

## **Consiglio di Stato, sentenza n. 4448/11: obiettivo dei progetti di efficienza energetica**

*I progetti di efficienza energetica hanno l'obiettivo di incrementare l'efficienza negli usi finali dell'energia: tale obiettivo è reso obbligatorio per le imprese titolari della distribuzione di energia elettrica e gas nella misura stabilita dai decreti ministeriali attuativi.*

*In base alle disposizioni ministeriali, i progetti di efficienza energetica possono essere realizzati o direttamente dai soggetti obbligati (distributori), al fine di raggiungere gli obiettivi imposti dalla normativa regolamentare, o da società terze, operanti nel settore dei servizi energetici ed accreditate previamente presso l'AEEG.*

*Di detti progetti viene valutata e certificata dalla Autorità la riduzione dei consumi di energia effettivamente conseguita e, per ogni progetto certificato, viene attribuito un determinato numero di titoli di efficienza energetica (TTE) o c.d. certificati bianchi emessi dal Gestore del mercato elettrico al soggetto che ha realizzato il progetto medesimo. Questi titoli sono poi offerti in vendita ai soggetti obbligati (distributori) i quali, con l'acquisto degli stessi, assolvono all'obbligo di legge specificato con appositi decreti ministeriali in quantitativi minimi annuali.*

(Nella specie, il Collegio ha accolto l'appello volto alla riforma della sentenza di primo grado, con la quale il TAR aveva sostanzialmente validato la reiezione delle richieste di verifica e certificazione dei risparmi energetici conseguiti con i progetti di consegna di lampade a basso consumo, sull'assunto che il principio di effettività dei risparmi energetici conseguiti da ciascun soggetto obbligato, al fine di ottenere il rilascio dei certificati bianchi, imponesse una puntuale verifica in ordine alla effettiva destinazione agli utenti domestici delle lampade fluorescenti a basso consumo distribuite a mezzo di consegna diretta alla clientela.

Il Consiglio di Stato non ha messo in discussione il potere dell'Autorità di verificare, anche a campione, la effettiva consistenza dei risparmi energetici conseguiti anche nei progetti in cui è previsto il metodo di valutazione standardizzato, ma ha sottolineato che il dato incontrovertibile da cui muovere, e che fa propendere decisamente per l'accoglimento dell'appello, è che la documentazione fornita dall'appellante per un verso non poteva ritenersi incompleta o deficitaria in base alle disposizioni vigenti all'epoca di attuazione dei progetti e, dall'altro, conteneva significativi elementi da cui desumere che tali progetti erano stati effettivamente finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica delle utenze domestiche).

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 04448/2011REG.PROV.COLL.

N. 02298/2011 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2298 del 2011, proposto da:

Enel Si Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Marcello Mole', con domicilio eletto presso il medesimo difensore in Roma, via Nicolo' Porpora, 16;

contro

Autorita' per l'energia elettrica e il gas, in persona del presidente e legale rappresentante pro tempore,, rappresentata e difesa in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici domicilia per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - MILANO: SEZIONE III n. 7644/2010, resa tra le parti, concernente DINIEGO VERIFICA E CERTIFICAZIONE DEI RISPARMI ENERGETICI

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Autorita' per l'energia elettrica e il gas;

Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 giugno 2011 il consigliere di Stato Giulio Castriota Scanderbeg e uditi per le parti l'avvocato Mole' e l'avvocato dello Stato Scino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. E' impugnata la sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia 21 dicembre 2010 n. 7644 che ha respinto il ricorso proposto dalla società Enel Si Srl avverso i provvedimenti dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ( d'ora in innanzi anche AEEG) del 16 agosto 2009 e del 16 ottobre 2009 recanti entrambi la reiezione delle richieste di verifica e certificazione dei risparmi energetici conseguiti con i progetti di consegna di lampade a basso consumo presentati dalla odierna appellante rispettivamente in data 9 febbraio 2009 ed in data 15 gennaio 2008 nonché il provvedimento AEEG del 14 luglio 2010 n. 11 con il quale sono stati confermati i predetti provvedimenti di rigetto.

L'appellante insiste, censurando sotto tal profilo la sentenza di rigetto adottata in primo grado, nel rilevare la illegittimità dei provvedimenti reiettivi impugnati, sull'assunto della inesigibilità di una sua diversa condotta in ordine agli oneri di predisposizione e conservazione della documentazione utile a dimostrare la effettiva finalizzazione, in favore della utenza domestica, dei progetti di risparmio energetico cui si riferiscono i provvedimenti negativi gravati in prime cure.

2. Si è costituita in giudizio l'Autorità intimata per resistere all'appello e per chiederne la reiezione.

3. All'udienza del 21 giugno 2011 la causa è stata trattenuta per la decisione.

4. L'appello è fondato e va accolto nei sensi e limiti di cui appresso.

5. E' da premettere che i progetti di efficienza energetica hanno l'obiettivo di incrementare l'efficienza negli usi finali dell'energia. Tale obiettivo è reso obbligatorio per le imprese titolari della distribuzione di energia elettrica e gas ( art. 9 d.lgs. 16 marzo 1999 n. 79) nella misura stabilita dai decreti ministeriali attuativi ( d.m. 24.4.2001; d.m. 20.7.2004;

d.m. 21.12.2007). In base alle disposizioni ministeriali i progetti di efficienza energetica possono essere realizzati o direttamente dai soggetti obbligati (distributori), al fine di raggiungere gli obiettivi imposti dalla normativa regolamentare, o da società terze, come l'odierna appellante, operanti nel settore dei servizi energetici ed accreditate previamente presso l'AEEG. Di detti progetti viene valutata e certificata dalla Autorità la riduzione dei consumi di energia effettivamente conseguita e, per ogni progetto certificato, viene attribuito un determinato numero di titoli di efficienza energetica (TTE) o c.d. certificati bianchi emessi dal Gestore del mercato elettrico al soggetto che ha realizzato il progetto medesimo. Questi titoli sono poi offerti in vendita ai soggetti obbligati ( distributori) i quali, con l'acquisto degli stessi, assolvono all'obbligo di legge specificato con appositi decreti ministeriali in quantitativi minimi annuali.

6.L'odierna controversia riguarda l'idoneità della documentazione prodotta in sede procedimentale dalla appellante al fine di dimostrare che i progetti di risparmio energetico dalla stessa attuati hanno interessato unicamente il settore domestico cui gli stessi erano diretti, e cioè in definitiva che i soggetti che hanno ritirato le lampade a basso consumo appartenevano soltanto alla categoria degli utenti domestici. Ed invero, negli atti di diniego di rilascio della prescritta certificazione energetica impugnati in primo grado, l'AEEG ha ritenuto che la società privata non avesse offerto prove documentali inoppugnabili al riguardo ed ha per tal ragione respinto le indicate richieste di verifica e certificazione dei risparmi energetici conseguiti mediante i suddetti progetti.

7.Il Tar, nella impugnata sentenza, ha sostanzialmente validato tali dinieghi sull'assunto che il principio di effettività dei risparmi energetici conseguiti da ciascun soggetto obbligato, al fine di ottenere il rilascio dei certificati bianchi ( o titoli di efficienza energetica, TTE), imponesse una puntuale verifica ( ammissibile in base all'art.14 delle Linee guida approvate dall'AEEG con deliberazione n. 103/2003 nel testo all'epoca vigente) in ordine alla effettiva destinazione agli utenti domestici delle lampade fluorescenti a basso consumo distribuite a mezzo di consegna diretta alla clientela; sempre secondo i giudici di primo grado, la scheda tecnica n. 1 contenuta nell'allegato A della delibera AEEG 234/2004 individuava chiaramente tra gli elementi essenziali per il riconoscimento del progetto il rispetto del settore di intervento domestico, ovvero la distribuzione di unità fisiche unicamente a clienti domestici, laddove per un verso le dichiarazioni rese dai collaboratori della odierna società appellante per la distribuzione non contenevano indicazioni inequivoche circa la destinazione finale delle lampade alla clientela domestica ( con esclusione, quindi, di professionisti e imprenditori) e, per altro verso, la sola messa a

disposizione dell'anagrafica dei destinatari delle unità fisiche, con i relativi numeri telefonici, costituiva elemento istruttorio anch'esso insufficiente in tale prospettiva.

8. La società appellante ha censurato tale decisione, evidenziando in particolare che: a) la documentazione esibita nel corso del procedimento era senz'altro sufficiente a dimostrare la destinazione finale delle lampade a basso consumo all'utenza domestica; b) la produzione dell'anagrafica dei soggetti che hanno in concreto ritirato le lampade, anche se sfornita dell'indirizzo ( indicazione non richiesta secondo la normativa applicabile ratione temporis alla fattispecie de qua), consentiva ad AEEG di verificare, anche a campione, se le lampade fossero state effettivamente distribuite all'utenza domestica, tanto più che nessuna disposizione regolamentare richiedeva il possesso di documentazione diversa da quella prodotta da Enel. Si. srl ai fini della dimostrazione relativa alla effettiva destinazione d'uso delle lampade; c) nella maggior parte dei casi ( circa l'88% delle consegne) i clienti avevano sottoscritto una scheda unica integrata, in quanto i progetti di distribuzione delle lampade a basso consumo erano stati realizzati in concomitanza ad altro progetto, relativo al risparmio idrico, che prevedeva la consegna di altro Kit destinato espressamente ai clienti del settore residenziale.

9. L'appello è meritevole di favorevole scrutinio.

10. Non è in discussione, anzitutto, il potere dell'Autorità di verificare, anche a campione, la effettiva consistenza dei risparmi energetici conseguiti anche nei progetti -quali quelli oggetto di causa - in cui è previsto il metodo di valutazione standardizzato ( ove cioè il tasso di ritorno del risparmio conseguito viene fissato nella misura forfettaria del 50% dei buoni inviati alla clientela); in tale attività di verifica è ricompreso ovviamente il potere di sindacare la effettiva destinazione dei buoni ( e quindi delle lampade ritirate dalla utenza, in numero di quattro per ciascun buono consegnato), al fine di acclarare se fosse effettivamente l'utenza domestica ( cui i progetti erano rivolti in via esclusiva) la destinataria finale dei nuovi dispositivi illuminanti.

Sul punto paiono condivisibili pertanto le affermazioni che si leggono nella impugnata sentenza, peraltro pienamente aderenti a quanto statuito da questo Consiglio di Stato nella sentenza n.1635 del 22 marzo 2010, circa la piena compatibilità di verifiche puntuali sui risparmi effettivamente conseguiti in esito all'attuazione di progetti che adottano il metodo standardizzato di determinazione del risparmio energetico conseguito ( tale metodo è stato poi abbandonato con delibera AEEG del 2 febbraio 2007 n. 18).

11. Il procedimento di verifica e certificazione dei progetti è stato disciplinato dall'Autorità con deliberazione n. 103 del 18 settembre 2003 che ha stabilito le linee-guida ( contenute nell'allegato A alla suddetta delibera) per la preparazione, l'esecuzione e la valutazione consuntiva dei progetti e per la definizione dei criteri e delle modalità per il rilascio dei titoli di efficienza energetica.

Ora, il dato incontrovertibile da cui muovere e che fa propendere decisamente per l'accoglimento dell'appello è che la documentazione fornita dalla odierna appellante, anche in evasione delle reiterate istanze istruttorie dell'Autorità, per un verso non poteva ritenersi incompleta o deficitaria in base alle disposizioni vigenti all'epoca di attuazione dei progetti e, dall'altro, conteneva significativi elementi da cui desumere che tali progetti erano stati effettivamente finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica delle utenze domestiche.

Sotto il primo profilo mette conto evidenziare che la disciplina tecnica applicabile alla richiesta di certificazione prodotta da Enel.si. srl ( scheda tecnica n. 1 prevista dalla delibera AEEG n.234/02, poi modificata dalla delibera n. 18/07) faceva unicamente riferimento al settore domestico, senza alcuna indicazione ulteriore in ordine alle modalità da adottare da parte di ciascuna impresa per garantire la distribuzione delle lampade ai clienti del settore domestico ovvero alla specifica documentazione da conservare.

Come correttamente dedotto dalla società appellante, la predetta scheda tecnica non conteneva ( neanche nella versione modificata dalla citata delibera n. 18/07) alcuna indicazione circa le modalità di documentazione della destinazione delle lampade alla utenza domestica ovvero circa la necessità di conservare tra la documentazione relativa al progetto realizzato l'anagrafica dei soggetti partecipanti, in vista di un eventuale controllo a campione.

D'altra parte, dal combinato disposto degli artt. 1 lett. v) ( in relazione alla veridicità e completezza dei dati dichiarati ai sensi degli artt. 13 e 14 ), 13 e 14 delle richiamate linee-guida non può trarsi alcun elemento testuale da cui desumere la sussistenza di un onere di conservativo della documentazione attestante la consegna dei materiali alla utenza domestica: lo stesso art. 14 delle linee-guida, a proposito della documentazione da conservare ai fini dell'eventuale controllo a campione da parte dell'AEEG ( terzo comma), richiama il nome e l'indirizzo dei soggetti partecipanti al progetto, ma soltanto ove ciò sia espressamente previsto nelle schede tecniche relative ai singoli interventi; il che dimostra che l'impresa responsabile del progetto, facendo propria la modulistica approvata dall'Autorità, assolve ad ogni onere documentale correlato al progetto salvi gli oneri conservativi relativi a detta documentazione tecnica Ora, soltanto con la delibera AEEG n.

4/08 ( inapplicabile razione temporis alla fattispecie in oggetto) è stata introdotta, per i progetti di risparmio energetico del tipo di quello qui in esame, la scheda tecnica n. 1 bis la quale, per la prima volta, ha previsto la completa raccolta di tutti i dati anagrafici ( comprensivi dell'indirizzo) dei clienti destinatari dei dispositivi illuminanti.

12. Peraltro, nonostante tali inconfutabili dati rivenienti dalla normativa di riferimento, e quindi in carenza di più puntuali indicazioni conformative riguardo alla documentazione da predisporre e conservare ai fini anzidetti, la società appellante, nell'ambito del procedimento di verifica e certificazione per cui è giudizio, risulta aver prodotto: a) la sottoscrizione di accordi promozionali che impegnavano i propri collaboratori impegnati nella distribuzione delle lampade a basso consumo al rilascio di una dichiarazione in ordine alla conformità delle consegne effettuate a quanto previsto dalla normativa di settore al fine di ottenere il rilascio dei titoli di efficienza energetica; b) le predette dichiarazioni di attestazione di ricevuta dei Kit di lampade LFC ai fini della loro consegna alla clientela domestica e l'avvenuta effettiva consegna di tali dispositivi a detta clientela; c) ulteriore dichiarazione dei soggetti collaboranti attestante, a conferma di quanto già dichiarato, la distribuzione dei buoni ai titolari di utenze domestiche; d) un elenco nominativo dei clienti domestici che hanno ritirato le lampade fluorescenti a basso consumo, contenente anche il numero telefonico dei distinti utenti.

13. Ritiene il Collegio che a fronte di tali emergenze istruttorie procedimentali non correttamente l'AEEG ha denegato alla odierna società appellante la rivendicata certificazione relativa ai risparmi energetici realizzati con i progetti per cui è giudizio.

In presenza di un quadro normativo che, come ricordato, non conteneva prescrizioni particolarmente vincolanti in ordine alla documentazione da predisporre e conservare a comprova della destinazione effettiva dei progetti agli utenti domestici, salva l'adozione ( qui non contestata) della modulistica predisposta dall'AEEG da parte del soggetto responsabile del progetto, il diniego di certificato avrebbe potuto far leva, anche a dispetto dell'osservanza formale delle regole procedimentali, su elementi indiziari precisi e concordanti circa la mancata destinazione degli apparati illuminanti al consumo domestico.

Senonchè, nel caso di specie non soltanto tali elementi non sono stati in positivo individuati dall'Autorità, ma è dato piuttosto riscontrare l'ipotesi contraria, e cioè del riconoscimento dalla finalizzazione dei progetti al risparmio energetico delle famiglie ( di cui pure dà atto il giudice di primo grado). Tali conclusioni non sono tuttavia da condividere atteso che l'Autorità avrebbe potuto, sulla base dei dati istruttori in suo possesso ( ed in particolare dell'elenco nominativo dei destinatari delle lampade a basso

consumo con relativo numero telefonico ), attivare ogni proficuo controllo per verificare, anche a campione, la effettiva finalizzazione dei progetti agli utenti cui erano destinati. D'altra parte non è senza rilievo il dato istruttorio secondo cui, nella gran parte dei casi, i Kit relativi alle lampade siano stati consegnati unitamente a quelli relativi al risparmio idrico e che, in relazione a questi ultimi, era indiscutibile ( alla luce delle emergenze della scheda integrata) la destinazione dei dispositivi agli utenti residenziali; dal che doveva desumersi che anche le lampade fluorescenti,consegnate simultaneamente alla medesima clientela, avevano avuto come destinatari finali ( quantomeno nella stragrande maggioranza dei casi) gli utenti del mercato domestico, cui i progetti di risparmio energetico erano rivolti. Di tanto l'Autorità avrebbe dovuto tener conto, quantomeno per attivare più idonee iniziative istruttorie tese a verificare la effettiva destinazione degli apparati illuminanti nei casi in cui questi non erano stati consegnati unitamente ai Kit relativi al risparmio idrico.

14. In definitiva, l'appello va accolto e, in riforma della impugnata sentenza, va annullato il provvedimento in primo grado gravato.

15. Le spese di lite del grado possono essere compensate tra le parti, anche in considerazione dei profili formali di accoglimento dell'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello ( r.g. n. 2298/2011), come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla gli atti ivi gravati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Coraggio, Presidente  
Maurizio Meschino, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere, Estensore

Bernhard Lageder, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/07/2011