

DELIBERAZIONE 26 OTTOBRE 2021
455/2021/R/COM

AVVIO DI PROCEDIMENTO PER L'OTTEMPERANZA ALLE SENTENZE 14 GIUGNO 2021, N. 1441, 1444 E 1449 DEL TAR LOMBARDIA IN MATERIA DI FATTURAZIONE DI IMPORTI RIFERITI A CONSUMI RISALENTI A PIÙ DI DUE ANNI

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1178^a riunione del 26 ottobre 2021

VISTI:

- la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 13 luglio 2009, 2009/72/CE;
- il Regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, in materia di "Approvazione del testo del Codice civile" e s.m.i. (di seguito: Codice civile);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164;
- il decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 e s.m.i.;
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93;
- la legge 3 agosto 2007, n. 125;
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante "Bilancio di previsione per lo Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" (di seguito: Legge di bilancio 2018);
- la legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante "Bilancio di previsione per lo Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022" (di seguito: Legge di bilancio 2020);
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 16 ottobre 2014, 501/2014/R/COM, e s.m.i. e, in particolare, l'Allegato A;
- la deliberazione dell'Autorità 23 dicembre 2014, 649/2014/A (di seguito: deliberazione 649/2014/A);
- la deliberazione dell'Autorità 4 giugno 2015, 268/2015/R/EEL e s.m.i.;
- la deliberazione dell'Autorità 4 agosto 2016, 463/2016/R/COM e s.m.i.;
- la deliberazione dell'Autorità 22 febbraio 2018, 97/2018/R/COM (di seguito: deliberazione 97/2018/R/COM);
- la deliberazione dell'Autorità 11 aprile 2018, 264/2018/R/COM (di seguito: deliberazione 264/2018/R/COM);
- la deliberazione dell'Autorità 13 novembre 2018, 569/2018/R/COM (di seguito: deliberazione 569/2018/R/COM);

- la deliberazione dell’Autorità 26 maggio 2020, 184/2020/R/COM (di seguito: deliberazione 184/2020/R/COM);
- il vigente Codice di condotta commerciale per la vendita di energia elettrica e di gas naturale ai clienti finali;
- il vigente Testo integrato in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie tra clienti o utenti finali e operatori o gestori nei settori regolati dall’Autorità (TICO);
- il vigente Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità in materia di fatturazione del servizio di vendita al dettaglio per i clienti di energia elettrica e di gas naturale (TIF);
- il vigente Testo integrato morosità gas, approvato con deliberazione dell’Autorità 21 luglio 2011, ARG/gas 99/11 (TIMG);
- il vigente Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità per la regolazione della morosità elettrica (TIMOE);
- il vigente Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e di gas naturale (di seguito: TIQV);
- il vigente Testo integrato delle disposizioni per l’erogazione dei servizi di vendita dell’energia elettrica di maggior tutela e di salvaguardia ai clienti finali (TIV);
- il vigente Testo integrato delle attività di vendita al dettaglio di gas naturale e gas diversi da gas naturale distribuiti a mezzo di reti urbane (TIVG);
- le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Sede di Milano (di seguito: TAR Lombardia), Sezione Prima, 14 giugno 2021, n. 1441, 1444 e 1449 (di seguito: sentenze n. 1441, 1444 e 1449 del 2021).

CONSIDERATO CHE:

- la legge 481/95 attribuisce all’Autorità il potere di regolare i servizi di pubblica utilità della filiera dell’energia elettrica e del gas naturale, ivi compresa la vendita ai clienti finali, con la finalità di promuovere la concorrenza, l’efficienza dei servizi, la trasparenza e la tutela dei consumatori;
- l’articolo 1 della Legge di bilancio 2018 ha previsto, tra l’altro:
 - al comma 4, primo periodo, che *“nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas, il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni, sia nei rapporti tra gli utenti domestici o le microimprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, o i professionisti, come definiti dall’articolo 3, comma 1, lettera c), del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e il venditore, sia nei rapporti tra il distributore e il venditore, sia in quelli con l’operatore del trasporto e con gli altri soggetti della filiera”*; al terzo periodo del medesimo comma, che l’Autorità *“definisce le misure in materia di tempistiche di fatturazione tra gli operatori della filiera necessarie all’attuazione di quanto previsto al primo periodo”*;
 - al comma 5, che le disposizioni di cui al comma 4 non *“si applicano qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell’utente”*;

