 16 maggio 2025, n. 9378, in Foro Amministrativo, n. 5 del 2025, pag. 713.

1. Energia – Impianti FER - Provvedimenti del GSE: sono espressione di un potere di verifica, accertamento e controllo, di natura doverosa e ad esito vincolato.

2. Energia – Impianti FER - Provvedimenti adottati dal GSE nell'esercizio del potere di verifica, accertamento e controllo - Art. 21 nonies, l. n. 241 del 1990 - Inapplicabilità -Ragioni.

3. Energia – Impianti FER - Divieto di artato frazionamento degli impianti - Costituisce una declinazione del generale divieto di abuso del diritto.

4. Energia – Impianti FER - Compresenza della localizzazione degli impianti nel medesimo sito e unicità della società responsabile dei vari impianti - Artato frazionamento della potenza degli impianti -Sussiste.

6. Energia – Impianti FER - Effettuazione di diverse attività di controllo nel corso del tempo da parte del GSE - È da ritenersi come fisiologica - Formazione di un provvedimento implicito avente ad oggetto l'effettuazione di un controllo positivo dei requisiti -Inconfigurabilità.

7. Energia – Impianti FER - art. 42, comma 3, d.lgs. n. 28/2011, nel testo modificato dall'art. 56, comma 7, d.l. n. 76/2020 - Disciplinante i controlli del GSE ai fini dell'erogazione degli incentivi per gli impianti da fonti rinnovabili - Non ha natura di norma di interpretazione autentica, né efficacia retroattiva.

1. I provvedimenti del GSE sono espressione di un potere di verifica, accertamento e controllo, di natura doverosa e ad esito vincolato; inoltre, la decadenza non si connota affatto di alcuna natura sanzionatoria, differenziandosi dalla sanzione sia sul piano dell'elemento soggettivo, non richiedendo né dolo né colpa, sia sul piano dell'effetto ablatorio, che è limitato e coincide al massimo con l'utilità già concessa mediante il provvedimento ampliativo (1).

2. Il potere di verifica, accertamento e controllo esercitato dal GSE è volto al riscontro dell'esattezza delle dichiarazioni formulate da un privato nell'ambito di una procedura volta ad attribuire sovvenzioni pubbliche e la completezza delle condizioni e dei requisiti per l'accesso al rapporto incentivante, sicché esulano nel caso di specie le caratteristiche proprie degli atti di secondo grado e, nel contesto normativo applicabile alla fattispecie, antecedente l'entrata in vigore del d.l. n. 76/2020, non è applicabile l'art. 21 nonies, l. n. 241 del 1990, in tema di limiti all'esercizio dell'autotutela amministrativa (2).

3. Il divieto di artato frazionamento degli impianti costituisce una declinazione, nello specifico settore dei meccanismi di incentivazione per la produzione di energia da fonti rinnovabili, del generale divieto di abuso del diritto, quale principio generale dell'ordinamento giuridico. L'elusione delle regole di settore al fine di conseguire vantaggi non spettanti non può assurgere a fattispecie costitutiva del diritto all'incentivazione (o del diritto a un'incentivazione superiore a quella spettante), in quanto pregiudica gli altri operatori economici che quelle regole hanno rispettato, vanifica l'imposizione, ad opera dei vari regimi incentivanti di specifici requisiti di potenza per l'ammissione al beneficio e frustra, in ultima analisi, la stessa finalità perseguita attraverso la distribuzione delle risorse scarse in questione (3).

4. La compresenza della localizzazione degli impianti nel medesimo sito e l'unicità della società responsabile dei vari impianti depongono per la correttezza del rilievo dell'artato frazionamento della potenza degli impianti e delle iniziative imprenditoriali volte a realizzarli.

5. Una volta che sia accertato l'artato frazionamento di impianti di produzione di energia rinnovabile, il provvedimento che dispone, nell'ambito dello stesso sistema incentivante (ad esempio, un determinato Conto Energia) il riconoscimento di una tariffa incentivante in misura inferiore a fronte

della potenza superiore riconducibile all'intero impianto, è una rideterminazione, per la quale non è in generale richiesta la ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 21 nonies, l. n. 241/1990.

6. L'effettuazione di diverse attività di controllo nel corso del tempo è da ritenersi come fisiologica, nel rispetto dell'art. 21 nonies, l. n. 241/1990, oggetto di espresso richiamo dall'art. 42, d.lgs. n. 28/2011, *ratione temporis* applicabile, e la mera presenza di un'informazione nei fascicoli, inerente la qualifica dell'impianto come parte di un più ampio parco fotovoltaico, in assenza di un provvedimento espresso circa la correttezza dell'assegnazione tariffaria, non determina la formazione di un provvedimento implicito avente ad oggetto l'effettuazione di un controllo positivo dei requisiti (4).

7. L'art. 42, comma 3, d.lgs. n. 28/2011, nel testo modificato dall'art. 56, comma 7, d.l. n. 76/2020, che disciplina i controlli del GSE ai fini dell'erogazione degli incentivi per gli impianti da fonti rinnovabili, non ha natura di norma di interpretazione autentica, né efficacia retroattiva (5).

(1) Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. III *ter*, n. 5254 del 2023; Cons. St., sez. II, n. 640 del 2023; TAR Lazio, Roma, sez. III *ter*, n. 2877 del 2019.

(2) Cfr. Corte Cost., 13 novembre 2020 n. 237; Cons. St., sez. IV, 12 dicembre 2019 n. 8442; id., sez. IV, 9 settembre 2019 n. 6118; id., sez. II, 17 maggio 2023 n. 4913; id., sez. II, 2 maggio 2023 n. 4349.

(3) Cfr. Cons. St., sez. II, 18 gennaio 2023 n. 640; TAR Lazio, Roma, sez. III *ter*, n. 7647 del 2024; id., n. 775 del 2023.

(4) Cfr. Cons. St., sez. II, n. 2488 del 2022.

(5) Cfr. Cons. St., sez. II, 12 aprile 2022 n. 2743.

FATTO

1. Con ricorso cumulativo notificato il 13 gennaio e depositato il 25 gennaio 2022, la Carlino 1 s.r.l. impugna i 17 provvedimenti di conclusione del procedimento di verifica in epigrafe del Gestore dei Servizi Energetici s.p.a. (GSE), relativi ad altrettanti impianti fotovoltaici nella titolarità della ricorrente e siti nel Comune di Carlino (UD) di potenza inferiore a 50 kW, aventi a oggetto accertamento dell'artato frazionamento degli impianti, con conseguente rideterminazione tariffaria in base alla fascia tariffaria per gli impianti di potenza superiore a 5000 kW, anche agli effetti del calcolo dell'incentivo spettante per l'energia prodotta dall'impianto a partire dall'entrata in esercizio e dei corrispettivi spettanti nell'ambito del sistema di ritiro dedicato.

