

N. 02169/2016 REG.PROV.COLL.

N. 07355/2015 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 7355 del 2015, proposto da
CONFINDUSTRIA CECED ITALIA – ASSOCIAZIONE NAZIONALE DI PRODUTTORI DI
APPARECCHI DOMESTICI E PROFESSIONALI, in persona del Presidente p.t., elettivamente
domiciliata in Roma, Piazza Paganica n. 13 presso lo studio dell'avv. Fabio Francario che,
unitamente all'avv. Dario De Blasi, la rappresenta e difende nel presente giudizio

contro

- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona del Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio;
- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, in persona del Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio;
- AUTORITA' PER L'ENERGIA ELETTRICA, IL GAS ED IL SISTEMA IDRICO, in persona del legale rappresentante p.t., domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege la rappresenta e difende nel presente giudizio;
- ENEA – AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE, in persona del legale rappresentante p.t., domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege la rappresenta e difende nel presente giudizio;

nei confronti di

- RICERCA SUL SISTEMA ENERGETICO – R.S.E. S.P.A., in persona del legale rappresentante p.t. – non costituita in giudizio;
- GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI – G.S.E. S.P.A., in persona del legale rappresentante p.t. – non costituito in giudizio;

per l'annullamento

e/o l'accertamento dell'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'ambiente, anche a seguito dell'istanza spedita dalla ricorrente il 01/04/15, rispetto all'obbligo di concludere i procedimenti volti all'adeguamento e all'aggiornamento delle linee-guida per la preparazione, esecuzione e valutazione dei progetti e per la definizione dei criteri e delle modalità per il rilascio dei certificati bianchi di cui agli artt. 6 comma 2° d.m. del 28/12/12 e 7 comma 5 d. lgs. n. 102/2014,

per l'accertamento dell'obbligo dei predetti Ministeri di concludere i procedimenti in esame

e per la condanna delle predette amministrazioni all'adozione dei consequenziali provvedimenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli enti ed amministrazioni in epigrafe indicate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 21 gennaio 2016 il dott. Michelangelo Francavilla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso spedito per la notifica a mezzo posta il 03/06/15 e depositato il 12/06/15 la Confindustria Ceced Italia – Associazione Nazionale Produttori di Apparecchi Domestici e Professionali ha chiesto l'annullamento e, comunque, l'accertamento dell'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'ambiente, anche a seguito dell'istanza spedita dalla ricorrente il 01/04/15, rispetto all'obbligo di concludere i procedimenti volti all'adeguamento e all'aggiornamento delle linee-guida per la preparazione, esecuzione e valutazione dei progetti e per la definizione dei criteri e delle modalità per il rilascio dei certificati bianchi di cui agli artt. 6 comma 2° d.m. del 28/12/12 e 7 comma 5 d. lgs. n. 102/2014, l'accertamento dell'obbligo dei Ministeri di concludere i procedimenti in esame e la condanna delle amministrazioni all'adozione dei consequenziali provvedimenti.

I Ministeri dello sviluppo economico e dell'ambiente, l'Autorità Garante per l'energia elettrica ed il gas e l'ENEA, costituitisi in giudizio con comparsa depositata il 26/10/15, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Alla Camera di Consiglio del 21/01/16 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

La Confindustria Ceced Italia – Associazione Nazionale Produttori di Apparecchi Domestici e Professionali chiede l'annullamento e, comunque, l'accertamento dell'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'ambiente, anche a seguito dell'istanza spedita dalla ricorrente il 01/04/15, rispetto all'obbligo di concludere i procedimenti volti all'adeguamento e all'aggiornamento delle linee-guida per la preparazione, esecuzione e valutazione dei progetti e per la definizione dei criteri e delle modalità per il rilascio dei certificati bianchi di cui agli artt. 6 comma 2° d.m. del 28/12/12 e 7 comma 5 d. lgs. n. 102/2014, l'accertamento dell'obbligo dei Ministeri di concludere i procedimenti in esame e la condanna delle predette amministrazioni all'adozione dei consequenziali provvedimenti.

Il decreto del ministero dello sviluppo economico del 28 dicembre 2012 avente ad oggetto la “determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli anni dal 2013 al 2016 e per il potenziamento del meccanismo dei certificati bianchi” prevede che:

- “con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, si provvede all'adeguamento, rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo n. 28/2011, delle linee guida per la preparazione, esecuzione e valutazione dei progetti e per la definizione dei criteri e delle modalità

per il rilascio dei certificati bianchi. L'adeguamento delle linee guida è effettuato con il supporto dell'ENEA e di RSE e previo svolgimento, da parte degli stessi Ministeri, di una consultazione pubblica e diventa operativo nei termini stabiliti dal decreto di adozione dell'adeguamento e, comunque, non prima del 1° gennaio 2014. A decorrere dalla medesima data del 1° gennaio 2014, hanno accesso al sistema dei certificati bianchi esclusivamente progetti ancora da realizzarsi o in corso di realizzazione. Fino all'entrata in vigore del decreto di approvazione dell'adeguamento, sono applicabili, ai fini dell'attuazione del presente decreto le linee guida approvate con la delibera EEN n. 09/11 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas del 27 ottobre 2011, nelle parti non incompatibili con il presente decreto” (art. 6 comma 2);

- i progetti predisposti ai fini del rispetto degli obblighi di incremento dell'efficienza energetica degli usi finali di energia “possono essere eseguiti con le seguenti modalità:

a) mediante azioni dirette dei soggetti obbligati, o da società da essi controllate;

b) mediante azioni delle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale non soggette all'obbligo;

c) tramite società terze operanti nel settore dei servizi energetici, comprese le imprese artigiane e loro forme consortili;

d) tramite i soggetti di cui all'art. 19, comma 1, della legge 9 gennaio 1991, n. 10, che hanno effettivamente provveduto alla nomina del responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia;

e) tramite le imprese operanti nei settori industriale, civile, terziario, agricolo, trasporti e servizi pubblici, ivi compresi gli Enti pubblici purché provvedano alla nomina del responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia applicando quanto previsto all'art. 19, comma 1, della legge 9 gennaio 1991, n. 10, ovvero si dotino di un sistema di gestione dell'energia certificato in conformità alla norma ISO 50001 e mantengano in essere tali condizioni per tutta la durata della vita tecnica dell'intervento” (articolo 7 comma 1°).

Secondo l'art. 7 d. lgs. n. 102/2014, poi:

- “l'obiettivo di risparmio nazionale cumulato di energia finale da conseguire nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020, è determinato secondo la metodologia di attuazione ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2012/27/UE” (comma 1°);

- “entro il 31 dicembre 2016 e successivamente entro il 31 dicembre 2018, il Ministero dello sviluppo economico, con il supporto dell'ENEA e del GSE, redige un rapporto sullo stato di conseguimento dell'obbligo di cui al comma 1. Qualora da tali rapporti dovesse risultare un volume di risparmi ottenuti insufficiente rispetto all'obbligo previsto, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, introduce, anche su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico, misure di potenziamento del sistema di sostegno basato sui certificati bianchi e nuove misure in grado di dare maggiore efficacia alle politiche di promozione dell'efficienza energetica, nel rispetto dei vincoli di bilancio pubblico. In ogni caso, gli stessi Ministeri provvedono, sentita l'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico, entro 120 giorni dall'emanazione del presente decreto ad aggiornare le linee guida di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 28 dicembre 2012 concernente la determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli anni dal 2013 al 2016, per tener conto di quanto previsto agli articoli 5 e 15 del presente decreto. Lo stesso provvedimento contiene disposizioni per migliorare l'efficacia del meccanismo, anche con eventuali modifiche della soglia dimensionale richiesta, per valorizzare i risparmi energetici derivanti da misure volte al miglioramento comportamentale e per prevenire comportamenti speculativi” (comma 5).

Dall'esame delle disposizioni ora richiamate emerge che, secondo quanto previsto dall'art. 6

comma 2° d.m. 28/12/12, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del predetto decreto (avvenuta il 03/01/13), i Ministeri dello sviluppo economico e dell'ambiente avrebbero dovuto emanare un decreto interministeriale per l'adeguamento, rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo n. 28/2011, delle linee guida per la preparazione, esecuzione e valutazione dei progetti e per la definizione dei criteri e delle modalità per il rilascio dei certificati bianchi; i medesimi Ministeri, in virtù di quanto previsto dall'art. 7 comma 5° del decreto legislativo 4 luglio 2014 n. 102, entro 120 giorni dall'emanazione del predetto decreto (avvenuta, ai sensi dell'art. 20 dello stesso, il 19 luglio 2014), avrebbero dovuto procedere all'adeguamento delle linee guida di cui al citato art. 6 comma 2° d.m. 28/12/12.

Le norme citate, pertanto, stabiliscono termini specifici a carico dei Ministeri dello sviluppo economico e dell'ambiente per procedere all'adeguamento delle linee – guida di cui al d.m. del 28/12/12, adempimento che non risulta ancora perfezionato nonostante la diffida a provvedere spedita dalla ricorrente a mezzo posta il 03/04/15 e ricevuta dai Ministeri dello sviluppo economico e dell'ambiente rispettivamente in date 07/04/15 e 13/04/15.

La Confindustria Ceced Italia è, da parte sua, titolare della legittimazione e dell'interesse a ricorrere al fine della chiesta declaratoria d'illegittimità del silenzio in quanto associazione di produttori di apparecchi domestici e professionali avente, tra l'altro, lo scopo di tutelare gli interessi generali e collettivi degli associati che sono legittimati, ai sensi del citato art. 7 comma 1° d.m. 28/12/12, alla presentazione di progetti di efficienza energetica finalizzati all'emissione dei “certificati bianchi”, allo stato preclusa dall'impossibilità, in attesa dell'invocato adeguamento delle linee-guida, di utilizzare la scheda energetica n. 47; la circostanza, esplicitamente affermata nell'atto introduttivo, non è specificamente contestata dalle amministrazioni resistenti e deve, pertanto, ritenersi processualmente provata in ossequio a quanto previsto dall'art. 64 comma 4° d. lgs. n. 104/2010.

La violazione, da parte dei Ministeri resistenti, dei termini previsti dagli artt. 6 comma 2 d.m. 28/12/12 e 7 comma 4° d. lgs. n. 104/14 è pacifica e rende illegittima l'inerzia tenuta dalle predette amministrazioni.

Nè, in senso ostativo all'accoglimento della domanda della ricorrente, rileva quanto dedotto dalla difesa erariale circa il carattere ordinatorio dei termini previsti dalle norme in esame (profilo che non incide sull'esistenza dell'obbligo né sulla possibilità di provvedere anche dopo la scadenza del termine), la natura discrezionale e non vincolata del potere amministrativo (nella fattispecie non viene in rilievo il contenuto ma solo l'obbligo di esercizio del potere in questione) e la necessità di coinvolgimento di altri Organi ed Enti, che è stata presa in considerazione dalle citate disposizioni normative ai fini dell'individuazione dei termini ivi previsti e che, comunque, non giustifica un ritardo quale quello, in concreto, verificatosi nella fattispecie.

Per questi motivi, in accoglimento del ricorso, il Tribunale dichiara l'illegittimità del silenzio tenuto dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'ambiente in relazione alla diffida spedita a mezzo posta il 01/04/15 dall'associazione ricorrente e, per l'effetto, dichiara l'obbligo dei predetti Ministeri di concludere i procedimenti menzionati nella diffida nel termine di giorni 120 (così individuato in relazione alla natura degli adempimenti da effettuare) dalla comunicazione, in via amministrativa, o dalla notifica, ad istanza di parte, della presente sentenza.

I Ministeri dell'ambiente e dello sviluppo economico, in quanto soccombenti, debbono essere condannati al pagamento delle spese del presente giudizio il cui importo viene liquidato come da dispositivo.

Deve, infine, essere disposta la compensazione delle spese relative al rapporto giuridico processuale instauratosi tra la ricorrente e le altre parti intimatè;

P.Q.M.

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

- 1) accoglie il ricorso e, per l'effetto, dichiara l'illegittimità del silenzio tenuto dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'ambiente in relazione alla diffida spedita a mezzo posta il 01/04/15 dall'associazione ricorrente;
- 2) dichiara l'obbligo dei predetti Ministeri di concludere i procedimenti menzionati nella diffida nel termine di giorni 120 dalla comunicazione, in via amministrativa, o dalla notifica, ad istanza di parte, della presente sentenza;
- 3) condanna i Ministeri dell'ambiente e dello sviluppo economico al pagamento delle spese del presente giudizio il cui importo viene liquidato, per ognuno dei predetti enti, in euro mille/00, per diritti ed onorari, oltre IVA, CPA e contributo unificato (quest'ultimo da ripartire pro quota) come per legge;
- 4) dispone la compensazione delle spese relative al rapporto giuridico processuale instauratosi tra la ricorrente e le altre parti intimiate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 21 gennaio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente FF

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/02/2016

IL SEGRETARIO

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