- al comma 10, che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 della medesima legge si applichino, tra l'altro, alle fatture la cui scadenza di pagamento è successiva all'1 marzo 2018 per il settore elettrico e all'1 gennaio 2019 per il settore del gas;
- l'articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020, in vigore dall'1 gennaio 2020, ha disposto l'abrogazione del summenzionato articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018, che, come anticipato, aveva stabilito l'inapplicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 4, della medesima legge, in caso di mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivante da responsabilità accertata dell'utente.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- l'Autorità, con la deliberazione 97/2018/R/COM e con la successiva deliberazione 264/2018/R/COM, ha adottato misure urgenti di prima attuazione delle disposizioni della Legge di bilancio 2018, con particolare riferimento alle fatture relative alla fornitura di energia elettrica con scadenza di pagamento successiva all'1 marzo 2018, ed ha avviato un procedimento per la completa attuazione delle disposizioni della suddetta legge nei settori energetici;
- nell'ambito del procedimento avviato con la deliberazione 97/2018/R/COM, l'Autorità, con la deliberazione 569/2018/R/COM, ha introdotto disposizioni per il rafforzamento delle tutele a vantaggio dei clienti finali di piccole dimensioni nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, disciplinando: (i) specifici obblighi informativi dei venditori, (ii) modalità di ausilio per eccepire la prescrizione, (iii) forme di presentazione e gestione di un eventuale reclamo;
- tale disciplina era stata delineata in vigore dell'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018 e dunque distinguendo tra i casi in cui il ritardo di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni fosse presumibilmente attribuibile a responsabilità dell'operatore (venditore o distributore) da quelli in cui il ritardo fosse presumibilmente attribuibile al cliente finale;
- a tal fine l'Allegato A della deliberazione 569/2018/R/com definiva:
 - a. l'ambito di applicazione, prevedendo che le disposizioni trovassero applicazione per i rapporti tra i venditori di energia elettrica e di gas naturale e i clienti finali di cui all'articolo 2, comma 3, lettere a) e c), del TIV e i clienti finali di cui all'articolo 2, comma 3, lettere a), e b), c) e d) del TIVG limitatamente ai punti con consumi annui complessivamente inferiori a 200.000 Smc ed escludendo i clienti finali multisito, qualora almeno un punto non fosse servito in bassa tensione o non avesse consumi annui inferiori a 200.000 Smc e le amministrazioni pubbliche (articolo 2);
 - b. gli obblighi in capo ai venditori nel caso di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni qualora la responsabilità del ritardo di fatturazione fosse attribuibile all'operatore (venditore o distributore) con l'obiettivo di fornire al cliente finale adeguata evidenza della presenza in fattura di tali importi e di permettere al cliente finale medesimo di eccepire la prescrizione; nel dettaglio tali obblighi riguardano: l'integrazione della fattura recante gli importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni con una pagina iniziale aggiuntiva