I 17 impianti in questione sono stati ammessi alle tariffe incentivanti del D.M. 6 agosto 2010 (c.d. Terzo Conto Energia).

La ricorrente impugna inoltre gli atti endoprocedimentali e i decreti ministeriali 31 gennaio 2014 e 23 giugno 2016.

1.1. Il ricorso si basa in sintesi sui seguenti motivi di diritto:

I "*Sul rispetto della normativa di riferimento, sulla assenza di condotta elusiva e di vantaggio economico. Violazione e falsa applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011. Violazione e falsa applicazione del d.m. 19.2.2007. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 della legge n. 241/90. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione e falsa applicazione del d.m. 31.1.2014. Violazione degli artt. 3 e 97*

Cost. Violazione del principio del legittimo affidamento. Eccesso di potere per errata presupposizione in fatto e travisamento dei fatti rilevanti. Eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità dell'azione amministrativa. Sviamento di potere";

Non sussisterebbe inoltre alcun profilo di artato frazionamento degli impianti.

Né il Secondo Conto Energia (D.M. 19 febbraio 2007) né il Terzo Conto Energia (D.M. 6 agosto 2010) disciplinano la fattispecie dell'artato frazionamento, che non sarebbe stata all'epoca una violazione rilevante e sarebbe stata introdotta solo con il Quarto Conto Energia.

La ricorrente ha inoltre optato per il procedimento autorizzativo più complesso, l'autorizzazione unica, non sussistendo quindi neanche un'elusione finalizzata ad avere l'accesso agli incentivi sulla base di un titolo semplificato.

La società ha comunque preventivamente interrogato il GSE sul punto ottenendo conferma della necessità di presentare istanze di incentivo in relazione a ciascun POD, in luogo di un'unica istanza per tutti gli impianti.

Né potrebbe rilevare l'asserito beneficio in termini di prezzi minimi garantiti, previsti dalle convenzioni RID (per il ritiro dedicato dell'energia) introdotte dalla delibera ARERA 280/2007 e stipulate dalla società per ciascun impianto, trattandosi di un regime diverso dalla tariffa incentivante e, a tutto voler concedere, il GSE (o l'autorità a ciò competente) potrebbe procedere con il recupero soltanto di quelle somme erogate in eccesso nell'ambito della convenzione RID, in omaggio al principio di proporzionalità ma non intervenire sulla tariffa incentivante.

Sussiste inoltre violazione dell'art. 12 della l. 241/1990.

Il "Sulla inapplicabilità e, in ogni caso, sulla illegittimità del d.m. 23.6.2016. Violazione e falsa applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011. Violazione del principio di irretroattività degli atti amministrativi. Violazione della direttiva 2009/28/CE e del principio del legittimo affidamento. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione dell'art. 41 della CDFUE. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa. Sviamento di potere";

Il GSE avrebbe indebitamente applicato il D.M. 23 giugno 2016 (c.d. decreto FER) per motivare l'accertamento dell'artato frazionamento, pur a fronte di un suo ambito di applicazione relativo alle fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico e della sua irretroattività.

Né si tratterebbe di principio immanente nell'ordinamento.

Sarebbero altresì violati i principi di certezza del diritto e legittimo affidamento degli operatori nella stabilità dell'ordinamento.

In subordine, difetterebbero i presupposti previsti dall'art. 29 del D.M. 23 giugno 2016, essendo gli impianti dotati di autonomo punto di connessione alla rete e indipendenti.

La parcellizzazione degli impianti è stata operata in ragioni di profili prettamente ingegneristici, avallata dal Gestore di rete e il GSE, in sede di una prima verifica, non ha sollevato rilievi sulle installazioni.

In subordine la ricorrente impugna il decreto 23 giugno 2016 perché abiliterebbe il GSE a un indebito sindacato sui titoli autorizzativi, violerebbe il principio di irretroattività degli atti regolamentari, dell'affidamento, della tutela della proprietà e delle previsioni che governano l'esercizio del potere sanzionatorio.

III *"Sulla violazione dei principi che governano l'esercizio del potere di autotutela. Violazione dell'art. 21-nonies, l. n. 241 del 1990. Violazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011. Violazione dei principi di buona fede, certezza del diritto e legittimo affidamento ex artt. 3,97 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1, 1° protocollo addizionale alla CEDU. Violazione del principio di proporzionalità e del principio di ragionevolezza. Sviamento di potere";*

Sotto altro profilo, la ricorrente deduce: (i) l'applicabilità della disciplina dell'autotutela ai procedimenti di verifica del GSE, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 56, comma 7, del d.l. n. 76/2020, convertito in legge n. 120/2020; (ii) l'illegittimità dei provvedimenti in considerazione della carenza dei presupposti previsti dall'art. 21-nonies della legge n. 241/90, tenuto conto degli esiti positivi di precedenti verifiche per 16 impianti.

IV *"Sulla invasione nella sfera di attribuzione di altre pubbliche amministrazioni e sulla incompetenza del GSE a sindacare la fine lavori. Violazione e falsa applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011. Violazione della direttiva 2009/28/CE. Violazione degli artt. 3,5,97,118 Cost. Sviamento di potere. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio di libera amministrazione. Eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa";*

Il GSE si sarebbe ingerito in una verifica di natura prettamente edilizia con chiaro difetto di competenza, senza che il Gestore di rete E-Distribuzione s.p.a. abbia sollevato obiezioni sulla fine dei lavori.

Il GSE avrebbe poi trascurato che l'Amministrazione regionale ha espressamente assentito la realizzazione di piccoli impianti di potenza inferiore a 50 kW.

V *"Sulla violazione dei principi che governano l'esercizio del potere sanzionatorio. Violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97 Cost. Violazione dell'art. 49 CDFUE. Violazione degli articoli 6 e 7 CEDU. Violazione e falsa applicazione della legge n. 689/1981. Violazione del principio di legalità. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione in ordine all'elemento soggettivo del soggetto agente";*

Per la ricorrente i provvedimenti impugnati avrebbero natura sanzionatoria, con correlata violazione a questo riguardo del principio di legalità, del principio di personalità della responsabilità e dell'intensità dell'elemento soggettivo, del principio di proporzionalità.

VI *"Sulla violazione del legittimo affidamento, della libertà di iniziativa economica e del diritto di proprietà della Società. Violazione della direttiva 2009/28/CE. Violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. 1, 1° protocollo addizionale alla CEDU. Violazione degli artt. 3,41 e 97 Cost. Violazione del principio di proporzionalità e del principio di ragionevolezza. Sviamento"*;

Ad avviso della società, i provvedimenti impugnati determinano una lesione del suo diritto di proprietà, in violazione dell'art. 1 del 1° Protocollo addizionale alla CEDU e sussiste anche sotto questo profilo la violazione della stabilità delle relazioni giuridiche e dell'affidamento.

VII *"In via subordinata: sulla corretta determinazione degli incentivi spettanti. Violazione e falsa applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011. Violazione e falsa applicazione del d.m. 31.1.2014. Violazione e falsa applicazione del d.m. 5.5.2011. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa. Sviamento di potere"*;

In subordine, il GSE avrebbe errato nel rimodulare la tariffa, riconosciuta per impianti superiori a 5.000 kW tenendo in conto il totale dei 113 impianti della società ricorrente (96 ammessi al Secondo Conto con il regime Salva-Alcoa della l. 129/2010 più 17 distintamente ammessi al Terzo Conto, questi ultimi oggetto del presente giudizio), laddove avrebbe invece dovuto calcolare la somma della potenza dei soli 17 impianti ammessi al Terzo Conto, per un totale di potenza esprimibile da questi impianti inferiore a 1 MW, con conseguente accesso alla più conveniente tariffa nell'ambito del Terzo Conto.

2. Si è costituito in giudizio il GSE per chiedere il rigetto del ricorso.

3. Il Tribunale ha successivamente accolto l'istanza del GSE volta al deposito di documentazione su supporto informatico.

4. In vista dell'udienza di merito del 4 dicembre 2024, le parti hanno depositato memorie e repliche *ex art. 73 c.p.a.*

Il GSE ha formulato articolate difese nel senso dell'infondatezza di tutti i motivi di ricorso.

5. All'esito dell'udienza del 4 dicembre 2024, il Tribunale ha disposto con ordinanza i seguenti incumbenti istruttori a carico del GSE:

"Ritenuto opportuno acquisire copia al fascicolo, da parte del GSE, di tutti gli atti di ciascun procedimento di verifica con sopralluogo esitato in modo positivo nel 2013, suddivisi in relazione ai soli impianti oggetto del presente giudizio per come individuati nell'epigrafe del ricorso (cfr. provvedimenti conclusivi prodotti al doc. 14 della ricorrente);

Ritenuto di disporre il predetto deposito su supporto informatico (chiavetta USB), entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza, in numero pari a cinque copie comprensive della copia per la ricorrente, in ragione della verosimile dimensione quantitativa dei file da depositare e della connessa difficoltà a depositare sia via pec che con upload, stante analogo deposito già autorizzato con decreto presidenziale nel corso del giudizio, e sussistendo le ragioni tecniche già rilevate con riferimento all'art. 136, co. 2, c.p.a. e all'art. 9, co. 8, dell'allegato 1 al D.P.C.S. 28 luglio 2021 contenente le "Regole tecniche-operative del processo amministrativo telematico".

6. All'esito della successiva udienza del 23 aprile 2025, previo deposito della documentazione richiesta e di ulteriori scritti difensivi ex art. 73 c.p.a., la causa è stata trattenuta in decisione.

Diritto

DIRITTO

7. Il ricorso è infondato.

8. Il primo motivo del ricorso, che deduce insussistenza di condotta elusiva finalizzata all'artato frazionamento e dei relativi vantaggi economici, può essere esaminato congiuntamente al secondo, che deduce inapplicabilità e in ogni caso illegittimità del D.M. 23 giugno 2016.

I predetti motivi sono infondati.

8.1. Va richiamato l'orientamento più volte ribadito dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. ad esempio, Cons. Stato, II, 640 del 18 gennaio 2023) secondo cui il divieto di artato frazionamento degli impianti costituisce una declinazione, nello specifico settore dei meccanismi di incentivazione per la produzione di energia da fonti rinnovabili, del generale divieto di abuso del diritto, quale principio generale dell'ordinamento giuridico (cfr. TAR Lazio, III-ter, 7647/2024; 775/2023).

8.2. L'elusione delle regole di settore al fine di conseguire vantaggi non spettanti non può assurgere a fattispecie costitutiva del diritto all'incentivazione (o del diritto a un'incentivazione superiore a quella spettante), in quanto pregiudica gli altri operatori economici che quelle regole hanno rispettato, vanifica l'imposizione, ad opera dei vari regimi incentivanti di specifici requisiti di potenza per l'ammissione al beneficio e frustra, in ultima analisi, la stessa finalità perseguita attraverso la distribuzione delle risorse scarse in questione.

8.3. È stato precisato che il divieto dell'abuso degli istituti giuridici - cui è funzionale la nozione di "artato frazionamento" - è un valore ordinamentale diffuso e di portata generale, che non richiede specifiche e puntuali disposizioni settoriali, posto che consegue all'intrinseca necessità di rispettare la ratio dell'istituto volta per volta in considerazione (Cons. Stato, II, 12 aprile 2022, n. 2747; Cons. Stato, IV, 25 gennaio 2021, nr. 739, 746, 747, 748, 749).

8.4. In coerenza il "decreto controlli" del 31 gennaio 2014 sancisce, con formula aperta, che al di fuori delle fattispecie di violazioni rilevanti espressamente contemplate nell'allegato 1 il rigetto dell'istanza e la decadenza dagli incentivi può derivare, oltre che da "violazioni" e "inadempimenti", anche da "elusioni" a cui consegua un indebito accesso agli incentivi (art. 11).

8.5. Il frazionamento degli impianti deve comunque essere finalizzato, mediante un contegno elusivo, a limitare la potenza degli impianti e, per l'effetto, a sfruttare procedure autorizzative più snelle ovvero a conseguire incentivi non spettanti o superiori a quelli spettanti (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2022 n. 1393, ord. 15 giugno 2020 n. 3520 e 12 giugno 2020 n. 3428).

8.6. Per queste ragioni, norme come l'art. 29 del D.M. 23 giugno 2016 e l'art. 12, comma 5, del D.M. 5 maggio 2011 non hanno natura costitutiva del divieto di artato frazionamento ma hanno soltanto chiarito, sul piano positivo, in relazione al rispettivo ambito applicativo, gli elementi connotanti una fattispecie elusiva (più impianti riconducibili ad un'unica iniziativa imprenditoriale) comunque operante in materia, a prescindere dalla disciplina dettata dai relativi decreti ministeriali, con l'indicazione di taluni indizi, di carattere non tassativo, da cui desumere l'artato frazionamento (Cons. Stato, Sez. II, 640 del 18 gennaio 2023).

8.7. Inoltre, a confutazione degli assunti della società sull'indipendenza dei punti di consegna, la giurisprudenza ha ripetutamente osservato che l'esistenza di autonomi punti di connessione non priva che quando i medesimi siano collocati sulla medesima particella o su particelle contigue ciò può confermare l'esistenza di un artato frazionamento (cfr. recentemente, Cons. Stato, II, 2194 e 2193 del 5 marzo 2024, in fattispecie in cui il contatore di scambio era di proprietà del Gestore di rete e la società ammessa agli incentivi non ne aveva potuto sceglierne la collocazione fisica; ed ancora, Cons. Stato, II, 2743 del 12 aprile 2022; TAR Lazio, III-ter, 6615 del 17 aprile 2023, passata in giudicato; Cons. Stato, VI, 8718 del 12 ottobre 2022; TAR Lazio, III-ter, 3242 del 21 marzo 2022; id., 447 del 13 marzo 2021).

Nel caso di specie, la compresenza della localizzazione degli impianti nel medesimo sito e l'unicità della società responsabile dei vari impianti depone per la correttezza del rilievo dell'artato frazionamento della potenza degli impianti e delle iniziative imprenditoriali volte a realizzarli.

8.8. Il GSE ha inoltre accertato il vantaggio economico derivante dall'artato frazionamento ossia i maggiori introiti derivanti dalle convenzioni di ritiro dedicato stipulate per i singoli impianti e non rileva la risposta formulata da un addetto dal GSE a un legale incaricato dalla società in merito alla necessità di collegare ogni impianto ad un singolo e indipendente punto di consegna dell'energia alla rete, trattandosi di risposta che non si riferisce alla corretta attribuzione della tariffa ma che, in via generale e astratta, conferma la corretta presentazione di distinte istanze per distinti POD ai fini dell'ammissione al secondo Conto Energia.

8.9. Il richiamo formulato dal GSE nei provvedimenti al D.M. 23 giugno 2016, relativo alle fonti diverse dal fotovoltaico e successivo all'ammissione alla tariffa per gli impianti fotovoltaici in questione, è quindi da intendersi come meramente ricostruttivo di un sistema nel quale nel tempo il divieto di artato frazionamento è stato oggetto di previsioni esplicite, senza che tuttavia nell'ambito del primo, del secondo e del terzo Conto Energia potesse sostenersi la possibilità di eludere i limiti di potenza degli impianti e di ottenere indebitamente vantaggi in termini di benefici economici, tariffari o di titoli autorizzativi spettanti per fasce di potenza inferiore.

8.10. Le deduzioni di illegittimità del D.M. 23 giugno 2016 sono assorbite da quanto sopra evidenziato.

9. Il terzo motivo, che deduce l'applicabilità alla fattispecie dell'art. 56, comma 7, del d.l. 76/2020 e la violazione dell'art. 21-nonies della l. 241/90, è infondato.

9.1. Per effetto dell'art. 56, co. 7, del d.l. 76/2020, il testo dell'art. 42 del d.lgs. 28/2011 così dispone: *"Nel caso in cui le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli di cui ai commi 1 e 2 siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, il GSE in presenza dei presupposti di cui all'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate, e trasmette all'Autorità l'esito degli accertamenti effettuati per l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481".*

9.2. L'art. 42, comma 3, del d.lgs. 28/2011, dopo la modifica operata dal d.l. 76/2020, è riferito alla decadenza o al rigetto, ossia al provvedimento adottato ai sensi dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. 28/2011 in combinato disposto con l'art. 11, comma 1, del D.M. 31 gennaio 2014, non a una rideterminazione ex art. 11, comma 3, del D.M. cit., indipendente da decadenza o da rigetto.

9.3. L'operatore economico decade da un sistema incentivante quando ne fuoriesce del tutto: il mantenimento del rapporto incentivante, con una tariffa, una fascia tariffaria o un premio tariffario diversi da quelli originari, fa sì che non possa parlarsi di decadenza ma di mera rideterminazione.

9.4. Una volta che sia accertato l'artato frazionamento di impianti di produzione di energia rinnovabile, il provvedimento che dispone, nell'ambito dello stesso sistema incentivante (ad esempio, un determinato Conto Energia) il riconoscimento di una tariffa incentivante in misura inferiore a fronte della potenza superiore riconducibile all'intero impianto, è una rideterminazione, per la quale non è in generale richiesta la ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 21-nonies della l. 241/90.

In questo senso depone il criterio di interpretazione letterale, applicato all'art. 42 co. 3 del d.lgs. 28/2011 e all'art. 11, co 1 e co. 3, del D.M. 31 gennaio 2014, ribadito come prioritario dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 1/2025.

9.5. Più in generale, con riferimento ai provvedimenti di decadenza e rigetto, l'art. 56 cit. non ha quanto al comma 7 portata retroattiva (Cons. Stato, sez. II, 14 dicembre 2023 n. 10819) e i provvedimenti odiernamente impugnati sono stati emessi in data 19 novembre 2021 ossia anteriormente all'applicabilità del termine ex art. 21-nonies della l. 241/90 (come anticipato "*il termine di diciotto mesi introdotto dalla novella inizia a decorrere solo dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (17 luglio 2020), non potendo invece applicarsi retroattivamente*", cfr. Cons. Stato, II, 127 del 4 gennaio 2023; TAR Lazio, III-ter, 1803 del 15 febbraio 2021; 11319 del 30 agosto 2022; 2526 del 3 marzo 2022; 11278 del 3 novembre 2021, 6545 del 3 giugno 2021, 6853 del 10 novembre 2020, 10147 del 7 ottobre 2020).

9.6. La norma citata, per espressa previsione, si applica invece ai procedimenti pendenti o, se già definiti, esclusivamente a seguito di apposita istanza dell'interessato, alle condizioni indicate dall'art. 56, comma 8, del d.l. 76/2020 (Cons. Stato, II, 4 gennaio 2023, n. 127).

9.7. È stato infatti osservato che l'art. 42, comma 3, del d. lgs. n. 28/2011, nel testo modificato dall'art. 56, comma 7, del d.l. n. 76/2020, che disciplina i controlli del GSE ai fini dell'erogazione degli incentivi per gli impianti da fonti rinnovabili, non ha natura di norma di interpretazione autentica, né efficacia retroattiva (Cons. Stato Sez. II, 12 aprile 2022, n. 2743).

9.8. Il potere di verifica, accertamento e controllo esercitato dal Gestore è volto al riscontro della esattezza delle dichiarazioni formulate da un privato nell'ambito di una procedura volta ad attribuire sovvenzioni pubbliche e la completezza delle condizioni e dei requisiti per l'accesso al rapporto incentivante, sicché esulano nel caso di specie le caratteristiche proprie degli atti di secondo grado e, nel contesto normativo applicabile alla fattispecie, antecedente l'entrata in vigore del d.l. 76/2020, non è applicabile l'art. 21-nonies della L. 241 del 1990 in tema di limiti all'esercizio dell'autotutela amministrativa (Corte costituzionale, 13 novembre 2020, n. 237; Cons. Stato, IV, 8442 del 12 dicembre 2019; IV, 6118 del 9 settembre 2019; II, 4913 del 17 maggio 2023; II, 4349 del 2 maggio 2023).

9.9. Con riferimento all'effettuazione di un primo controllo nel 2012-2013 per sedici impianti, oggetto di acquisizione documentale in via istruttoria in corso di causa, si osserva poi quanto segue.

La documentazione acquisita in giudizio dimostra che l'oggetto delle due attività di controllo non è sovrapponibile.

Nel primo caso il controllo ha avuto ad oggetto l'ispezione di sedici impianti quanto a specifici componenti tecnici e il campionamento delle matricole dei moduli fotovoltaici e dei convertitori.

Nel secondo caso, oggetto del presente giudizio, il controllo ha avuto ad oggetto la riconducibilità di tutti gli impianti di cui è titolare la ricorrente a un'unica iniziativa imprenditoriale e l'artificioso

frazionamento di un parco fotovoltaico in più impianti di dimensioni e potenza minori agli effetti tariffari.

Non si rientra dunque in un caso di sostanziale autotutela, inteso come ripensamento di una statuizione già vagliata con esito positivo quanto al corretto dimensionamento degli impianti in rapporto alle tariffe cui hanno avuto accesso.

Né cambia la conclusione la circostanza che nelle istanze di accesso agli incentivi fosse rappresentato l'inquadramento dell'impianto in un parco fotovoltaico, a meno di voler sostenere la conclusione secondo cui qualsiasi informazione resa in allegato a un'istanza di ammissione agli incentivi può determinare implicitamente un vaglio positivo del requisito ad essa sotteso.

Questa conclusione non può essere ricavata da un'applicazione del principio di buona fede: quest'ultimo, tratto dal diritto privato ove si presuppone la parità delle parti del rapporto giuridico e e positivizzato nel diritto amministrativo all'art. 1, comma 2-bis, della L. 241/90 quando applicato alla produzione di energia da fonte rinnovabile va commisurato alle esigenze pubblicistiche dello sviluppo delle energie rinnovabili, cui sovrintende il GSE, quali:

- la produzione di energia da fonte rinnovabile in modo tecnicamente conforme, a tutela degli utenti e del consolidamento del razionale sviluppo delle energie rinnovabili, così da evitare la diffusione di impianti carenti sotto il profilo tecnico potenzialmente forieri di danni e promuovere invece la diffusione di impianti tecnicamente conformi;
- e il necessario contenimento degli oneri, a carico della finanza pubblica o degli utenti dell'energia elettrica, che sopportano economicamente gli incentivi per sviluppo delle energie in questione, in modo da evitare sovraincentivazioni o attribuzioni di incentivi non dovuti.

9.10. In quest'ottica, l'effettuazione di diverse attività di controllo nel corso del tempo è da intendersi come fisiologica, nel rispetto dell'art. 21-*nonies* oggetto di espresso richiamo dall'art. 42 del d.lgs. 28/2011 *ratione temporis* applicabile, e la mera presenza di un'informazione nei fascicoli, inerente la qualifica dell'impianto come parte di un più ampio parco fotovoltaico, in assenza di un provvedimento espresso circa la correttezza dell'assegnazione tariffaria, non determina la formazione di un provvedimento implicito avente a oggetto l'effettuazione di un controllo positivo dei requisiti (cfr. Cons. Stato, II, 2488/2022 citata in giudizio dal Gestore).

10. Il quarto motivo, che deduce sotto vari aspetti l'invasione da parte del GSE della sfera di competenza del Gestore di rete e dell'amministrazione regionale, è infondato.

10.1. Il GSE non si è ingerito in una verifica di natura edilizia, esorbitante dalla propria competenza, ma ha unicamente esercitato il potere di verifica e controllo concernente il puntuale rispetto dei requisiti previsti dalla L. 129/2010, né ha sindacato sotto alcun profilo la validità dell'autorizzazione regionale.

10.2. L'attività di controllo è rimasta nell'alveo dell'art. 42, comma 1, del d.lgs. 28/2011, secondo cui *"L'erogazione di incentivi nei settori elettrico, termico e dell'efficienza energetica, di competenza del GSE, è subordinata alla verifica dei dati forniti dai soggetti responsabili che presentano istanza. La verifica, che può essere affidata anche agli enti controllati dal GSE, è effettuata attraverso il controllo della documentazione trasmessa, nonché con controlli a campione sugli impianti.*

I controlli sugli impianti, per i quali i soggetti preposti dal GSE rivestono la qualifica di pubblico ufficiale, sono svolti anche senza preavviso ed hanno ad oggetto la documentazione relativa all'impianto, la sua configurazione impiantistica e le modalità di connessione alla rete elettrica".

11. Il quinto motivo, che deduce la violazione di norme e principi in materia di sanzioni, è infondato.

11.1. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 18/2020 ha chiarito che i provvedimenti del GSE sono espressione di un potere di verifica, accertamento e controllo, di natura doverosa e ad esito vincolato; inoltre, *"la decadenza non si connota affatto di alcuna natura sanzionatoria, differenziandosi dalla sanzione sia sul piano dell'elemento soggettivo, non richiedendo né dolo né colpa, sia sul piano dell'effetto ablatorio, che è limitato e coincide al massimo con l'utilità già concessa mediante il provvedimento ampliativo"* (Tar Lazio, III-Ter, n. 5254/2023).

11.2. La differenza tra la decadenza e la sanzione risiede quindi nel fatto che la decadenza non richiede l'elemento soggettivo e che l'effetto ablatorio prodotto è limitato e coincide "al massimo" con l'utilità già concessa mediante il provvedimento ampliativo (Cons. di Stato, Ad. Plen. 18/2020; II, n. 5094/2023; Tar Lazio, III-Ter, n. 5254/2023).

11.3. Inoltre, *"il discrimen tra la decadenza dal beneficio incentivante e la sanzione per la violazione delle norme che disciplinano il rapporto con la pubblica amministrazione è segnato dallo stesso art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011, che specificatamente demanda al GSE il compito di trasmettere gli atti, a base del provvedimento di decadenza, all'Autorità indipendente di settore (ARERA) per l'eventuale irrogazione delle sanzioni"* (TAR Lazio, III-ter, 1803/2021).

11.4. Si tratta di conclusioni a maggior ragione applicabili ai meno lesivi provvedimenti di rideterminazione tariffaria.

12. Il sesto motivo, che deduce violazione del diritto di proprietà per come garantito dall'art. 1, Protocollo 1, della CEDU, è infondato.

Per come osservato nella pronuncia 16/2017 della Corte costituzionale, il principio di "protezione della proprietà", esteso ai diritti di credito, di cui al citato art. 1 del Protocollo CEDU, non è di ostacolo ad interventi da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (Corte EDU, sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri c. Italia) e, al fine della verifica di sussistenza di un tale interesse e della congruità delle sue modalità attuative, è riconosciuto, a ciascuno Stato membro, un ampio margine di apprezzamento (Corte EDU, sentenza della Grande Camera, 29 marzo 2010,

Depalle c. Francia; Corte EDU, sentenza della Grande Camera, 26 giugno 2012, Herrmann c. Germania).

Né sussistono margini di violazione dell'affidamento per quanto osservato con riferimento a precedenti motivi.

12.1. Inoltre, con specifico riferimento alla direttiva 2009/28/CE, la sua lettura, in particolare dei considerando n. 8 e 14, manifesta che l'obiettivo nazionale obbligatorio è costituito per ogni Stato membro da una quota percentuale di energia sul consumo finale lordo che deve essere necessariamente prodotta da fonti rinnovabili, nell'ambito dell'obiettivo complessivo del 20% fissato a livello comunitario.

La fissazione di un obiettivo obbligatorio a livello nazionale consente *"di creare la stabilità a lungo termine di cui le imprese hanno bisogno per effettuare investimenti razionali e sostenibili nel settore delle energie rinnovabili"* (considerando 8).

Tra le principali finalità dell'obiettivo nazionale obbligatorio vi è quella di creare certezza per gli investitori nonché stimolare lo sviluppo costante di tecnologie capaci di generare energia a partire da ogni tipo di fonte rinnovabile (considerando 14).

12.2. La certezza degli investitori si realizza, quindi, mediante l'obbligatorietà della quota percentuale di energia da fonti rinnovabili che lo Stato membro è tenuto a raggiungere, obiettivo a cui sono strumentali sia le misure di sostegno erogate da G.S.E., imperniate sul c.d. effetto incentivazione, sia il connesso potere di verifica, controllo e decadenza.

La medesima direttiva (considerando 25) sancisce, infatti, che *"per il corretto funzionamento dei regimi di sostegno nazionali è essenziale che gli Stati membri possano controllare gli effetti e i costi dei rispettivi regimi in funzione dei loro diversi potenziali"*.

Il potere di verifica e di decadenza, garantendo la distribuzione degli incentivi ai soli operatori economici in possesso dei requisiti di legge secondo la logica incentivante sopra indicata, lungi dal pregiudicare le finalità della direttiva, è invece funzionale al raggiungimento all'obiettivo nazionale obbligatorio e alla creazione di un quadro di certezza per gli investitori, come previsto dalla direttiva medesima.

In questo senso non può ravvisarsi alcuna violazione del legittimo affidamento sul diritto all'incentivo (cfr. fra le tante Cons. Stato, II, 640/2023 nel confermare TAR Lazio, III-ter, 2877/2019).

13. Con il settimo motivo, la ricorrente sostiene in subordine l'erronea quantificazione dell'incentivo. Quanto alla affermata necessità di considerare la fascia di potenza degli impianti inferiore a 1 MW, per i soli 17 impianti oggetto di causa, anziché come fatto dal GSE tutti i 113 impianti in titolarità della Carlino 1 s.r.l., con correlata attribuzione della fascia di potenza superiore a 5 MW e accesso a una tariffa deteriore, è sufficiente osservare che gli altri 96 impianti, ammessi al Terzo Conto Energia

e oggetto del ricorso n.r.g. 645/2022, già oggetto della sentenza di rigetto 768/2025 di questo TAR, sono stati interessati da analoghi provvedimenti di rimodulazione tariffaria con passaggio alla tariffa per potenza superiore a 5 MW, avendo il GSE accertato l'installazione di un unico parco fotovoltaico sullo stesso sito.

14. In conclusione il ricorso è infondato.

Le spese seguono l'ordinario criterio della soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M

P.Q.M.

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

Condanna la Carlino 1 s.r.l. al pagamento delle spese di lite in favore del Gestore dei Servizi Energetici s.p.a. - GSE liquidate in euro 4.000 (quattromila) oltre oneri di legge, con distrazione in favore dell'avv. Gianluca Brancadoro dichiaratosi antistatario.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Tuccillo, Presidente FF

Gabriele La Malfa Ribolla, Referendario, Estensore

Giacomo Nappi, Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 16 MAG. 2025.

1. Cassa Depositi e Prestiti - Disciplina pubblicistica concernente le procedure di affidamento dei contratti pubblici.

2. Cassa Depositi e Prestiti - Alienazioni di beni pubblici - Mediante conferimento nel Fondo comune di investimento - Non è attività di pubblico interesse - Ma di interesse generale - Sottoposta alla disciplina di diritto privato.

3. Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Con cui è contestata la mancata inclusione di un immobile nell'elenco degli immobili suscettibili di acquisizione da parte del fondo gestito da Cassa Depositi e Prestiti - Inammissibilità - Per carenza di giurisdizione del G.A. in favore del G.O.

1. Cassa Depositi e Prestiti non è sottoposta alla disciplina pubblicistica concernente le procedure di affidamento dei contratti pubblici. Cassa Depositi e Prestiti utilizza uno strumento giuridico, quale il fondo di investimento immobiliare, che prevede l'acquisizione di immobili individuati dagli stessi gestori con l'utilizzazione di risorse economiche reperite sul mercato attraverso l'offerta di quote agli investitori, cui deve essere assicurata una adeguata remunerazione, non diversamente da quanto accadrebbe in una operazione di investimento immobiliare posta in essere dal gestore di un fondo privato. La rilevanza costituzione della tutela del risparmio, pur giustificando l'assoggettamento di tale società alla disciplina speciale dettata dal d.lgs. n. 58/1998, non comporta la trasformazione della sua attività in una pubblica funzione, trattandosi pur sempre di un'attività imprenditoriale, sia pure contrassegnata da uno statuto particolare, contraddistinto dalla previsione di particolari requisiti di professionalità, dall'imposizione di specifici obblighi di informazione e di diligenza e dalla sottoposizione ad un articolato sistema di controlli .

2. L'alienazione del bene pubblico da parte di Cassa Depositi e Prestiti, mediante conferimento nel Fondo comune di investimento, è stata adottata per la realizzazione di un interesse generale, che è quello della valorizzazione del patrimonio pubblico, ma con modalità che, in concreto, non si differenziano da quelle offerte dal mercato di riferimento, con assenza di profili di influenza da parte di un soggetto pubblico e mediante perseguimento di logiche esclusivamente economiche. Ne discende come l'attività in questione non sia in concreto un'attività di pubblico interesse, bensì al più di interesse generale; perciò, sottoposta alla disciplina di diritto privato, e come i beni oggetto della procedura di vendita, rientrino, pertanto, tra i beni privati.

3. È inammissibile, per carenza di giurisdizione del G.A. in favore del G.O., il ricorso con cui è contestata la mancata inclusione di un immobile nell'elenco degli immobili suscettibili di acquisizione da parte del fondo gestito da Cassa Depositi e Prestiti — («Immobili Target»), di cui all'avviso del 26 maggio 2022, con la conseguenza che il processo può essere riassunto dinanzi all'Autorità Giudiziaria munita di giurisdizione con le modalità e i termini di cui all'art. 11, c.p.a.

FATTO e DIRITTO

Con il presente gravame, la società ricorrente impugna l'atto in epigrafe con cui Cassa Depositi e Prestiti C.D.P. Real Asset Società di Gestione del Risparmio s.p.a. (nel prosieguo anche "CDP") - all'esito della valutazione comparativa di cui all'avviso pubblico, recante la manifestazione di interesse ad *"acquisire la proprietà o il diritto di superficie su un numero di immobili non inferiore a dodici - numero stabilito nelle norme attuative del PNRR in ragione dell'ammontare delle risorse disponibili, pari, come sopra rilevato, a 150 milioni di euro - che dovranno essere idonei per la gestione turistico alberghiera entro la data del 31 dicembre 2025"* - ha individuato un elenco degli

immobili suscettibili di potenziale acquisizione da parte del fondo da costei gestito (c.d. "Immobili Target"), senza tuttavia comprendervi anche l'immobile di proprietà della ricorrente, in tesi *"avente le caratteristiche di cui al punto 2 dell'Avviso"*.

La ricorrente chiede l'annullamento *in parte qua* di tale elenco, assumendone l'illegittimità sotto una serie di profili nonché formulando un'istanza incidentale di accesso ex art. 116, comma 2, c.p.a., con cui contesta il diniego di accesso opposto da CDP con nota prot. (Omissis)/23 del 28 febbraio 2023 all'ostensione documentale di cui all'istanza del 20 febbraio 2023 (con cui la società chiedeva le schede di sintesi e di dettaglio degli immobili utilmente collocati in graduatoria, in uno alle relative schede di valutazione redatte da ciascun commissario), nell'intento di censurare innanzi a questo Collegio il giudizio meramente numerico assegnato da CDP all'immobile di sua proprietà.

CDP si costituiva in giudizio con memoria di pura forma.

La Sezione con ordinanza n. 10105/2023 accoglieva l'istanza di accesso agli atti avanzata dalla ricorrente ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., *"per l'effetto ordina(ndo) a CDP di esibire entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione o (se anteriore) dalla notificazione del presente provvedimento giurisdizionale, copia della documentazione (ancora non ostesa) oggetto dell'istanza di accesso della ricorrente del 20 febbraio 2023 rendendola disponibile mediante estrazione di copia conforme all'originale, con trasmissione della stessa in via telematica oppure nella diversa modalità indicata dalla ricorrente, fatti salvi gli accorgimenti che CDP riterrà necessari per la tutela della riservatezza di soggetti terzi eventualmente menzionati in detta documentazione"*.

La ricorrente formulava, poi, avverso la medesima lista ulteriori motivi aggiunti, contestando i punteggi numerici assegnati dalla commissione agli immobili proposti.

CDP instava per la reiezione anche di tali nuove censure.

L'udienza pubblica per la trattazione del merito veniva più di una volta differita su istanza di parte ricorrente in relazione all'aver la resistente avviato - atteso il mancato *"raggiungimento del numero minimo di 12 immobili da acquisire da parte del Fondo ... che dovranno essere idonei per la gestione turistico alberghiera entro la data del 31 dicembre 2025"* - *"una ulteriore fase procedurale finalizzata alla individuazione di altri immobili suscettibili di acquisizione, fino alla concorrenza di un numero complessivo minimo di 12, attingendo nell'ambito di quelli che hanno superato lo Screening Requisiti, come definito nell'Avviso"*, con riferimento alla quale la ricorrente manifestava la permanenza dell'interesse alla selezione.

Da ultimo CDP con memoria del 24 gennaio 2025 eccepiva in rito l'inammissibilità dell'intero gravame per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo in relazione a quanto già affermato da questa Sezione in analoga vicenda (T.A.R. Lazio, Sezione II, n. 983/2025), comunque, poi riferendo de *"gli esiti della nuova fase di valutazione"* e, in particolare, che *"la struttura*

immobiliare della ricorrente è stata definitivamente esclusa dall'elenco degli immobili suscettibili di acquisto con determinazione del 28 ottobre 2024 - non impugnata e depositata in atti il 16 gennaio 2024 -, per la seguente ragione: "in esito ai sopralluoghi ed agli ulteriori approfondimenti condotti con il supporto dei tecnici incaricati dalla Scrivente, è emerso che le tempistiche stimate per la conclusione degli interventi di riqualificazione dell'immobile oggetto della Vostra manifestazione di interesse (l'"Immobile") non risultano compatibili con il sopra indicato termine del 31 dicembre 2025. Ciò posto, coerentemente con quanto rappresentato nella precedente nostra comunicazione del 14 dicembre 2023 - in merito al criterio prioritario di individuazione degli immobili eleggibili, costituito dal rispetto della scadenza del 31 dicembre 2025 per il perseguimento della Misura - la Scrivente ha definito il perimetro di quelli suscettibili di potenziale acquisizione, escludendo l'Immobile di Vostra proprietà".

All'udienza pubblica del 26 marzo 2025, la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione, previo avviso alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., dell'esistenza di eventuali profili di improcedibilità del ricorso.

Il Collegio ritiene che - a prescindere da eventuali profili di improcedibilità del gravame per omessa impugnativa del sopravvenuto provvedimento di nuova esclusione degli immobili della società ricorrente (la determinazione del 28 ottobre 2024, depositata in atti il 16 gennaio 2024) - il ricorso sia, come eccepito da parte resistente, radicalmente inammissibile per difetto di giurisdizione in conformità al già citato precedente di questa Sezione (la sentenza n. 983/2025) alle cui più ampie motivazioni si rinvia.

La Corte di Cassazione ha, infatti, escluso che CDP sia sottoposta alla disciplina pubblicistica concernente le procedure di affidamento dei contratti pubblici, in particolare, affermando che:

- "nonostante la dichiarata connessione dell'oggetto sociale con le finalità istituzionali della Cassa Depositi e Prestiti, la società in esame è riconducibile, a tutti gli effetti, al modello di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 58 del 1998, ovverosia alla società di gestione del risparmio (S.G.R.), e come tale inserita a pieno titolo nell'ordinamento previsto dal predetto decreto, alle cui disposizioni è tenuta a prestare osservanza, al pari delle altre società del medesimo tipo autorizzate ad operare sul mercato dei servizi d'investimento, ed in particolare a prestare i servizi indicati dall'art. 33 cit. Essa opera pertanto in un settore contraddistinto dall'esistenza di una pluralità di soggetti in competizione tra loro, offrendo al pubblico degli investitori qualificati servizi d'investimento non diversi da quelli prestati dagli altri operatori, sulla base delle medesime regole cui sono assoggettati questi ultimi, e perseguendo obiettivi di rendimento la cui preventiva fissazione esclude, in linea di massima, la possibilità di lasciarsi guidare, nell'esercizio della propria attività, da considerazioni diverse da quelle economiche";

- CDP utilizza uno "strumento giuridico, quale il fondo d'investimento immobiliare, che prevede l'acquisizione d'immobili individuati dagli stessi gestori con l'utilizzazione di risorse economiche reperite sul mercato attraverso l'offerta di quote agl'investitori, cui dev'essere assicurata un'adeguata remunerazione, non diversamente da quanto accadrebbe in un'operazione d'investimento immobiliare posta in essere dal gestore di un fondo privato";
- "non può invece condividersi l'analogia che" il Consiglio di Stato, Sezione V, nella sentenza n. 965/2020 (annullata dalla Corte di Cassazione) "ravvisa con gli enti previdenziali, la cui attività, consistente nell'investimento in immobili dei contributi versati dagli iscritti, a garanzia della futura erogazione delle pensioni, non consente di assimilare la CDP a tali enti, avuto riguardo al carattere pubblico delle funzioni esercitate da questi ultimi in favore degli iscritti, all'obbligatorietà della contribuzione ed all'inderogabilità delle prestazioni erogate, indipendenti dalla fruttuosità degli investimenti compiuti. Il Giudice amministrativo, pur riconoscendo che l'attività d'investimento della CDPI è necessariamente orientata all'acquisizione di assets patrimoniali reputati maggiormente appetibili, ammette d'altronde la possibilità che l'investimento non dia i frutti sperati o comporti addirittura una perdita, ma ritiene tali caratteristiche insufficienti ad escludere la connotazione pubblicistica dell'attività, affermando che tale evenienza è connaturata alla stessa attività di gestione dei fondi e connessa alle scelte strategiche operate dai gestori, senza considerare che la stessa espone la società ai medesimi rischi cui vanno incontro gli altri operatori presenti sul mercato, dal momento che né le norme citate né lo statuto prevedono alcuna forma di ripianamento delle perdite o comunque di finanziamento da parte della Cassa Depositi e Prestiti";
- "la rilevanza costituzionale della tutela del risparmio, pur giustificando l'assoggettamento di tali società alla disciplina speciale dettata dal D.Lgs. n. 58 del 1998, non comporta la trasformazione della loro attività in una pubblica funzione, trattandosi pur sempre di un'attività imprenditoriale, sia pure contrassegnata da uno statuto particolare, contraddistinto dalla previsione di particolari requisiti di professionalità, dall'imposizione di specifici obblighi d'informazione e di diligenza e dalla sottoposizione ad un articolato sistema di controlli" (in tal senso, Cassazione Civile, Sezioni Unite, 18 gennaio 2022, n. 1482 e 1494).

A ciò si aggiunga, altresì, come l'alienazione del bene pubblico mediante conferimento nel Fondo comune di investimento è stata certamente adottata per la realizzazione di un interesse generale, che è quello della valorizzazione del patrimonio pubblico, ma con modalità che, in concreto, non si differenziano da quelle offerte dal mercato di riferimento, con assenza di profili di influenza da parte di un soggetto pubblico e mediante il perseguimento di logiche esclusivamente economiche (Corte di Cassazione, Sezione I civile, 16 gennaio 2019, n. 956).

Ne discende come l'attività in questione non sia in concreto un'attività di pubblico interesse, bensì al più di interesse generale, perciò sottoposta alla disciplina di diritto privato, e come i beni oggetto della procedura di vendita per cui è causa rientrino, pertanto, tra i beni privati (in tal senso, anche T.A.R. Veneto, Sez. I, 30 dicembre 2024 n. 3091).

Per quanto fin qui detto, il ricorso deve, dunque, essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore dell'autorità giudiziaria ordinaria, dinanzi alla quale il giudizio potrà essere riproposto, secondo quanto previsto all'art. 11 del codice del processo amministrativo.

La peculiarità della vicenda processuale e la definizione della causa in rito giustificano la compensazione tra le parti 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 per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore della giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale il processo può essere proseguito con le modalità e i termini di cui all'art. 11 cod. proc. amm..

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Annamaria Gigli, Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 06 MAG. 2025.