- contenente un avviso informativo testuale, l'ammontare degli importi oggetto di prescrizione e una sezione recante un format che il cliente finale può utilizzare al fine di eccepire l'avvenuta prescrizione (articolo 3);
- c. gli obblighi in capo ai venditori nel caso di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, qualora la presunta responsabilità del ritardo di fatturazione fosse attribuibile al cliente finale (articolo 4);
 - d. le norme transitorie nel caso in cui il venditore, non responsabile direttamente del ritardo di fatturazione degli importi per consumi risalenti a più di due anni, non disponesse degli elementi necessari ad individuare le diverse responsabilità del ritardo medesimo (articolo 5);
- la deliberazione 569/2018/R/COM aveva inoltre integrato nel TIQV specifiche disposizioni in materia di reclami recanti contestazioni relative alla presunta responsabilità del cliente nel ritardo della fatturazione di importi per consumi risalenti a più di due anni. In particolare, la deliberazione 569/2018/R/COM aveva integrato al punto 5 rispettivamente lettera a) e b):
 - l'articolo 11 del TIQV, prevedendo che, nella risposta motivata al reclamo, in aggiunta ai contenuti minimi già previsti, il venditore dettagliasse gli elementi determinanti la richiesta di pagamento ed esplicitasse le informazioni necessarie per risolvere la eventuale controversia;
 - la classificazione di cui alla tabella 5 del TIQV con un nuovo sub argomento (2° livello), nell'ambito dell'argomento di 1° livello "fatturazione", denominato "importi per consumi risalenti a più di due anni", al quale il venditore doveva attribuire i reclami recanti contestazioni relative alla presunta responsabilità del cliente finale nel ritardo della fatturazione di importi per consumi risalenti a più di due anni;
 - la deliberazione 569/2018/R/COM aveva infine integrato il TIMOE e il TIMG, prevedendo che:
 - qualora una costituzione in mora fosse relativa ad importi non pagati per consumi risalenti a più di due anni per i quali il cliente finale non aveva eccepito la prescrizione, pur sussistendone i presupposti, fosse adeguatamente informato di tale sua facoltà, mediante apposito avviso;
 - non si potesse procedere alla sospensione della fornitura se non fosse stata preliminarmente inviata al cliente una risposta motivata in merito ad un eventuale reclamo relativo all'attribuzione al cliente di una presunta responsabilità per la fatturazione di importi per consumi risalenti a più di due anni;
 - peraltro, a seguito della disposizione di cui all'articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020, l'Autorità ha adottato la deliberazione 184/2020/R/COM, volta a riallineare l'articolato quadro regolatorio sopra ricordato, all'abrogazione dell'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018;
 - a tal fine, la deliberazione 184/2020/R/COM ha:
 - modificato l'Allegato A alla deliberazione 569/2018/R/COM, abrogando l'articolo 5, nonché l'articolo 4; ciò al fine di mantenere gli obblighi informativi di cui all'articolo 3 quale unica modalità di comunicazione al cliente finale degli importi

- riferiti a consumi risalenti a più di due anni, senza alcuna distinzione in merito alla presunta responsabilità del ritardo di fatturazione;
- riallineato il TIQV, mantenendo la classificazione dei reclami recanti contestazioni relative alla fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, ma eliminando il riferimento alla presunta responsabilità del cliente finale;
 - modificato il TIMOE e il TIMG, aggiornando l’informativa prevista in caso di procedure di messa in mora e distacco per morosità connesse alla fatturazione degli importi medesimi.
- le disposizioni della deliberazione 184/2020/R/COM sono entrate in vigore con riferimento alle fatture emesse nel primo ciclo di fatturazione utile successivo alla data di pubblicazione del provvedimento medesimo, ferma restando la validità delle azioni eventualmente già messe in atto dai venditori per dare attuazione alla previsione dell’articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020 relativamente alle fatture già emesse tra l’1 gennaio 2020 e il suddetto ciclo di fatturazione;
 - inoltre, la deliberazione 184/2020/R/COM è stata adottata senza procedere a preventiva consultazione, ai sensi dell’articolo 1, comma 1.3, dell’Allegato A alla deliberazione 649/2014/A, avendo l’Autorità ritenuto vincolato il precetto dell’articolo 1, comma 295, della Legge bilancio 2020 che, avendo abrogato l’articolo 1, comma 5, della Legge bilancio 2018, ha individuato il solo scorrere del tempo quale unico presupposto per l’integrazione della prescrizione biennale, fatta ovviamente salva l’applicazione della disciplina in tema di prescrizione prevista dal Codice civile, che non è disponibile all’Autorità.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- in data 14 giugno 2021, sono state pubblicate le sentenze n. 1441, 1444 e 1449, con cui il TAR Lombardia, ha annullato la deliberazione dell’Autorità 184/2020/R/com;
- in particolare, il TAR Lombardia, pur riconoscendo che il contenuto precettivo della deliberazione 184/2020/R/COM fosse in linea con la modifica legislativa di cui all’articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020, oltre che con i principi generali sanciti dal Codice civile in tema di prescrizione, e pur ritendo manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale avanzata dalle società ricorrenti, ha ritenuto, tuttavia, fondata la censura relativa alla mancata attivazione, da parte dell’Autorità, della consultazione e, per l’effetto, ha annullato la deliberazione 184/2020/R/COM;
- contestualmente, il TAR Lombardia ha rilevato come:
 - per effetto dell’abrogazione disposta dalla Legge di bilancio 2020, non fosse venuta meno l’esigenza di trasparenza e di adeguata informazione a favore del cliente finale, rimanendo ferme le cause generali di sospensione della prescrizione;
 - fosse, quindi, necessario garantire un’adeguata comunicazione al cliente finale (nella veste di debitore) quando il venditore (nella qualità di creditore) ritenga di poter fatturare importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, assumendo la sussistenza di una causa di sospensione della prescrizione;

- la mera abrogazione delle previsioni dell’Allegato A alla deliberazione 569/2018/R/COM non rappresentasse una conseguenza imposta dalla Legge di bilancio 2020;
- le predette sentenze n. 1441, 1444 e 1449 del 2021 hanno inoltre precisato che:
 - per effetto della novella di cui alla Legge di bilancio 2020, il termine di prescrizione biennale trova applicazione anche quando l’erronea o mancata rilevazione dei dati di consumo sia dipesa da fatti che, secondo la tesi del creditore, sono riferibili all’utente;
 - la novella, quindi, si è limitata ad estendere la previsione del termine di prescrizione biennale, senza introdurre ulteriori deroghe alla disciplina generale della prescrizione, né attribuire all’Autorità competenze a individuarne di nuove;
 - anche con riferimento alla prescrizione biennale trovano applicazione sia l’articolo 2935 del Codice civile, (che correla la decorrenza della prescrizione al fatto che il diritto possa essere esercitato, con la specificazione che per costante giurisprudenza l’impedimento ostativo alla decorrenza è solo quello di natura giuridica e non meramente fattuale), sia l’articolo 2941 del Codice civile (che, tra l’altro, prevede la sospensione della prescrizione “*tra il debitore che ha dolosamente occultato l’esistenza del debito e il creditore, finché il dolo non sia stato scoperto*”).

RITENUTO CHE:

- sia necessario avviare un procedimento finalizzato all’ottemperanza alle sentenze n. 1441, 1444 e 1449 del 2021 in modo da:
 - i. allineare il quadro regolatorio vigente in materia di rafforzamento delle tutele a vantaggio dei clienti finali di piccole dimensioni nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni all’abrogazione dell’articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018;
 - ii. garantire un’adeguata informazione al cliente finale nei casi in cui il venditore ritenga di poter fatturare importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, assumendo in tali casi, in coerenza con quanto precisato dal TAR Lombardia, la sussistenza di una causa ostativa alla maturazione della prescrizione ai sensi della normativa primaria e generale di riferimento (cfr., in particolare, gli articoli 2935 e 2941 del Codice civile)

DELIBERA

1. di avviare, in ottemperanza alle sentenze n. 1441, 1444 e 1449 del 2021, un procedimento per:
 - i. allineare il quadro regolatorio vigente in materia di rafforzamento delle tutele a vantaggio dei clienti finali di piccole dimensioni nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni all’abrogazione dell’articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018;

- ii. garantire un'adeguata informazione al cliente finale nei casi in cui il venditore ritenga di poter fatturare importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, assumendo in tali casi, in coerenza con quanto precisato dal TAR Lombardia, la sussistenza di una causa ostativa alla maturazione della prescrizione ai sensi della normativa primaria e generale di riferimento (cfr., in particolare, gli articoli 2935 e 2941 del Codice civile);
2. di prevedere che nell'ambito del presente procedimento possano essere pubblicati documenti per la consultazione e acquisite dai soggetti interessati le informazioni utili allo svolgimento dello stesso;
3. di prevedere che il procedimento si concluda entro il 31 dicembre 2021;
4. di attribuire la responsabilità del procedimento di cui al punto 1 al Direttore della Direzione Mercati *Retail* e Tutele dei Consumatori di Energia;
5. di pubblicare la presente deliberazione sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

26 ottobre 2021

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini