



# *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 dicembre 2020;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTO il proprio provvedimento del 30 settembre 2020, con il quale, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per la valutazione degli impegni proposti da ciascun professionista in data 6 agosto 2020, ai sensi dell’art. 27, comma 7, del Codice del Consumo;

VISTI gli atti del procedimento;

## **I. LE PARTI**

**1. Enel Energia S.p.A.** (di seguito, anche “Enel” o “Professionista” o “Società”), in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 18, lett. *b*), del Codice del Consumo. La Società, appartenente al Gruppo Enel, è attiva nella vendita di energia elettrica e gas naturale nel mercato libero.

Nell’esercizio 2019, la Società ha realizzato ricavi per oltre 13 miliardi e 800 milioni di euro<sup>1</sup>, in crescita rispetto all’anno precedente.

---

<sup>1</sup> Specificamente, 13.812.388.939 euro. Fonte: Telemaco Infocamere.

**2. Servizio Elettrico Nazionale S.p.A.** (di seguito, anche “Sen” o “Professionista” o “Società”), in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 18, lett. *b*), del Codice del Consumo. La Società, appartenente al Gruppo Enel, è attiva nella vendita di energia elettrica e gas naturale nel mercato tutelato.

Nell’esercizio 2019, la Società ha realizzato ricavi per oltre 7 miliardi e 700 milioni di euro<sup>2</sup>, in crescita rispetto all’anno precedente.

**3. CO.DI.CI. ONLUS** - *Centro per i diritti del cittadino*, in qualità di segnalante.

**4. U.DI.CON.** - *Unione per la Difesa dei Consumatori*, in qualità di segnalante.

**5. U.N.C.** - *Unione Nazionale Consumatori* - in qualità di segnalante.

## **II. LA PRATICA COMMERCIALE**

**6.** A far data dal mese di marzo 2018, sono pervenute all’Autorità svariate segnalazioni da parte di consumatori e associazioni di consumatori, nelle quali si lamentava il mancato accoglimento delle istanze di prescrizione biennale dei consumi di energia elettrica e gas da parte di ciascuno dei Professionisti, i quali avrebbero ingiustificatamente attribuito ai rispettivi utenti la responsabilità della mancata lettura dei contatori e, quindi, della fatturazione tardiva di consumi risalenti ad un periodo superiore al biennio, in ragione dei tentativi di lettura effettuati dal locale Distributore e non andati a buon fine.

**7.** La pratica commerciale oggetto del procedimento consiste, dunque, nel parziale o mancato accoglimento delle istanze di prescrizione dei consumi, da parte delle società di vendita Enel e Sen a seguito del mutato quadro normativo in tema di *prescrizione biennale* (ossia sotto il vigore della *legge di Bilancio per il 2018* e della regolazione attuativa), segnatamente laddove entrambi i Professionisti – fuori dei casi di responsabilità ascrivibile al Venditore o al Distributore per la mancata/tardiva fatturazione – hanno addossato all’utente la responsabilità medesima sulla base delle dichiarazioni del Distributore relative ai tentativi di lettura non ulteriormente comprovate ed anzi, in svariati casi, smentite dalle allegazioni dello stesso utente.

---

<sup>2</sup> Specificamente, 7.731.712.403 euro. Fonte: Telemaco Infocamere.

### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO – LE DENUNCE E LE EVIDENZE ACQUISITE

#### *i) L'iter del procedimento*

**8.** Il 6 luglio 2020, è stato comunicato sia a Enel che a Sen l'avvio del comune procedimento istruttorio PS11564 per possibile violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

**9.** In tale sede, venivano mosse contestazioni afferenti all'ingiustificato rigetto, da parte sia di Enel che di Sen, delle istanze di prescrizione biennale inerenti alla fatturazione di consumi pluriennali di energia elettrica e gas, (risalenti a periodi anche superiori ai 5 anni), in modo pressoché standardizzato, sulla base di comunicazioni, non debitamente riscontrate e documentate, ricevute dai Distributori (in prevalenza e-Distribuzione S.p.A.) circa i presunti tentativi di lettura non andati a buon fine a causa dell'inaccessibilità del contatore, se non in presenza dell'utente.

**10.** Alla data del 9 luglio 2020, nonché successivamente il 4 settembre ed il 27 ottobre 2020, i Professionisti hanno contestualmente esercitato il diritto di accesso agli atti del fascicolo.

**11.** In data 6 agosto 2020<sup>3</sup>, entrambe le Società hanno inviato le informazioni richieste nella comunicazione di avvio del procedimento, integrandole, il 30 settembre 2020, sulla base delle ulteriori precisazioni richieste in sede di audizione<sup>4</sup>.

**12.** Sempre in data 6 agosto 2020<sup>5</sup>, ciascun Professionista ha presentato impegni volti a rimuovere i profili di scorrettezza, integrati il 15 settembre 2020<sup>6</sup>; al riguardo, sia Enel che Sen sono state sentite nell'audizione congiunta svoltasi l'8 settembre 2020<sup>7</sup>. Tali impegni sono stati rigettati dall'Autorità, nella sua adunanza del 13 ottobre 2020, in ragione della potenziale gravità della condotta e della sussistenza di un interesse all'accertamento nonché a causa della ravvisata inidoneità a rimuovere i profili di possibile scorrettezza individuati nella comunicazione di avvio del procedimento<sup>8</sup>.

**13.** A seguito della presentazione dei predetti impegni, con provvedimento del 30 settembre 2020, l'Autorità, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, ha disposto la proroga del termine di conclusione del procedimento al 1° febbraio 2021.

---

<sup>3</sup> Docc. in pari data 6 agosto 2020, prott. n. 62091 per Enel e n. 62095 per Sen.

<sup>4</sup> Docc. in pari data 30 settembre 2020, prott. n. 72852 per Enel e n. 72854 per Sen.

<sup>5</sup> Docc. in data 6 agosto 2020, prott. n. 62163 per Sen e n. 62165 per Enel.

<sup>6</sup> Docc. in data 15 settembre 2020, prott. n. 69140 per Enel e n. 69143 per Sen.

<sup>7</sup> Cfr. doc. del 21 settembre 2020, prot. n. 70606.

<sup>8</sup> Cfr. docc. in pari data 14 ottobre 2020, prott. n. 76184 per Enel e n. 76186 per Sen.

14. In data 22 ottobre 2020, è stata inviata alle Parti la comunicazione del termine di chiusura della fase istruttoria per la presentazione di note conclusive e documenti, fissato all'11 novembre 2020<sup>9</sup>. Detto termine di conclusione della fase istruttoria è stato successivamente prorogato al 18 novembre 2020, in accoglimento dell'istanza presentata da entrambe le Società, al fine di assicurare alle stesse il pieno esercizio del diritto di difesa. Della proroga è stata data comunicazione a tutte le Parti del procedimento<sup>10</sup>.

15. U.DI.CON ha presentato osservazioni e memorie sia il 3 settembre che il 17 novembre 2020<sup>11</sup>, mentre è pervenuta una memoria da parte di CO.DI.CI. il 5 novembre 2020<sup>12</sup>.

16. Il 19 novembre 2020<sup>13</sup>, è giunta la memoria conclusiva da parte di Enel e di Sen.

17. In data 19 novembre 2020, è stato richiesto il parere all'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (di seguito, anche ARERA), ai sensi dell'articolo 27, comma 1-*bis*, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

#### *ii) La disciplina della prescrizione del diritto al corrispettivo nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas*

18. La Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. *Legge di Bilancio 2018*), all'art. 1, commi 4 e ss., ha introdotto un regime di prescrizione biennale - c.d. "prescrizione breve" - per i crediti vantati dagli operatori del settore energetico per consumi pregressi.

19. In particolare, l'art. 1, comma 4, della *Legge di Bilancio 2018* prevede 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 (...) 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. (...)*".

20. Inoltre, il comma 5 del medesimo articolo ha previsto 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***" [enfasi aggiunta].

---

<sup>9</sup> Cfr. doc. in data 22 ottobre 2020, prott. n. 78397 per Enel e Sen. Per le altre Parti, cfr. doc in pari data 22 ottobre 2020, prot. n. 78433.

<sup>10</sup> Cfr. docc. in pari data 3 novembre 2020, prot. n. 81638 per Enel e Sen e prot. n. 81639 per Codici, Udicon e UNC.

<sup>11</sup> Docc. prott. n. 66737 e 66745 in pari data 3 settembre 2020; doc. prot. n. 85229 del 17 novembre 2020.

<sup>12</sup> Doc. prot. n. 82141 del 5 novembre 2020.

<sup>13</sup> Doc. prot. n. 85785 del 19 novembre 2020.

**21.** Infine, il successivo comma 10, ha determinato l'entrata in vigore della norma ora citata: *“Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 si applicano alle fatture la cui scadenza è successiva:*

*a) per il settore elettrico, al 1° marzo 2018;*

*b) per il settore del gas, al 1° gennaio 2019; (...).”*

**22.** La nuova disciplina normativa - integrata dalle delibere emanate dall'ARERA<sup>14</sup> - ha obbligato i Venditori ad informare gli utenti della possibilità e dell'opportunità di presentare apposita istanza di prescrizione, ove le fatture emesse da questi ultimi includessero importi relativi a consumi soggetti a prescrizione.

**23.** Da ultimo, la L. n. 160 del 27 dicembre 2019 (*Legge di Bilancio 2020*) ha modificato il precedente regime abrogando il citato comma 5 dell'art. 1 della *Legge di Bilancio 2018*, a decorrere dal 1° gennaio 2020, così sopprimendo la possibilità di respingere l'eccezione di prescrizione in caso di responsabilità del consumatore e, quindi, precludendo agli operatori del settore la possibilità di recuperare consumi pluriennali fatturati intempestivamente<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Si tratta delle Delibere n. 97/2018 del 22 febbraio 2018; n. 264/2018 dell'1° aprile 2018 e n. 569/2018/R/com del 13 novembre 2018 (*Disposizioni per il rafforzamento delle tutele a vantaggio dei clienti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni*). Con quest'ultima, in particolare, l'Autorità di settore ha, tra altro, introdotto l'obbligo per i venditori di energia elettrica e gas - in relazione agli addebiti per consumi superiori ai due anni - di emettere una fattura separata oppure di evidenziare in maniera chiara e comprensibile detti crediti in seno ad unica bolletta recante anche importi per consumi più recenti. Ai medesimi venditori è stato, in ogni caso, imposto di informare espressamente il cliente della possibilità di eccepire gli importi prescrivibili e fornire un *format* che faciliti la comunicazione della volontà di non pagare, nonché di escludere, con riferimento agli importi risalenti ad oltre due anni, l'applicazione di eventuali clausole contrattuali che prevedono metodi di pagamento quali servizi di incasso pre-autorizzati SEPA Direct Debit SDD.

<sup>15</sup> In particolare, l'art. 1, comma 295 di tale legge recita: *“Il comma 5 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, è abrogato”*; a sua volta, la disposizione così abrogata escludeva l'operatività della prescrizione biennale *“qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente”*. Da ultimo, l'ARERA è intervenuta a regolare la materia con la Deliberazione 26 maggio 2020, n. 184/2020/R/COM (*“Integrazioni e modifiche alla deliberazione dell'autorità 569/2018/R/COM in attuazione della disposizione di cui all'articolo 1, comma 295, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in materia di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni”*). L'aspetto più rilevante di tale delibera attuativa sembra essere rappresentato dalla previsione di un'apposita informativa sulla possibilità di eccepire in modo incondizionato la prescrizione biennale, da inserire nelle bollette e nelle costituzioni in mora inviate dai fornitori di energia, attraverso il seguente avviso testuale: *“La presente fattura contiene importi per consumi risalenti a più di due anni, che possono non essere pagati in applicazione della Legge di bilancio 2018 (Legge n. 205/17) come modificata dalla Legge di bilancio 2020 (Legge n. 160/2019). La invitiamo a comunicare tempestivamente la Sua volontà di eccepire la prescrizione relativamente a tali importi, ad esempio inoltrando il modulo compilato allegato alla fattura [indicare numero fattura] ai recapiti di seguito riportati [indicare i recapiti]”*. Inoltre, è previsto che il venditore tratti secondo la nuova disciplina i reclami recanti contestazioni relative alla fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni ricevuti a partire dal 1° gennaio 2020.

### *iii) Le denunce dei consumatori*

24. A partire da marzo del 2018<sup>16</sup> - e fino al mese di ottobre 2020<sup>17</sup> - sono pervenute alla Direzione numerose segnalazioni di consumatori e associazioni consumeristiche che hanno denunciato varie criticità in seno alla trattazione, da parte di ciascun Professionista, delle istanze di prescrizione biennale presentate dagli utenti nel vigore della disciplina inaugurata dalla *Legge di Bilancio 2018* e fino alle modifiche introdotte dalla *Legge di Bilancio 2020*, in particolare, nel caso di rigetto delle richieste di riconoscimento della predetta prescrizione *breve* con storno di consumi pluriennali generalmente di importo elevato, nonché in seno alla trattazione dei successivi reclami e alle conseguenti procedure di morosità avviate dai Professionisti.

25. Risulta, in primo luogo, che Enel, quantomeno nel periodo da marzo 2018 a giugno 2019, ha rigettato in alcuni casi l'eccezione di prescrizione biennale sollevata dagli utenti, adducendo come prevalente motivazione l'inapplicabilità della relativa disciplina agli importi – al pari addebitati e presenti in bolletta - diversi dai consumi energetici (cd. *oneri generali di sistema, oneri fissi, quota di potenza...*)<sup>18</sup>.

Solo in seguito alla diffusione del comunicato ARERA del 7 giugno 2019 - che, in ordine alla corretta interpretazione ed applicazione dell'allora vigente disciplina sulla prescrizione biennale, precisava come *“la medesima prescrizione non può che operare a tutte le componenti esposte nelle suddette fatture, siano esse componenti fisse o variabili”*<sup>19</sup> - Enel ha pubblicato sul proprio sito aziendale, nel mese di luglio 2019, una coerente

---

<sup>16</sup> Doc. in data 14 marzo 2018, prot. n. 27319.

<sup>17</sup> Doc. in data 30 ottobre 2020, prot. n. 80604.

<sup>18</sup> In particolare, è emerso che il professionista, nel negare la prescrizione biennale del credito relativa alla fornitura di energia elettrica, aveva rappresentato, ad es., che: *“la bolletta in questione non ha i requisiti per richiedere la prescrizione del credito. In particolare, non rientrano nell'ambito le richieste di prescrizione e del credito relative agli oneri diversi dai consumi calcolati nel documento contabile suddetto”* (Cfr. denuncia del 14 giugno 2019, prot. n. 42758). Oppure: *“l'addebito non interessa i consumi bensì i ricalcoli relativi alla quota potenza (cfr. denuncia del 17 giugno 2019, prot. n. 43033, nonché del 30 agosto 2019, prot. n. 57308). Oppure, ancora: “non rientrano nell'ambito le richieste di prescrizione del credito relative agli oneri diversi dai consumi (...)”* (cfr. denuncia del 14 giugno 2019, prot. n. 42892).

<sup>19</sup> In tale comunicato (accessibile al link <https://www.arera.it/it/comunicati/19/190607.htm>), il Regolatore ha, anzitutto, ricordato che la società di vendita è abilitata ad emettere *“fatture a conguaglio a fronte di ricalcoli di importi precedentemente fatturati sulla base di consumi stimati o di rettifiche di dati di misura”* nonché fatture - recanti componenti sia fisse che variabili - *“riferite a periodi trascorsi da molto tempo, nei casi di rilevanti ritardi del venditore nella fatturazione di periodo (ad esempio il c.d. blocco di fatturazione)”*. Soprattutto, però, ARERA ha tenuto a chiarire definitivamente, a beneficio degli utenti finali, che: *“poiché la prescrizione - come stabilito dalla legge di bilancio 2018 - ha a oggetto il diritto di credito relativo ai corrispettivi dei contratti ivi previsti, la medesima prescrizione non può che operare a tutte le componenti esposte nelle suddette fatture, siano esse componenti fisse o variabili, a condizione che, ovviamente, la fatturazione o il ricalcolo si riferiscano a periodi risalenti a più di due anni”*.



informativa ai propri utenti e consumatori<sup>20</sup> e, quindi, riconsiderato precedenti dinieghi opposti in merito ad istanze di *prescrizione biennale*: qualora reputati non conformi alla corretta interpretazione della disciplina, chiarita da ARERA, il Professionista ha annullato i precedenti rigetti accogliendo *ex novo* – in tutto o in parte - le precedenti eccezioni<sup>21</sup>.

**26.** Tuttavia, dalla maggior parte delle denunce dei consumatori emerge che il rigetto, da parte sia di Enel che di Sen, delle istanze di prescrizione breve inerenti alla fatturazione di consumi pluriennali, relativi a periodi anche di gran lunga superiori ai cinque anni, è basato su motivazioni laconiche e per lo più standardizzate, in ogni caso strettamente conformi alle comunicazioni rese dal Distributore<sup>22</sup>.

In particolare, le motivazioni addotte a sostegno del rigetto sono state del tipo:

- “(...) abbiamo chiesto a e-distribuzione conferma delle letture addebitate nella fattura (...) e abbiamo ricevuto la risposta che riportiamo di seguito (...): << e i seguenti accessi: XX aprile XXXX, h. (...) cliente assente; XX marzo XXXX, h. (...) accesso negato dal cliente; XX agosto XXXX, h. (...) cliente assente>>”<sup>23</sup>;

- “il distributore ci ha informato di essersi recato presso il sito di fornitura il XX.XX.XXXX e, non potendo accedere al contatore, non ha potuto rilevare le letture”<sup>24</sup>;

- “perché il Distributore ci ha informati che la rifatturazione tardiva è stata causata da responsabilità del cliente finale”<sup>25</sup>;

- “la fattura non ha i requisiti per la prescrizione del credito perché vi è stato: mancata lettura causa cliente in data XX.XX.XXXX-XX.XX.XXXX”<sup>26</sup>.

**27.** A seguito del rigetto delle istanze di prescrizione, i segnalanti hanno presentato reclami, anche plurimi e successivi, contestando, in genere, la genericità e l’infondatezza delle dichiarazioni del Distributore - come riportate dai Venditori - relative alla pretesa effettuazione dei tentativi di lettura e all’impossibilità di portarli a buon fine per causa imputabile agli

---

<sup>20</sup> Volta finalmente a chiarire che “la richiesta di prescrizione si applica a tutti i corrispettivi relativi alle componenti di prezzo della fattura sia quelle fisse (inclusa la quota potenza) sia quelle variabili e può essere inoltrata inviando il modulo presente in fattura o scaricabile al link <<Modulo di prescrizione>>”.

<sup>21</sup> Di tale mutamento di condotta da parte di Enel si ha evidenza in riferimento alla segnalazione del 17 giugno 2019, prot. n. 43033, integrata il 30 agosto 2019, prot. n. 57308.

<sup>22</sup> Per l’energia, prevalentemente E-Distribuzione Spa; per il gas, Italgas o vari distributori territorialmente competenti, come, ad es. Toscana Energia S.p.A.

<sup>23</sup> Cfr. per Sen i docc. del 29 agosto 2019, prot. n. 57231; del 19 settembre 2019, prot. n. 61183; del 4 ottobre 2019, prot. n. 64684, e del 26 novembre 2019, prot. n. 75767.

<sup>24</sup> Riguardo ad Enel, cfr. denunce del 28 ottobre 2019, prot. n. 69743, e del 23 gennaio 2020, prot. n. 14113. Riguardo a Sen, cfr. denunce del 29 agosto 2019, prot. n. 57231; del 13 novembre 2019, prot. n. 72928, e del 7 gennaio 2020, prot. n. 10332.

<sup>25</sup> Cfr. per Enel, denunce dell’8 novembre 2019, prot. n. 72073; del 20 novembre 2019, prot. n. 74485; del 17 febbraio 2020, prot. n. 20210; del 4 maggio 2020, prot. n. 36337.

<sup>26</sup> Per Enel, doc. del 14 febbraio 2020, prot. n. 19571.

stessi utenti (nei casi in cui il contatore non fosse teleletto ed installato in luogo non accessibile a terzi, se non in presenza dell'utente), evidenziando come non fosse stato fornito alcun riscontro probatorio o cronologico a supporto dell'effettività di tali tentativi<sup>27</sup>.

**28.** I rispettivi utenti hanno parimenti lamentato - sia nei confronti di Enel che di Sen - che i Professionisti, malgrado l'assenza di prove in grado di corroborare l'effettività dei tentativi di lettura esperiti dal Distributore, si sono limitati a respingere le istanze di prescrizione biennale sulla base delle mere dichiarazioni del Distributore<sup>28</sup>. Di contro, alcuni consumatori hanno comprovato la libera e continua accessibilità del proprio contatore<sup>29</sup>, spesso rimarcando di non essere mai stati previamente contattati per consentire l'accesso al misuratore in una data specifica<sup>30</sup>, mentre sono stati in grado di attestare il protratto malfunzionamento del contatore (anche sulla base della documentazione di sostituzione già rilasciata dallo stesso Distributore), tale da escludere qualsiasi responsabilità dell'utente per mancata lettura<sup>31</sup>.

**29.** Pure a fronte di siffatti rilievi, risulta che Enel e Sen non avrebbero fornito ulteriori riscontri agli utenti oppure, in alcuni casi, in esito ai successivi chiarimenti richiesti da questi ultimi riguardo all'elenco di presunti tentativi di accesso non supportati da prove, i Professionisti si siano limitati ad invitare gli stessi utenti a rivolgersi direttamente al Distributore<sup>32</sup>.

**30.** Il silenzio o l'inadeguato riscontro da parte dei Professionisti alle contestazioni degli utenti hanno assunto significativo rilievo in tre ulteriori circostanze, ossia: i) in sede di procedura di conciliazione dinanzi all'ARERA e a fronte della documentazione prodotta dal consumatore<sup>33</sup>; ii) nei casi in cui il contatore asseritamente inaccessibile era stato invece sostituito dal Distributore senza preavviso e senza collaborazione del cliente<sup>34</sup>; iii) nell'immediata reiterazione della richiesta di pagamento di

---

<sup>27</sup> Cfr. docc. del 4 ottobre 2019, prot. n. 64684; del 15 ottobre 2019, prot. n. 67086; del 20 novembre 2019, prot. n. 74485.

<sup>28</sup> Cfr. denuncia del 20 dicembre 2019, prot. n. 81495 (Enel).

<sup>29</sup> Ad esempio, per Sen: denunce del 29 luglio 2019, n. 52309 e del 13 novembre 2019, n. 72928; per Enel: denunce del 28 ottobre 2019, n. 69743 e del 5 novembre 2019, n. 71296.

<sup>30</sup> Per Enel, cfr. denunce del 14 febbraio 2020, n. 19571, e del 12 giugno 2020, prot. n. 46239.

<sup>31</sup> Per Enel: denunce del 10 ottobre 2018, prot. n. 68903; dell'8 novembre 2019, n. 72073.

<sup>32</sup> Per Sen: denuncia del 31 ottobre 2019, n. 70694. Per Enel: denunce del 28 ottobre 2019, n. 69743, e del 17 febbraio 2020, n. 20210: in base a quest'ultima segnalazione, Enel, nel dichiarare che i dati sulle letture verrebbero estratti da una piattaforma condivisa con il Distributore - sulla quale questi caricherebbe le rilevazioni effettuate - avrebbe indicato un indirizzo web all'utente (<https://4ele.enel.it/foue/pages/home.jsf>) poi risultato di fatto inaccessibile.

<sup>33</sup> Per Sen: denuncia del 13 novembre 2019, n. 72928; per Enel: denuncia del 20 dicembre 2019, prot. n. 81495 (gas). In quest'ultima denuncia viene lamentato che in sede di conciliazione presso Arera, né il Venditore né il Distributore, pur espressamente richiesti dall'utente, fornivano alcun riscontro in merito alla "prova concreta (ovvero la documentazione) inerente" ai presunti crediti vantati per consumi plurienali, ciò conducendo alla "stesura di un verbale di accordo non raggiunto".

<sup>34</sup> Per Enel: denuncia del 5 novembre 2019, n. 71296.



somme prescrivibili<sup>35</sup> o nell'attivazione delle procedure di sospensione/slaccio della fornitura nei confronti dell'utente<sup>36</sup>.

**31.** In particolare, è emerso non di rado il caso in cui, in sede di procedura di conciliazione dinanzi all'ARERA, il cliente ha prodotto documentazione dettagliata e probante a fronte della mera elencazione dei tentativi di lettura e dell'asserita non accessibilità del contatore su cui il Distributore aveva fondato la propria posizione ed il Venditore aveva rigettato l'eccezione di prescrizione *breve*<sup>37</sup>.

**32.** E ancora, vari segnalanti hanno attestato che, nonostante l'espresso divieto imposto dal Regolatore<sup>38</sup>, entrambi i Professionisti hanno immediatamente incassato crediti assoggettabili a prescrizione biennale (e come tali indicati in bolletta), riferibili agli utenti che avessero scelto la domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito come modalità di addebito<sup>39</sup>, talvolta ignorando l'istanza di prescrizione sollevata dai medesimi utenti oppure esplicitando soltanto in seguito il relativo rigetto<sup>40</sup>. In qualche occasione, l'addebito immediato all'utente dei crediti prescrivibili è avvenuto anche nei casi di oggettivamente incerta individuazione dei consumi pregressi, a causa del risalente malfunzionamento del contatore, attestato dal Distributore<sup>41</sup>.

**33.** Emerge, nello specifico, che Enel in svariati casi non ha fornito alcun riscontro alle istanze degli utenti o ai reclami<sup>42</sup> in riferimento a crediti prescrivibili provvedendo, invece, all'invio di solleciti di pagamento con minaccia di distacco della fornitura.

#### ***iv) Le ulteriori criticità emerse in sede di procedura di conciliazione, segnalate da Unione Nazionale Consumatori***

**34.** Le Associazioni dei consumatori, parti del presente procedimento, hanno segnalato specifici profili della condotta di Enel e di Sen in tema di gestione delle istanze di prescrizione dei consumi, che assumono rilievo ai fini della

---

<sup>35</sup> Per Sen: doc. del 4 ottobre 2019, prot. n. 64684; per Sen: doc. del 21 aprile 2020, prot. n. 33982.

<sup>36</sup> Per Enel: denunce del 5 novembre 2019, n. 71296, e del 20 dicembre 2019, n. 81495 (gas); per Sen: denuncia del 27 novembre 2019, prot. n. 75988.

<sup>37</sup> Cfr. denunce del 20 dicembre 2019, prot. n. 81495 e del 13 novembre 2019, prot. n. 72928.

<sup>38</sup> Cfr. nota in data 21 ottobre 2019 di ARERA/Sportello del Consumatore Energia e Ambiente (in allegato a denuncia nei confronti di Enel del 5 novembre 2019, prot. n. 71264) ove, tra altro, si afferma espressamente che: "gli importi oggetto di prescrizione devono essere automaticamente esclusi dai pagamenti nel caso fosse stata scelta la domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito come modalità di addebito".

<sup>39</sup> Cfr., per Sen, docc. del 7 novembre 2019, prot. n. 71671; del 13 luglio 2020, prot. n. 55300 e del 30 luglio 2020, prot. n. 60631 (in relazione a fattura emessa nel precedente mese di febbraio 2020).

<sup>40</sup> Per Enel, denunce del 16.10.2019, n. 67290 e del 5.11.2019, n. 71264; per Sen denunce del 5.11.2019, n. 71218 e del 7.11.2019, n. 71671.

<sup>41</sup> Docc. del 13 luglio 2020, prot. n. 55300, e del 30 luglio 2020, prot. n. 60631 (per Sen).

<sup>42</sup> Cfr. docc. del 10 ottobre 2018, prot. n. 68903; del 5 novembre 2019, prot. n. 71296 (gas); del 15 giugno 2020, prot. n. 46723, e del 22 luglio 2020, prot. n. 58351.

ricostruzione del quadro fattuale e dei profili di scorrettezza della pratica commerciale.

**35.** In particolare, l'Unione Nazionale Consumatori ha segnalato l'ipotesi assai frequente in cui, in sede di procedura di conciliazione dinanzi all'ARERA, il cliente ha prodotto documentazione dettagliata e probante, a fronte della mera elencazione dei tentativi di lettura e dell'asserita non accessibilità del contatore su cui Distributore e Venditore fondavano la propria posizione<sup>43</sup>.

**36.** In proposito, è illuminante la ricostruzione effettuata dalla stessa Associazione di consumatori circa gli esiti della partecipazione dei propri assistiti al tentativo di conciliazione: *“il leitmotiv connotante le pratiche in oggetto è sempre identico: (...) Enel comunica[no], come da delibera di riferimento, che su una parte dei consumi fatturati è possibile eccepire la prescrizione. Tuttavia, alla richiesta di prescrizione inviata dal cliente, il venditore nega che possa essere fatta valere a seguito di verifiche fatte con il distributore locale di gas (nella specie, Italgas). A questo punto, se il cliente intende procedere nel far valere i suoi interessi, viene attivata una conciliazione presso il Servizio Conciliazione Clienti Energia gestito da Acquirente Unico per conto dell'ARERA tra il venditore ed il cliente e viene chiamato il distributore locale come “supporto tecnico”. Nella maggior parte dei casi trattati dalla scrivente Associazione, in sede di conciliazione, il distributore comunica di aver effettuato i passaggi sul punto di fornitura per i tentativi di lettura del misuratore, ma che, dai dati in suo possesso, risulta non ci fosse mai nessuno per poter accedere all'interno dei locali dove è ubicato il contatore. Alla richiesta di prove di detti passaggi, il distributore, il più delle volte, si rifiuta di fornirle o fornisce esclusivamente un elenco dei giorni in cui questi tentativi sarebbero stati effettuati e, pertanto, l'esito della conciliazione è negativo per il consumatore (...). In altri casi, invece, quando le prove vengono fornite in primis dal cliente e viene richiesto un sopralluogo presso la sede dove è sito il contatore, è stato possibile confutare la tesi del distributore e dimostrare che lo stesso era completamente accessibile. In tal caso, la conciliazione si chiude con un accordo a vantaggio del consumatore ... è provato che Italgas renda dichiarazioni a volte mendaci circa l'impossibilità di accedere ai contatori per effettuare le letture. (...) Analogamente, riportiamo il caso di un privato che, inizialmente, si è visto negare la prescrizione per i motivi fin qui citati, sebbene il suo contatore del gas fosse posizionato su una strada di pubblico accesso, per poi vedersi riconoscere il suo diritto in conciliazione: in questo caso, la tesi del distributore è stata smentita da prove fotografiche e da un sopralluogo comprovante la totale accessibilità al contatore)”*.

---

<sup>43</sup> Cfr. doc. del 19 agosto 2020, prot. n. 64426, e relativo allegato.

**v) La procedura adottata da Enel e da Sen per la gestione delle istanze di prescrizione**

**37.** Dalle informazioni rilasciate sia da Enel che da Sen nel corso dell'istruttoria<sup>44</sup>, è emerso che la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione nel vigore della *Legge di Bilancio 2018* sia stata strutturata in modo analogo da parte di entrambe le Società.

Anzitutto, sotto il profilo informativo verso gli utenti, da marzo 2018 i Professionisti hanno inserito una prima annotazione in bolletta circa l'esistenza e l'eccepibilità della prescrizione biennale<sup>45</sup>; in seguito<sup>46</sup>, hanno, invece, deciso di emettere “*bollette distinte, una riferita esclusivamente agli importi per consumi risalenti a più di due anni*” – con allegato modulo di richiesta – “*ed una per gli importi non oggetto di prescrizione*”. Inoltre, l'informativa relativa alla possibilità di eccepire la prescrizione sarebbe stata inserita da entrambe le Società “*anche nelle costituzioni in mora relative a fatture prescrivibili o comprensive di almeno una fattura prescrivibile*”.

**38.** In merito alla trattazione delle istanze di prescrizione ricevute, è emerso che le Società, dopo un primo vaglio di *ammissibilità* (teso alla rilevazione dei requisiti *soggettivi ed oggettivi* richiesti dalla legge per l'applicabilità della disciplina), hanno proceduto con le verifiche intese all'accertamento – ed imputazione - della responsabilità della tardiva fatturazione, al fine di accogliere, o meno, le eccezioni dei propri clienti.

**39.** Fuori dal caso di imputazione diretta alla Società di vendita (nei casi di *blocco di fatturazione* oppure di *ritardo di conguaglio*) – a cui è conseguito il riconoscimento della prescrizione *breve* eccepita dal cliente – la procedura applicata da entrambi i Professionisti prevede la verifica della responsabilità per la *mancata o ritardata misurazione di consumi*, “*esclusivamente sui dati trasmessi dal Distributore*”, posto che, secondo quanto affermato da entrambi i Professionisti, questi è “*l'unico soggetto titolato a rilevare la misura cd. reale degli utenti finali e a comunicarla (...) alle Società di vendita per la relativa fatturazione*”<sup>47</sup>.

**40.** Tale verifica si esplica, in sostanza, nell'acquisizione delle informazioni fornite dal Distributore circa i tentativi e /o mancati accessi ai misuratori da parte degli incaricati del predetto oppure nelle puntuali richieste di

---

<sup>44</sup> Comunicazioni in pari data 6 agosto 2020, prott. n. 62163 (per Sen) e n. 62165 (per Enel) nonché verbale di audizione in data 8 settembre 2020 (doc. del 21 settembre 2020, prot. n. 70606).

<sup>45</sup> [Omissis]\*

\*Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni”.

<sup>46</sup> In particolare, all'esito della Delibera ARERA n. 569/18.

<sup>47</sup> Comunicazioni in pari data 6 agosto 2020 prott. n. 62163 (di Sen: pag.7) e n. 62165 (di Enel, pag. 8).

chiarimenti al Distributore in caso di mancata disponibilità di tali dati <sup>48</sup>: in tal modo, pertanto, le Società hanno *accertato* la responsabilità dell'utente e proceduto al rigetto dell'istanza di prescrizione, motivandolo *“compiutamente (...) sulla base degli stessi dati trasmessi dal Distributore”*.

**40.** Riguardo ad Enel, risulta, altresì, confermato dalla Società che la stessa ha rigettato, almeno fino al mese di maggio 2019, alcune istanze di prescrizione biennale sul presupposto che la relativa disciplina non si applicasse alle componenti fisse della bolletta (cd. *“quota potenza”*) ma solo agli importi relativi ai consumi. I clienti interessati da tale condotta sono stati [1.000-2.000] ma, in seguito ai chiarimenti interpretativi forniti da ARERA con il proprio comunicato del 7 giugno 2019, Enel ha provveduto, entro il successivo mese di ottobre 2019, ad accogliere integralmente le originarie istanze di prescrizione e a rimborsare gli importi erroneamente già pagati dai clienti<sup>49</sup>.

**41.** Emerge, di contro, che Sen – in coerenza con l'assenza di denunce sul punto nei confronti di tale Professionista – ha costantemente applicato, ove riconosciuta, la prescrizione biennale eccepita dai propri utenti in riferimento a tutte le componenti, fisse e variabili, del credito prescrivibile in fattura<sup>50</sup>.

**42.** Risulta, altresì ammessa da entrambi i Professionisti la circostanza che i medesimi hanno provveduto all'acquisizione immediata dei crediti assoggettabili a prescrizione biennale laddove gli utenti avessero optato per il pagamento tramite domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito. Solo a seguito della Delibera ARERA n. 569/2018, le Società hanno attivato un programma di interventi – tuttavia, non ancora definitivamente implementati – per i quali le fatture totalmente o parzialmente prescrivibili, verranno escluse dal flusso automatico di domiciliazione<sup>51</sup>.

**43.** In base a quanto dichiarato, entrambi i Professionisti, nelle more della definitiva implementazione di tali interventi, hanno comunque riconosciuto al cliente la possibilità di eccepire la prescrizione anche successivamente alla scadenza del pagamento della fattura (che coincide con il momento in cui viene effettuato il prelievo automatico) e di ricevere, in caso di accoglimento dell'eccezione, la restituzione dell'importo eventualmente non dovuto<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Cfr. comunicazioni di cui alla nota precedente, pag. 8, per Sen, e pag. 9, per Enel.

<sup>49</sup> Comunicazione in data 6 agosto 2020 prot. n. 62165 (pagg. 8-10); verbale di audizione in data 8 settembre 2020 (doc. del 21 settembre 2020, prot. n. 70606).

<sup>50</sup> Comunicazione in data 6 agosto 2020 prot. n. 62163 (pagg. 5-6).

<sup>51</sup> In sostanza si tratta, nel caso delle domiciliazioni attive, dell'emissione ed invio all'utente di due distinte fatture (una per gli importi prescrivibili, unita al modulo di richiesta della prescrizione breve, e l'altra relativa a importi prescrivibili, oggetto di prelievo automatico). Inoltre, da luglio 2020, le Società hanno modificato l'informativa in bolletta circa il *“mancato addebito diretto della fattura relativa agli importi prescrivibili, per il cui pagamento il cliente dovrà eventualmente provvedere tramite bollettino/bonifico/altra modalità prevista”*.

<sup>52</sup> Cfr. risposte in pari data 6 agosto 2020, da parte di Sen e di Enel (prott. nn. 62163 e 62165) alle richieste di informazioni formulate in avvio. In particolare, per Sen: pagg. 8-9, 14-15; per Enel: pagg. 10-11, 17-18.

**vi) Dimensione del fenomeno dei mancati riconoscimenti delle istanze di prescrizione da parte di Enel e di Sen**

**44.** I seguenti riscontri numerici forniti da ciascuno dei Professionisti confermano e definiscono sussistenza, pervasività e peso economico delle condotte attuate da Enel e da Sen nella trattazione delle istanze di prescrizione breve avanzate dai rispettivi utenti nel vigore della *Legge di Bilancio 2018*, così confermando le criticità segnalate dai consumatori, con particolare riferimento all'elevato numero di rigetti costantemente emessi sulla base dei dati forniti dal Distributore.

**45.** Per quanto riguarda **Enel**<sup>53</sup>:

a fronte di un totale di [50.000 – 100.000] fatture per il settore energia e di [100.000-150.000] per il settore gas (di cui, rispettivamente, [30.000-40.000] e [30.000-40.000] emesse a seguito di sostituzione del misuratore) contenenti importi a debito suscettibili di prescrizione biennale emesse negli anni 2018/2020, sono state presentate complessivamente [60.000-70.000] istanze di prescrizione: di queste [10.000-20.000] sono state ritenute *inammissibili*<sup>54</sup>, mentre sono state trattate le rimanenti [40.000-50.000]. Di tali istanze trattate, a [10.000-20.000] (pari al 42%) è stato opposto il rigetto “*motivato dal venditore sulla base dei dati comunicati dal Distributore circa i tentativi di accesso ai misuratori non andati a buon fine per causa del cliente*”. Invece, [20.000-30.000] istanze sono state accolte ([10.000-20.000] per causa imputabile al venditore e [5.000-10.000] per responsabilità del Distributore) e, in [1.000-5.000] casi Enel ha eccepito la prescrizione nei confronti della competente società di distribuzione<sup>55</sup>.

**46.** Il valore complessivo dei crediti oggetto di richieste di prescrizione biennale avanzate dagli utenti di Enel nel biennio 2018-2019 e rigettate da quest'ultima risulta pari a circa [1-5] milioni di euro<sup>56</sup>.

**47.** Inoltre, su oltre [5-10] milioni di utenti Enel che, a partire da marzo 2018, hanno optato per l'addebito diretto quale modalità di pagamento della fattura, circa [5.000-10000] hanno presentato istanze di riconoscimento della prescrizione biennale; la Società ha poi rigettato [1.000-5.000] istanze, accettandone, invece, [1.000-5.000].

**48.** Il Professionista ha precisato che i dati così forniti nell'istruttoria “*sono al netto di [1.000-5.000] richieste di prescrizione ricevute e in corso di definizione da parte della Società*”.

---

<sup>53</sup> Dati al 30 giugno 2020.

<sup>54</sup> “*in quanto non rientranti nel perimetro di applicazione soggettivo ed oggettivo della prescrizione biennale ai sensi della Legge di Bilancio 2018*”.

<sup>55</sup> Alla data dei riscontri forniti da Enel, il Distributore avrebbe accolto tali eccezioni in [500-1000] casi, rigettandole in [100-200] casi.

<sup>56</sup> Cfr. comunicazione di Enel pervenuta il 30 settembre 2020.



**49.** Per quanto riguarda **Sen**<sup>57</sup>:

il numero delle fatture di conguaglio, relative a periodi superiori a 2 anni contenenti importi a debito emesse ai clienti e con scadenza successiva al 1° marzo 2018, è stato pari a [50.000-100.000] (di cui [30.000-40.000] emesse a seguito di sostituzione del misuratore). Delle complessive [20.000-30.000] istanze di prescrizione presentate dagli utenti, [5.000-10.000] sono state ritenute *inammissibili*<sup>58</sup>, mentre ne sono state trattate [10.00-20.000]: di queste ultime, a [5.000-10.000] (pari al 52%) è stato opposto il rigetto “*motivato dal venditore sulla base dei dati comunicati dal Distributore circa i tentativi di accesso ai misuratori non andati a buon fine per causa del cliente*”<sup>59</sup>. Invece, [5.000-10.000] istanze sono state accolte ([1.000-2.000] per causa imputabile al venditore<sup>60</sup> e [5.000-10.000] per responsabilità del Distributore<sup>61</sup>) e, in [5.000-10.000], casi Sen ha eccepito la prescrizione alla competente società di distribuzione (che, al momento, ha accolto tali eccezioni in [1.000-2.000] casi, rigettandole in [1.000-5.000] casi).

**50.** Il valore complessivo dei crediti oggetto di richieste di prescrizione biennale avanzate dagli utenti di Sen nel biennio 2018-2019 e rigettate da quest’ultima risulta pari a circa [1-5] milioni di euro<sup>62</sup>.

**51.** Inoltre, su oltre [5.000-10.000] utenti Sen che hanno optato per l’addebito diretto quale modalità di pagamento della fattura, [1.000-5.000] hanno presentato istanze di riconoscimento della prescrizione biennale: la Società ne ha respinte [1.000-5.000] e ne ha accolte [1.000-5.000]<sup>63</sup>.

**52.** Il Professionista ha precisato che i dati forniti nel corso dell’istruttoria “*sono al netto di circa [1.000-5.000] richieste di prescrizione ricevute e in corso di definizione da parte della Società*”.

### ***vii) L’entrata in vigore della Legge di Bilancio 2020 ed i conseguenti interventi dei Professionisti***

**53.** La disciplina della prescrizione biennale introdotta dalla *Legge di Bilancio 2018* è stata modificata, a decorrere dal 1° gennaio 2020, per effetto dell’art. 1, comma 295, della Legge n. 160/2019 (cd. *Legge di Bilancio*

---

<sup>57</sup> Dati al 30 giugno 2020.

<sup>58</sup> Poiché “*non rientranti nel perimetro di applicazione soggettivo/oggettivo*” della *Legge di Bilancio 2018* ovvero mancanti della necessaria documentazione a corredo.

<sup>59</sup> “*ad es, per ripetuta irreperibilità del cliente presso il luogo in cui si trova il misuratore non accessibile; rifiuto opposto dal cliente a dare accesso agli operatori del Distributore per le letture dei consumi*”.

<sup>60</sup> Blocco fatturazione o ritardo di conguaglio.

<sup>61</sup> Mancata/errata misurazione dei consumi.

<sup>62</sup> Cfr. comunicazione di Sen pervenuta il 30 settembre 2020.

<sup>63</sup> Dati al 30 giugno 2020.



2020), mediante abrogazione del previgente comma 5 dell'art. 1 della *Legge di Bilancio 2018*<sup>64</sup>.

Enel e Sen hanno rappresentato di aver modificato, in esito alla più recente novella legislativa (la predetta L. n. 160/2019-*Legge di Bilancio 2020*) le proprie procedure interne – in via definitiva a partire dal mese di aprile 2020 – al fine di procedere all'accoglimento di tutte le istanze di prescrizione con la sola eccezione dei casi in cui il Distributore comunichi di aver rilevato comportamenti fraudolenti del cliente e tali da giustificare la presentazione di una denuncia penale<sup>65</sup>.

### *viii) Le argomentazioni difensive dei Professionisti*

**54.** I Professionisti hanno svolto varie osservazioni difensive comuni<sup>66</sup> che si illustrano, di seguito, in maniera sintetica.

**55.** Enel e Sen contestano in radice la sussistenza, nella fattispecie in esame, di elementi costitutivi di una pratica commerciale scorretta, “*non essendo possibile ascrivere ad entrambe le Società una responsabilità per mancato rispetto del dovere di diligenza professionale*”.

I Professionisti anzitutto richiamano, “*in base alla normativa di riferimento*”, la *netta separazione* di ruoli, in seno al settore *gas&power*, tra Distributore e Venditore: il primo è titolare di pubblica concessione (e, pertanto, esercente un pubblico servizio), incaricato della gestione della rete (elettrica o gas), nonché della rilevazione dei consumi dell'utente attraverso la lettura dei contatori dislocati presso i medesimi; il secondo ha un “*rapporto contrattuale diretto con l'utente per la somministrazione di energia elettrica/gas, gestendone tutte le varie fasi*”. Nel previsto sistema di conciliazione presso ARERA – accessibile in caso di contestazioni e problematiche sul contratto di fornitura<sup>67</sup> – l'utente agisce in contraddittorio con il Venditore ed il Distributore partecipa solo eventualmente all'incontro<sup>68</sup>, ma è tenuto in ogni caso a “*fornire la necessaria collaborazione ai fini della celere ed efficace trattazione della procedura*”<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> Si richiama che la norma abrogata prevedeva la non applicabilità della prescrizione breve qualora il ritardo di fatturazione derivasse da *responsabilità accertata* del cliente finale. Con l'intervenuta abrogazione, il predetto accertamento non si pone più, com'è evidente, quale condizione per il rigetto dell'istanza di prescrizione.

<sup>65</sup> Cfr. comunicazioni in pari data 6 agosto 2020, prott. 62163 (per Sen) e n. 62165 (per Enel) nonché memoria difensiva giunta in data 19 novembre 2020, prot. n. 85785 (pagg. 14-15).

<sup>66</sup> Cfr. verbale di audizione in data 8 settembre 2020 (doc. del 21 settembre 2020, prot. n. 70606); memoria finale (comune) giunta il 19 novembre 2020, prot. n. 85785.

<sup>67</sup> Il “*servizio conciliazione*” è gestito, per conto di ARERA, da Acquirente Unico S.p.A. e la relativa procedura è disciplinata dalla Delibera 209/2016/E/Com (*Testo Integrato Conciliazione-TICO*).

<sup>68</sup> Poiché in possesso di dati tecnici eventualmente necessari nella controversia e nella qualità di “*ausilio tecnico*”.

<sup>69</sup> Cfr. art. 9, comma 5, del predetto TICO.

**56.** Ciò posto, i Professionisti contestano l'interpretazione – sottesa alla configurazione della pratica scorretta imputata nella comunicazione di avvio del procedimento - secondo cui la disciplina in tema di prescrizione *breve*, in combinato disposto col dovere di diligenza professionale *ex art. 20* del Codice del Consumo, non si limiti a ridurre il termine prescrizione ordinario e ad introdurre rilevanti obblighi informativi per il Venditore ma abbia, altresì, imposto al medesimo il dovere di appurare l'eventuale responsabilità del cliente per la mancata/tardiva fatturazione “*sulla base di elementi diversi e ulteriori rispetto alle evidenze e dichiarazioni prodotte dal Distributore*”<sup>70</sup>. Pertanto, al Venditore incomberebbe un obbligo di accertamento - ulteriore, autonomo e *particolarmente pregnante* - inteso a “*comprovare, ossia verificare nel merito, sulla base dei documenti e delle altre evidenze probatorie – che ha quindi il dovere di reperire – non solo i dati e le dichiarazioni provenienti dal cliente/consumatore ma anche quelli provenienti dal Distributore*”, nonostante il distinto ruolo qualificato di questi e la *funzione pubblicistica* svolta.

**57.** Tale interpretazione, secondo i Professionisti, oltre a non trovare fondamento nel tenore letterale della disciplina legislativa della prescrizione biennale<sup>71</sup> e contrastare con l'orientamento costante del Regolatore<sup>72</sup>, imporrebbe alle Società di vendita un dovere di diligenza più alto dello *standard* preteso nel settore che sarebbe, altresì, irraggiungibile, attesa la prestabilita distinzione di ruoli, competenze e poteri tra Venditore e Distributore. Solo quest'ultimo, infatti, sarebbe “*il soggetto meglio posizionato e qualificato a conoscere gli eventi dai quali dipende l'accertamento delle responsabilità che hanno originato la tardiva fatturazione, come si evince dal ruolo di ausilio tecnico affidato al Distributore in sede di conciliazione ARERA*”, mentre le Società di vendita non sarebbero nella posizione di fatto di accertare la responsabilità in modo terzo e imparziale, né di stabilire autonomamente i criteri mediante i quali effettuare tale accertamento<sup>73</sup>.

**58.** Nella memoria difensiva si richiama la circostanza che la disciplina sulla prescrizione *breve*, inaugurata dalla *Legge di Bilancio 2018*, è stata

---

<sup>70</sup> In particolare, tale interpretazione discenderebbe direttamente dal dettato dell'art. 1, comma 5 della Legge di Bilancio 2018, ai sensi del quale la prescrizione biennale non trova applicazione “*qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente*” (sottolineatura nel testo).

<sup>71</sup> Atteso che la *Legge di Bilancio 2018* non prevede espressamente un aggravamento dell'intensità dell'accertamento demandato al Venditore e nemmeno il conferimento a questi dei “*poteri per operare una cognizione piena della controversia*”.

<sup>72</sup> I Professionisti si riferiscono al documento di consultazione/DCO 330/2020/R/com (“*Misure per l'attuazione delle disposizioni della legge 205/2017 in materia di prescrizione biennale in relazione al settlement elettrico e gas*”) dove sarebbe stata ribadita da ARERA la posizione di terzietà del Venditore in relazione alle partite economiche oggetto di prescrizione.

<sup>73</sup> I Professionisti hanno richiamato che i criteri di valutazione proposti autonomamente in sede di impegni sono stati comunque reputati inadeguati dall'Autorità.

introdotta allo scopo di superare le criticità precedentemente emerse, riconducibili al fenomeno dei conguagli pluriennali<sup>74</sup>, e conciliare, da un lato, il diritto del Venditore a recuperare, con il conguaglio, quanto non pagato dagli utenti rispetto al dovuto e, dall'altro, la facoltà del cliente di eccepire l'intervenuta prescrizione dei crediti relativi a consumi risalenti nel tempo. La *Legge di Bilancio 2018* pone principi/criteri conformi a quelli generali dettati dal Codice Civile al fine dell'eccepibilità della prescrizione, ossia il decorso oggettivo del tempo e l'inerzia del titolare del diritto: pertanto, il riconoscimento della prescrizione è previsto laddove il ritardo ultra biennale nella fatturazione dei consumi non dipenda dall'utente che, solo in tal caso, ha il diritto di eccepirlo ed ottenerne il riconoscimento.

**59.** Enel e Sen contestano, altresì, che il numero e il valore delle istanze rigettate possano essere considerati indicativi della sussistenza, dimensione economica e gravità della pratica, poiché siffatta valutazione si fonderebbe sull'assunto – erroneo – che la totalità delle istanze rigettate per responsabilità del cliente avrebbero dovuto, invece, essere accolte dalla Società<sup>75</sup>; sul punto, quindi, non verrebbe considerato che alcuni di tali rigetti sono stati emessi nei casi in cui il mancato accesso al contatore da parte del Distributore fosse effettivamente attribuibile a responsabilità del cliente.

I vari elementi forniti dai Professionisti<sup>76</sup> dimostrerebbero, invece, che il riconoscimento della prescrizione *breve* è stato sempre operato laddove la Società di vendita ha riconosciuto la propria responsabilità diretta (sulla base delle informazioni già in possesso della medesima), oppure ha accertato quella del Distributore (perché questi, ad esempio, non ha effettuato i tentativi di lettura). Tuttavia, in presenza dei dati di tentata lettura (forniti dal Distributore in quanto nella disponibilità esclusiva di questi), i Professionisti aggiungono che le Società – che non possono “*avere un ruolo di giudice super partes*” - hanno ivi ravvisato la responsabilità dell'utente e, pertanto, in conformità al dettato della *Legge di Bilancio 2018*, hanno rigettato l'istanza di prescrizione. Tale sarebbe stato, ad avviso dei Professionisti, un comportamento realmente diligente<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Segnatamente, per ovviare alla mancanza di misurazioni nel lungo periodo ed evitare il conseguente aggravio economico all'utente all'atto del conguaglio.

<sup>75</sup> In questo, i Professionisti adombrano che la comunicazione di fine istruttoria attribuisca valore retroattivo alla modifica introdotta dalla *Legge di Bilancio 2020*, che, come richiamato *supra*, ha eliminato qualsiasi riferimento all'accertamento della responsabilità dell'utente al fine del riconoscimento della prescrizione breve.

<sup>76</sup> Cfr. *supra*, sub paragrafo iii) *Dimensione e rilevanza delle condotte di Enel e di Sen*. L'alto numero di segnalazioni pervenute sui rigetti, secondo i professionisti, non depone sempre per l'effettiva ammissibilità della richiesta che, in vari casi, è stata rigettata per difetto dei necessari requisiti oggettivi e soggettivi.

<sup>77</sup> I Professionisti osservano, altresì, che la documentazione prodotta dal Distributore assume pari rilevanza sia durante la procedura posta in essere dalle Società di vendita sia anche nell'ambito delle conciliazioni presso ARERA.

**60.** I Professionisti fanno presente che l'attività di rilevazione dei consumi e le relative problematiche sono state oggetto di un precedente documento di consultazione di ARERA<sup>78</sup> a cui, tuttavia, non ha fatto seguito l'adozione di una nuova Delibera sullo svolgimento dell'attività di misura. Atteso quindi che, nell'attuale regolazione, l'attività di misurazione spetta esclusivamente al Distributore, eventuali carenze e criticità presenti nella stessa (e che, storicamente, hanno contribuito ad alimentare il fenomeno dei cd. "*maxi conguagli*"), non possono essere imputate al Venditore – e ad Enel e Sen, nello specifico - quale responsabilità *indiretta*, aggiuntiva a quella *diretta* relativa al trattamento delle istanze di prescrizione biennale, unicamente per il fatto che il Venditore - a differenza del Distributore - intrattiene un rapporto di consumo immediato con la clientela.

**61.** Enel e Sen rigettano, altresì, l'addebito di aggressività della condotta consistente nell'immediato incasso dei crediti assoggettabili a prescrizione biennale in relazione agli utenti che avessero optato per la domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito come modalità di pagamento. Ciò in quanto, a seguito della Delibera ARERA 569/2018 (in vigore dal 1° gennaio 2019)<sup>79</sup>, le Società avrebbero immediatamente attivato un programma di interventi per escludere dal flusso automatico di domiciliazione le fatture relative ad importi prescrivibili, senza precludere agli utenti – anche nelle more della definitiva implementazione – l'informativa su tale facoltà e la possibilità di richiedere ed ottenere il riconoscimento della prescrizione.

**62.** Entrambe le società rappresentano di essersi adeguate all'evoluzione legislativa e regolamentare sulla *prescrizione biennale* nel settore *gas&power*, mediante progressiva adozione di processi e iniziative – conseguenti ad "*importante revisione*" del pregresso "*sistema di gestione clienti (fatturazione, credito, CMR) e dei relativi processi informativi*" – volti a garantire una corretta gestione delle relative istanze da parte degli utenti.

**63.** Infine, Enel e Sen rivendicano la cessazione, ad oggi, della pratica contestata, in quanto entrambe le Società hanno "*posto in essere procedure tali da riconoscere in ogni caso la prescrizione dei crediti (ad eccezione dei soli casi di comportamenti fraudolenti)*".

---

<sup>78</sup> Pubblicato il 14 novembre 2018, contestualmente alla Delibera n. 569/2018/R/com. I professionisti rappresentano che lo scopo del documento era quello di dare attuazione alle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2018 "(...) anche individuando misure finalizzate al miglioramento delle informazioni trasmesse, da parte degli operatori al cliente, in merito alla raccolta della misura dei suoi prelievi, precisando le interazioni tra i distributori e venditori e prevedendo interventi finalizzati a incrementare il numero di dati di misura effettivi a disposizione" con particolare riferimento ai "*casi di ritardata messa a disposizione della misura effettiva da parte dei distributori – con conseguente fatturazione sulla base di misure stimate oppure di rettifiche di dati di misura effettivi precedentemente utilizzati*" (pagg. 4-5).

<sup>79</sup> Si richiama che con tale Delibera è stata prevista l'esclusione degli importi prescrivibili dall'ambito di applicazione di clausole contrattuali che prevedano metodi di pagamento quali servizi di incasso pre-autorizzati SEPA *Direct Debit-SDD* (domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito) anche nel caso in cui fossero le modalità indicate dal cliente finale.

*ix) Le memorie delle altre Parti del procedimento*

64. Sia U.DI.CON. che CO.DI.CI., nel corso dell'istruttoria, hanno trasmesso alcune osservazioni sulle condotte oggetto del procedimento, che si rendono, di seguito, in estrema sintesi.

65. U.DI.CON.<sup>80</sup> evidenzia che la dicitura stessa utilizzata dall'art. 1 comma 4 della *Legge di Bilancio 2018* (“*accertamento*” della responsabilità dell'utente) implica in astratto, in capo alle Società di vendita, che “*eventuali rifiuti di tenore generico, non suffragati da alcuna comprovata argomentazione, s[ia]ono assolutamente inidonei ad assolvere al requisito imposto dalla legge*” per addebitare all'utente la responsabilità della mancata/tardiva fatturazione di consumi. Nel caso di specie, “*sembra che le condotte in esame siano ben lungi dall'assolvere al requisito <<accertativo>> succitato*” emergendo, di contro, “*il carattere standardizzato e <<dogmatico>> dei dinieghi, che avrebbero quale unica motivazione le dichiarazioni del Distributore (...) a loro volta generiche e dunque inidonee ad accertare alcunché*”. A parere dell'Associazione, le condotte dei Professionisti – verificatesi “*anche in sede di conciliazione presso l'ARERA*” - sarebbero “*idonee a rendere potenzialmente inefficace il dettato normativo*” in questione, “*in quanto le eccezioni dei consumatori sarebbero sottoposte ad una sorta di <<veto>> di fatto*” e troverebbero “*un ostacolo in dichiarazioni che, se non corroborate da alcunché, non potrebbero che configurarsi come mere <<autocertificazioni>>, sfuggendo “ad un adeguato controllo e alle contestazioni dell'utente”*”.

Di fatto, l'onere della prova sarebbe stato, in concreto, riversato sulla clientela la quale, se non in grado di confutare le dichiarazioni del Distributore e dimostrare – ora per allora – l'accessibilità del contatore, non aveva altra scelta se non quella di provvedere al pagamento della fattura di conguaglio al fine di non incorrere nel distacco di forniture aventi carattere primario ed essenziale.

Nonostante la diretta relazione di consumo con l'utente, i Professionisti “*hanno ritenuto di non rivestire il ruolo di accertatori della responsabilità del cliente*” reputandosi “*abilitati soltanto alla ricognizione formale dei tentativi di lettura*” da parte del Distributore, laddove invece il dettato stesso della *Legge di Bilancio 2018* avrebbe imposto loro di “*accertare*” tale responsabilità.

Il carattere “*aggressivo*” delle condotte ascrivibili ad Enel e a Sen – ivi comprese “*le acquisizioni immediate*”, mediante la domiciliazione

---

<sup>80</sup> L'associazione ha presentato, in pari data 3 settembre 2020, distinte note (una delle quali trasmessa anche ad ARERA: prot. n. 66745), seguite da una memoria finale del 17 novembre 2020 (prot. n. 85229).



bancaria/postale/su carta di credito dei crediti assoggettabili alla *prescrizione biennale* – emergerebbe dall’evidente e concreto effetto limitativo dell’esercizio del diritto alla fruizione di tale beneficio in capo agli utenti e rimarcherebbe anche in considerazione della “*delicatezza del settore di riferimento*”, ove “*il consumatore medio rifugge da ogni possibile motivo di distacco al fine ovvio di garantirsi continuità di accesso ad una risorsa fondamentale per bisogni primari*”.

L’Associazione rimarca, da ultimo, che la numerosità delle denunce pervenute – nel corso di un ampio periodo di tempo – depone per l’esistenza della pratica contestata ed è anzi oltremodo possibile che questa sia oggetto di tentativi di conciliazione tuttora pendenti presso ARERA.

**66.** Anche CO.DI.CI. individua, alla luce delle segnalazioni e delle comunicazioni ricevute nel corso del procedimento, un’inadeguata gestione, da parte sia di Enel che di Sen, delle istanze di prescrizione biennale, svolta in base a criteri inadeguati all’accertamento oggettivo della responsabilità dei clienti circa la mancata/ritardata fatturazione dei consumi pregressi – ossia sulla scorta delle mere dichiarazioni del Distributore - e di fatto riversando unicamente sui medesimi utenti un gravoso onere probatorio. L’associazione ravvisa un’ulteriore ipotesi di condotta aggressiva da parte delle due Società anche “*per quanto riguarda l’acquisizione immediata dei pagamenti relativi a crediti assoggettabili alla prescrizione biennale nel caso in cui gli utenti avessero optato, quale modalità di addebito, la domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito, condotta in contrasto con la vigente regolazione sul punto*”<sup>81</sup>.

#### **IV. PARERE DELL’AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA, RETI E AMBIENTE**

**67.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore energetico, in data 19 novembre 2020<sup>82</sup> è stato richiesto il parere all’Autorità di regolazione per l’Energia, Reti e Ambiente, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo, introdotto dall’art. 1, comma 6, lett. *a*), del D. Lgs. n. 21/2014.

Il parere è pervenuto il 18 dicembre 2020<sup>83</sup> e reca, in sintesi, le osservazioni e valutazioni che seguono.

**68.** Svolte alcune considerazioni preliminari in merito alle finalità del parere<sup>84</sup>, la predetta Autorità illustra l’evoluzione della disciplina di settore

---

<sup>81</sup> Doc. del 5 novembre 2020, prot. n. 82141.

<sup>82</sup> Doc. del 19 novembre 2020, prot. n. 85939.

<sup>83</sup> Doc. prot. n. 94147.

<sup>84</sup> L’Autorità di regolazione premette che le valutazioni rese nel proprio parere “*non entrano nel merito*



sul tema della *prescrizione biennale* introdotta dalla *Legge di Bilancio 2018*, a partire dai principi che sono alla base di tale regolazione attuativa, proseguendo con l'analisi degli interventi più significativi intesi alla "*tutela rafforzata dei clienti finali*".

**69.** In primo luogo, l'ARERA rigetta l'ipotesi – asseritamente emergente dalla comunicazione del termine di fine istruttoria inviato ai Professionisti nel presente procedimento – di una regolazione *non conforme alla legge di Bilancio 2018* rivendicando, al contrario, l'adozione di "*una serie di misure*" in tema di prescrizione breve<sup>85</sup> aderenti alla *ratio* della Legge, intesa a contrastare il complesso fenomeno delle cd. *maxi-bollette* di conguaglio nei settori luce e gas, a partire dalla Delibera 97/2018/R.

**70.** In particolare, l'ARERA menziona a tal proposito il passaggio della Comunicazione del termine di fine istruttoria nel quale si fa presente che "*Dalle dichiarazioni rese sia da Enel che da Sen, emerge altresì, che la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione sia stata strutturata, da ciascuno dei Professionisti, in modo da risultare conforme non alla già descritta nuova disciplina di rango primario sulla prescrizione breve bensì alla preesistente regolazione emanata da ARERA, segnatamente in relazione al fatto di privilegiare la considerazione dei dati rilasciati dal Distributore rispetto ai riscontri forniti dai clienti*"<sup>86</sup>.

L'ARERA sostiene, al riguardo, che "*Una tale affermazione sembrerebbe esprimere un giudizio di non conformità della regolazione dell'Autorità rispetto alle norme di legge, segnatamente appunto a quelle introdotte dalla Legge di bilancio 2018, prima della novella intervenuta con la Legge di bilancio 2020, che qui vengono in rilievo*".

**71.** L'ARERA afferma di aver progressivamente definito, con i propri interventi, l'ambito di operatività della norma di legge, delineando, in particolare, le situazioni tipiche ove, nel settore energetico, possono originarsi *maxi bollette*. Con riguardo a quelle imputabili alle Società di Vendita (cd. *blocco di fatturazione, ritardo di conguaglio, rettifiche tardive*), l'Autorità ha introdotto, in capo alle stesse, alcuni obblighi informativi finalizzati a facilitare il cliente finale nell'esercizio della prescrizione breve, nonché definito il termine entro cui queste devono emettere la fattura recante importi prescrivibili.

---

*dell'eventuale mancato rispetto delle disposizioni del Codice del Consumo e della normativa primaria sull'istituto civilistico della prescrizione ma attengono esclusivamente a possibili profili di presunta non conformità di tali condotte rispetto alle disposizioni regolatorie ritenute maggiormente significative": in particolare, l'ARERA intende fornire "elementi informativi su aspetti regolatori che potrebbero essere di interesse rispetto alla pratica commerciale contestata".*

<sup>85</sup> intese a definire sia i criteri di calcolo dei termini di prescrizione, sia le azioni funzionali a garantire l'effettività dei diritti garantiti dalla legge sia le modalità di esercizio di tali diritti.

<sup>86</sup> Cfr. doc. del 22 ottobre 2020, prot. n. 78397, par. 14.

**72.** Al riguardo, l'ARERA fa presente che la finalità dei propri interventi è quella di garantire l'effettività dei diritti attribuiti dalla legge ai clienti finali, in coerenza con la *ratio* di tutelare questi ultimi *“dal rischio di vedersi fatturati importi di entità molto superiore al consueto (c.d. maxibollette)”*.

L'Autorità ha individuato almeno tre situazioni tipiche in cui, nel settore energetico, possono verificarsi fenomeni riconducibili alle c.d. *maxibollette*, intercettati dalla Legge di Bilancio 2018:

(a) i casi di rilevanti ritardi, da parte dei venditori, nella fatturazione cui devono procedere ai sensi della regolazione; tale ipotesi – denominata anche *“blocco di fatturazione”* – ricorre qualora il venditore, controparte del cliente finale, ritarda nell'emettere la fattura rispetto ai tempi fissati dalla regolazione dell'Autorità;

(b) il caso in cui il venditore, che pur dispone tempestivamente di dati di misura da parte del distributore omette per prolungati periodi di tempo di utilizzarli ai fini della fatturazione, finendo così per operare conguagli, a volte anche pluriennali, basati su dati già disponibili da tempo (ipotesi – denominata *“ritardo di conguaglio”*);

(c) il caso in cui, infine, sono stati fatturati conguagli derivanti dalla mancata lettura del misuratore che portano alla rilevazione delle c.d. *“rettifiche tardive”*.

**73.** Con specifico riferimento al fenomeno più complesso da regolare, ovvero quello delle rettifiche tardive (dette anche *“ricalcoli”*) di cui al caso *sub* (c), cui fanno riferimento le segnalazioni oggetto dei procedimenti in commento, l'ARERA osserva che la rilevazione, validazione e messa a disposizione del dato di misura effettivo rientra unicamente nella responsabilità del Distributore e non del Venditore.

**74.** Quanto ai Distributori, l'Autorità ha evidenziato l'importanza del dato di misura da essi rilevato - in quanto *“esso è utilizzato per l'erogazione di tutti i servizi connessi all'esecuzione della fornitura”* - da cui consegue che *“il ritardo nella rilevazione di consumi del cliente finale si riverbera su tutti i rapporti commerciali connessi alla fornitura”* medesima<sup>87</sup>, evidenziando di conseguenza che, nei settori dell'energia, la responsabilità dell'attività di misura presso gli impianti di consumo dei clienti finali (rilevazione e validazione del dato) *“è unicamente posta in capo al distributore e non al venditore”*.

**75.** In relazione ai Venditori, l'ARERA precisa che *“la regolazione in argomento non ha attribuito al venditore il ruolo di soggetto deputato ad*

---

<sup>87</sup> Su tale profilo sono tuttora in corso interventi regolatori: si tratta di procedimento avviato con la suddetta Delibera 97/2018/R/com, nell'ambito del quale è incluso il DCO 8 settembre 2020, n. 330/2020/R/com, dove sono *“anche illustrati alcuni orientamenti volti a incentivare maggiormente i distributori a effettuare rilevazioni tempestive dei dati di misura (in coerenza con quanto previsto all'art. 1, comma 6, delle Legge di Bilancio 2018)”*.

*accertare o meno la responsabilità del cliente finale o del distributore, bensì quello di fornire in modo completo, trasparente e oggettivo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti” e, sotto il profilo del paventato giudizio di incompatibilità tra le disposizioni regolatorie e la disciplina di rango primario, afferma quanto segue: “Ritornando a quanto riportato nelle comunicazioni delle risultanze istruttorie circa l’asserita incompatibilità della regolazione di settore con le previsioni della Legge di bilancio 2018, non può non rilevarsi, oltre ai profili sopra citati, quanto argomentazioni in tal senso appaiano artificiose oltre che non corrispondenti al vero. Tale incompatibilità non può, infatti, configurarsi in quanto la regolazione che rileva ai fini della valutazione delle condotte contestate, come si vedrà, ha le finalità di rafforzare la tutela e la trasparenza delle informazioni a vantaggio del cliente finale ed efficientare i processi funzionali tra i soggetti della filiera a vario titolo coinvolti”.*

**76.** Più specificamente, secondo l’Autorità di regolazione la disciplina attuativa dalla stessa emanata non incide sui criteri per l’accertamento della responsabilità delle parti ai sensi della *Legge di Bilancio 2018*, rispetto ai quali si connota per un carattere di neutralità: *“Conseguentemente il richiamo a quelle discipline non può essere messo in relazione ai criteri per l’accertamento delle responsabilità delle parti, ai fini dell’applicazione della disciplina prevista nella Legge di Bilancio 2018 in tema di prescrizione. Pertanto, la regolazione dell’Autorità deve intendersi come neutrale rispetto a questo profilo”.*

**77.** L’ARERA prosegue affermando che l’accertamento della responsabilità del cliente finale, di cui al comma 5, dell’art. 1 della *Legge di Bilancio 2018*, *“compete esclusivamente all’autorità giudiziaria e non può competere all’autorità di regolazione”.* Al riguardo, l’Autorità di regolazione ricorda come avesse *“inizialmente prospettato l’intenzione di adottare alcuni criteri presuntivi di riparto di responsabilità tra distributore e cliente finale”* – illustrati nel DCO 570/2018/R/com – con evidente e unica finalità di facilitare la risoluzione delle controversie, anche in un’ottica deflattiva del contenzioso, ritenuto poi di non proseguire con tali attività, *“prendendo atto del rafforzato favor nei confronti del cliente finale emergente dalle modifiche”* apportate dalla *Legge di Bilancio 2020*. Tutto ciò *“mentre in nessuna occasione l’Autorità aveva ritenuto, né aveva mai esplicitato l’intenzione d’intervenire in relazione alle disposizioni della regolazione a cui hanno fatto riferimento i Professionisti interessati dai procedimenti, non ritenendo evidentemente che tali disposizioni possano in alcun modo interferire con l’accertamento della responsabilità”.*

**78.** Nel parere vengono, quindi, illustrati gli interventi già adottati dal Regolatore *“in materia di tutela rafforzata a vantaggio dei clienti finali nei*

*casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni ”.*

In estrema sintesi, si tratta di:

- i) *“regole e obblighi informativi posti in capo al Venditore volti a facilitare il cliente nell’esercizio della prescrizione”* biennale, nonché in merito alla *“presentazione e gestione di eventuali reclami dei clienti finali sul tema”*, prevedendo distinti percorsi a seconda che il ritardo nella fatturazione fosse attribuibile all’operatore (venditore o distributore) o al cliente finale<sup>88</sup>. In particolare, poi, ARERA aveva espressamente stabilito<sup>89</sup> l’esclusione degli importi oggetto di prescrizione dall’ambito di applicazione di eventuali clausole contrattuali che prevedessero metodi di addebito diretto all’utente, *“nel caso di ritardo di fatturazione attribuibile all’operatore o nel caso in cui il venditore, non responsabile del medesimo ritardo, non disponesse degli elementi necessari ad individuare le diverse responsabilità del ritardo medesimo”*; inoltre aveva disposto, sempre in capo ai Venditori, di non interrompere la fornitura prima di inviare una risposta motivata su reclamo afferente all’attribuzione al cliente di una presunta responsabilità per fatturazione tardiva<sup>90</sup>;
- ii) *disposizioni in materia di raccolta dei dati di misura da parte dei distributori* (distintamente per i settori del gas naturale e dell’energia elettrica): queste erano già in essere in quanto *“il principio e l’impianto della regolazione sul punto non sono stati incisi dalla Legge di Bilancio 2018 in tema di prescrizione breve”* la quale ha, invece, attribuito all’Autorità *“il potere di introdurre meccanismi regolatori incentivanti i distributori alla rilevazione di dati di misura effettivi”*<sup>91</sup>;
- iii) anche il *sistema di tutele in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie* era già in essere all’entrata in vigore della *Legge di Bilancio 2018*<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> Rileva, in particolare che in ipotesi di presunta responsabilità del cliente finale, l’art. 4 dell’ allegato A della Delibera 569/2028/R/com *“disponeva invece che il Venditore dovesse integrare l’avviso testuale con la motivazione che aveva determinato la presunta responsabilità del cliente finale nella fatturazione degli importi per consumi risalenti a più di due anni ed esplicitasse la possibilità di inviare un reclamo al venditore e i relativi recapiti di inoltrare”*.

<sup>89</sup> Delibera 569/2018/R/com.

<sup>90</sup> Al riguardo, l’ARERA -integrando l’art.11 del TIQV, con riguardo ai contenuti della risposta motivata del venditore, ha stabilito che *“nel caso di reclamo recante contestazioni relative alla presunta responsabilità del cliente nel ritardo della fatturazione di importi per consumi risalenti a più di due anni, il venditore è tenuto a dettagliare nella risposta motivata, in aggiunta ai contenuti minimi di cui al precedente comma 11.1, gli elementi che hanno determinato la richiesta di pagamento, così da consentire al cliente la tutela dei propri diritti. Nella medesima risposta motivata, il venditore è tenuto ad esplicitare le informazioni necessarie per risolvere la eventuale controversia”*.

<sup>91</sup> Cfr. art. 1, comma 6, Legge di Bilancio 2018.

<sup>92</sup> Cfr. art. 11 TIQV e il TICO. In sede di conciliazione è prevista la presenza del Distributore, quale *“ausilio tecnico”*.

**79.** Con specifico riferimento, infine, alle condotte contestate ad Enel e a Sen con il presente procedimento e sulla base dell'intera documentazione istruttoria - dopo aver precisato per completezza che allo stato non risultano, nella materia oggetto delle condotte contestate, procedimenti sanzionatori di propria competenza nei confronti dei Professionisti - l'ARERA, dopo aver puntualizzato che i Venditori sono tenuti al rispetto dell'obbligo di diligenza professionale anche nella gestione di istanze e reclami, fornendo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti<sup>93</sup>, afferma che gli obblighi posti in capo a questi ultimi dalla regolazione sembrerebbero disattesi laddove essi avessero comunicato all'utente il mancato riconoscimento della richiesta prescrizione biennale *“trasferendo passivamente informazioni generiche del distributore non attestanti, in realtà, il rispetto degli obblighi regolatori”*<sup>94</sup> ed, altresì, *“in tutti i casi in cui a fronte di un reclamo del cliente finale circostanziato e supportato da elementi probanti, che contesta il mancato riconoscimento della prescrizione biennale per responsabilità, i Professionisti dopo aver sollecitato il distributore a fornire precisi elementi, si sia limitato a trasferire al medesimo cliente, informazioni generiche e non circostanziate provenienti dal distributore”, oppure “non sia stato dato riscontro al reclamo, oppure si sia rinviato il cliente a prendere contatto direttamente con il distributore”*.

Le disposizioni regolatorie sembrerebbero, infine, disattese allorché i Professionisti, nelle more dell'implementazione degli interventi tecnici necessari ad escludere automaticamente dall'addebito diretto i crediti prescrivibili, - *“nei casi di ritardo attribuibile all'operatore o in mancanza degli elementi necessari ad individuare le diverse responsabilità del ritardo medesimo - non avessero adottato modalità specifiche e differenziate di gestione dei casi (...) così da non pregiudicare il cliente finale nell'esercizio*

---

<sup>93</sup> *“Alla luce delle risultanze e documentazione istruttoria comunicate nonché delle memorie difensive, con specifico riferimento agli obblighi definiti in capo ai venditori dalle disposizioni regolatorie in materia di rafforzamento della tutela a vantaggio dei clienti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, in vigore dell'articolo 1 comma 5 della Legge di bilancio 2018, non appare configurabile un comportamento difforme alla regolazione in tutte le fattispecie nelle quali i Professionisti abbiano esercitato nel rispetto della regolazione medesima e delle previsioni del TIQV il proprio ruolo di gestori del rapporto commerciale con il cliente finale con diligenza. Come infatti emerge dal quadro regolatorio ricostruito, non spetta al venditore accertare o meno la responsabilità del cliente finale o del distributore in caso di controversia maturata tra i due sulla responsabilità o meno del cliente. Al venditore competono, appunto, gli adempimenti – previsti dalla specifica regolazione – funzionali a fornire al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti. Tali adempimenti ineriscono specificamente al ruolo del venditore che deve gestire le esigenze del cliente connesse all'erogazione del servizio, compresa quindi la necessaria intermediazione con il distributore anche rispetto alle eventuali contestazioni formulate dal cliente in tema di prescrizione biennale. All'esecuzione di tale ruolo, il venditore deve provvedere con la diligenza c.d. specifica prevista dall'articolo 1176, comma 2, del Codice civile”*.

<sup>94</sup> Ad esempio, con la motivazione *“il distributore ci ha informato che la rifatturazione tardiva è stata causata da responsabilità del cliente finale”*, di cui a pag. 4 della Comunicazione di fine istruttoria inviata il 22 ottobre 2020 ai Professionisti.



*dell'azione di prescrizione e garantire, pertanto, l'esercizio delle tutele approntate dalla Legge di Bilancio 2018*".

## **VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

**80.** La condotta oggetto di valutazione consiste nella inadeguata gestione delle istanze di prescrizione biennale dei consumi di energia elettrica e gas e nell'ingiustificato rigetto delle istanze stesse, da parte sia di Enel che di Sen, con riferimento a un determinato periodo – pregresso - a far data dall'entrata in vigore della *Legge di Bilancio 2018*, fino alla entrata in vigore della *Legge di Bilancio 2020*. Quest'ultima, modificando il precedente regime, ha abrogato la disposizione che prevedeva l'ipotesi di accertata responsabilità del cliente, tema centrale della presente analisi, quale eccezione all'applicazione della disciplina sulla prescrizione biennale.

**81.** Vale ricordare ancora come, con l'introduzione della *Legge di Bilancio 2018*, il legislatore abbia inteso arginare e limitare il fenomeno delle c.d. "maxi bollette" dovute alla tardiva emissione delle fatture di conguaglio di consumi di energia elettrica e gas, da parte delle società di Vendita<sup>95</sup>, in un'ottica di tutela immediata sia del cliente finale nei confronti del Venditore sia anche, in sede di regresso, a favore di quest'ultimo nei confronti del Distributore e degli altri operatori della filiera energetica. Infatti, era emerso con evidenza come, a causa del pregresso regime commerciale delle forniture energetiche – caratterizzato da frequente fatturazione tardiva e/o rettifica dei consumi accompagnata dall'addebito di importi significativi – i consumatori restassero gravemente penalizzati anche nella possibilità di controllare i propri consumi e pianificare la spesa correlata.

Nel nuovo sistema delineato dalla *Legge di Bilancio 2018*, la possibilità di eccepire la *prescrizione biennale* trovava un'unica condizione preclusiva nell'*accertata responsabilità* dell'utente per la mancata/ritardata rilevazione dei dati di consumo.

**82.** Di seguito, si rappresenta come la pratica in esame vada imputata alle Società di Vendita, e non anche al Distributore, evidenziando l'inadeguatezza della procedura parimenti adottata sia da Enel che da Sen per il trattamento delle istanze di prescrizione biennale, in quanto basata su criteri e svolta con modalità inidonei all'effettivo accertamento della

---

<sup>95</sup> Si ricorda, al riguardo, che l'Autorità ha affrontato in passato il tema del trattamento delle istanze di prescrizione, sia nell'ambito del procedimento PS9542 *Eni Problemi di fatturazione* (cfr. provv. n. 26018 dell'11 maggio 2016) sia più specificamente nel corso del procedimento di inottemperanza IP288 (cfr. provv. n. 27252 del 5 luglio 2018).



responsabilità dei clienti, in contrasto con la norma di legge e con il Codice del Consumo.

**a) *L'imputabilità della condotta alle Società di Vendita***

**83.** Preliminarmente, appare opportuno replicare alla contestazione sollevata dai Professionisti nella memoria difensiva, in ordine all'errata imputazione della pratica alle Società di vendita.

**84.** Come accennato in premessa, la condotta oggetto del presente procedimento si colloca temporalmente in un periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della L. n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. *Legge di Bilancio 2018*), che ha introdotto nel nostro ordinamento la "prescrizione breve" con riferimento ai contratti di fornitura di energia elettrica/gas in base alla quale il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni in tutti i rapporti intercorrenti tra i vari soggetti della filiera (cliente, venditore, distributore). In coerenza ai principi generali dell'istituto, l'accoglimento dell'eccezione, su istanza di parte, è causa di estinzione del diritto del creditore; tale eccezione è rigettabile solo allorché quest'ultimo sia in grado di comprovare la responsabilità dell'utente.

**85.** In un'ottica di tutela del consumatore, risulta dunque decisivo il corretto *accertamento* da parte del Venditore - a sua volta titolare di analogo diritto di eccepire la prescrizione nei confronti del Distributore - della *responsabilità* connessa alla tardiva fatturazione dei consumi risalenti e ultra biennali, dal quale discende l'accoglimento o il rigetto delle istanze di prescrizione degli utenti. Rilevano, pertanto, allo scopo le procedure adottate dai Professionisti per gestire sia le istanze degli utenti - acclarando le evenienze di effettiva responsabilità del consumatore - sia il credito in questione nello specifico rapporto contrattuale, con riferimento alla minaccia e al distacco della fornitura. Infatti, ove l'*accertamento* della responsabilità per ritardata/mancata fatturazione non fosse condotto secondo criteri rigorosi ed appropriati, si profilerebbe il rischio di onerare indebitamente i consumatori di un *costo* improprio della filiera produttiva. È evidente, altresì, che il rigetto - così maturato - dell'istanza di prescrizione assieme all'attivazione delle procedure di morosità (quali la minaccia di sospensione e poi il distacco della fornitura) costringa i consumatori a corrispondere immediatamente importi non dovuti - poiché correlati a consumi ampiamente prescritti - e a subire, quindi, un ingiusto e spesso grave pregiudizio economico.

**86.** A differenza di quanto sostenuto nelle difese dei Professionisti, dalla norma primaria si evince chiaramente che il soggetto sul quale ricade l'onere di effettuare l'accertamento della responsabilità dell'utente sia il Venditore, atteso che questi può "resistere" all'istanza di prescrizione proprio al

ricorrere di tale responsabilità che, evidentemente, il Professionista deve essere in grado di comprovare.

**87.** L'assunto è coerente alla richiamata *ratio* della norma primaria a tutela degli utenti dei servizi energetici<sup>96</sup> e discende dal rapporto di consumo che lega direttamente la Società di vendita ai propri clienti. Infatti, proprio in ragione di tale rapporto, il Venditore – oltre ad essere legittimato a fatturare i consumi addebitati e a stornare, eventualmente, quelli prescritti<sup>97</sup> - in via generale, è tenuto a relazionarsi con i clienti secondo la “*diligenza professionale*” prescritta dal Codice del Consumo, in osservanza dei principi codicistici di correttezza e buona fede<sup>98</sup>. Il Venditore, cioè, è chiamato a declinare, nella fattispecie concreta qui all'esame, la diligenza che a lui compete nella relazione consumeristica, mediante l'espletamento effettivo di quell'*accertamento* che – indipendentemente dallo sfondo regolatorio – è stato *ex novo* imposto dalla *Legge di Bilancio 2018* al fine del riconoscimento dell'eccezione di prescrizione biennale in capo all'istante.

**88.** Del resto, nella norma primaria è chiaramente previsto che l'eccezione di prescrizione biennale può essere fatta valere da tutti gli esponenti della filiera. Di conseguenza, il Venditore, che intrattiene rapporti contrattuali sia con l'utente che con il Distributore, è nella condizione di interloquire direttamente con entrambi (fuori dei casi di responsabilità dello stesso Venditore), al fine di valutare “la bontà” delle – eventualmente - contrapposte dichiarazioni circa la causa della tardiva/omessa lettura del contatore, di accogliere o meno l'eccezione, nonché di traslare sul Distributore il costo economico della prescrizione, in tutti i casi in cui non sia possibile dimostrare una specifica responsabilità del consumatore.

**89.** Siffatta impostazione non contrasta con il parere reso dall'ARERA, la quale, in relazione “*ai criteri per l'accertamento delle responsabilità delle parti, ai fini dell'applicazione della disciplina prevista nella Legge di*

---

<sup>96</sup> Come si è detto, la *ratio* della *L. di Bilancio 2018* risiedeva nella volontà di neutralizzare/ridurre la grave “prassi” dei cd. *maxi conguagli* che generava addebiti assai ingenti per gli utenti a fronte dell'inerzia dei Distributori nell'attività di misurazione dei consumi. È plausibile che l'esistenza e il protrarsi di tale prassi siano riprova del fatto che i meccanismi posti a presidio dell'efficienza della funzione (le *penalità* previste dalla regolazione per vincolare i Distributori a rispettare le prescritte tempistiche di misurazione) abbiano avuto, in realtà, scarsa deterrenza. Appare, pertanto, ragionevole che la legge introduttiva della *prescrizione biennale* non possa essere interpretata ed applicata in senso eminentemente sfavorevole alla parte più debole della filiera (l'utente) ma segni invece un chiaro cambio di passo, anche nel vigente contesto regolatorio, a vantaggio dei consumatori. Ciò soprattutto laddove ha *ex novo* previsto espressamente l'*accertamento* - e non la mera *presunzione* - della responsabilità dell'utente per la tardiva fatturazione al fine di escludere il beneficio della prescrizione breve. Pertanto, si profila in continuità con tale interpretazione anche la legge di Bilancio 2020 nella parte in cui ha modificato la disciplina in esame consentendo il riconoscimento del beneficio della prescrizione indipendentemente dalla *responsabilità* dell'utente.

<sup>97</sup> Il Venditore, altresì, è colui che può autonomamente decidere ed operare il distacco della fornitura.

<sup>98</sup> Come noto, ex art. 18, comma 1, lett. h), la “*diligenza professionale è il normale grado della specifica competenza ed attenzione che ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e di buona fede nel settore di attività del professionista*”.

*Bilancio 2018 in tema di prescrizione*”, ha sostenuto che “*la regolazione dell’Autorità deve intendersi come neutrale rispetto a questo profilo*” affermando che “*la regolazione in argomento non ha attribuito al venditore il ruolo di soggetto deputato ad accertare o meno la responsabilità del cliente finale o del distributore, bensì quello di fornire in modo completo, trasparente e oggettivo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti*”.

**90.** Pare evidente che il ruolo specifico del Distributore – a cui la regolazione attribuisce in via esclusiva, tra le altre, la funzione (e il correlato onere) di effettuare e rendicontare debitamente le letture dei contatori<sup>99</sup> - non può considerarsi un’esimente insuperabile dal predetto obbligo di diligenza incombente sul Venditore verso la clientela. Un’analogia diligenza, peraltro, è prevista anche in distinti settori di mercato - si pensi, ad esempio, all’operatività della *garanzia legale di conformità* - ove al Venditore, quale interlocutore diretto del consumatore, spetta la responsabilità esclusiva e piena del rapporto di consumo con questi.

Diversamente opinando, è sui clienti che verrebbero traslati oneri probatori assai gravosi (quando non impossibili, a causa del periodo risalente cui si riferiscono i consumi oggetto di contestazione) oltre che il peso economico derivante, eventualmente, dal pagamento di crediti di incerta spettanza o dal ricorso all’accertamento in sede giudiziaria.

**91.** Dalle stesse risultanze istruttorie è emerso, peraltro, come i Professionisti abbiano comunque, e in concreto, volontariamente assunto il ruolo di “accertatori” della responsabilità del cliente nell’ambito della nuova disciplina sulla *prescrizione biennale*, senza adottare, tuttavia, la “neutralità” necessaria per applicare la suddetta e limitata eccezione<sup>100</sup>; inoltre, i precisi divieti sullo specifico punto posti dal Regolatore non hanno impedito a entrambe le Società di vendita di incassare immediatamente i crediti prescrivibili nei casi di addebito diretto (opzionato dal cliente per il pagamento delle fatture) e ciò nonostante l’istanza di prescrizione presentata dal cliente stesso.

**92.** Pertanto, a differenza di quanto sostenuto dai Professionisti, non può essere contestato che spetti al Venditore - che eroga il servizio di fornitura di energia elettrica e gas naturale, fattura i consumi, gestisce le istanze e i reclami degli utenti, opera il distacco della fornitura - il compito di riconoscere o meno, secondo correttezza e buona fede, l’operatività della

---

<sup>99</sup> Come emerso dalle denunce e ammesso dai Professionisti, il Distributore non interloquisce direttamente con gli utenti e non partecipa che eventualmente alla conciliazione instaurata dal cliente presso ARERA.

<sup>100</sup> Si fa riferimento alla circostanza, evidenziata *supra*, che Enel, in sede di prima applicazione della *Legge di Bilancio 2018*, ha interpretato restrittivamente la portata del beneficio limitando l’operatività della prescrizione biennale alla sola parte variabile (i consumi) dei crediti fatturati agli utenti.

prescrizione biennale, essendogliene riservata la possibilità tanto di fatto quanto di diritto.

**93.** Va, altresì, osservato che anche nel parere ARERA, in conformità a quanto sopra sostenuto, vengono individuati autonomi ed esclusivi obblighi delle società di vendita, sulle quali grava chiaramente il generale dovere di diligenza professionale: *“Al venditore competono, appunto, gli adempimenti – previsti dalla specifica regolazione – funzionali a fornire al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti. Tali adempimenti ineriscono specificamente al ruolo del venditore che deve gestire le esigenze del cliente connesse all’erogazione del servizio, compresa quindi la necessaria intermediazione con il distributore anche rispetto alle eventuali contestazioni formulate dal cliente in tema di prescrizione biennale. A tale ruolo, il venditore deve provvedere con la diligenza c.d. specifica prevista dall’articolo 1176, comma 2, del Codice civile”*.

**94.** Inoltre, lo stesso parere individua una serie di comportamenti non rispondenti ai predetti canoni, che sembrerebbero disattesi laddove, in particolare, i Professionisti abbiano comunicato all’utente il mancato riconoscimento della richiesta prescrizione biennale *“trasferendo passivamente informazioni generiche del distributore non attestanti, in realtà, il rispetto degli obblighi regolatori”*<sup>101</sup> ed, altresì, *“in tutti i casi in cui a fronte di un reclamo del cliente finale circostanziato e supportato da elementi probanti, che contesta il mancato riconoscimento della prescrizione biennale per responsabilità, il Professionista dopo aver sollecitato il distributore a fornire precisi elementi, si sia limitato a trasferire al medesimo cliente, informazioni generiche e non circostanziate provenienti dal distributore”*, oppure *“non sia stato dato riscontro al reclamo, oppure si sia rinviato il cliente a prendere contatto direttamente con il distributore”*. Oppure, ancora, allorquando i Professionisti, nelle more dell’implementazione degli interventi tecnici necessari ad escludere automaticamente dall’addebito diretto i crediti prescrivibili, - *“nei casi di ritardo attribuibile all’operatore o in mancanza degli elementi necessari ad individuare le diverse responsabilità del ritardo medesimo - non avessero adottato modalità specifiche e differenziate di gestione dei casi (...) così da non pregiudicare il cliente finale nell’esercizio dell’azione di prescrizione e garantire, pertanto, l’esercizio delle tutele approntate dalla Legge di Bilancio 2018”*.

È evidente che, se non la totalità, quantomeno la maggior parte delle segnalazioni descritte è agevolmente riconducibile alle ipotesi individuate

---

<sup>101</sup>Ad esempio, con la motivazione *“il distributore ci ha informato che la rifatturazione tardiva è stata causata da responsabilità del cliente finale”*, di cui a pag. 4 della Comunicazione di fine istruttoria in viata il 22 ottobre 2020 ai Professionisti.

dall’Autorità di regolazione, lamentando proprio l’inadeguatezza, l’insufficienza e la carenza di motivazione dei riscontri forniti dal Venditore, non a caso spesso rimasti immutati in sede di istanza, reclamo e conciliazione.

***b) L’inadeguatezza della procedura adottata da Enel e da Sen di gestione delle istanze di prescrizione biennale***

**95.** Piena conferma della portata generale e sistematica della condotta oggetto di contestazione emerge dalla procedura di gestione delle istanze di prescrizione adottata sia da Enel che da Sen.

**96.** Infatti, in caso di divergenza tra le dichiarazioni del Distributore e quelle del cliente (laddove i contatori risultassero inaccessibili o solo parzialmente accessibili), i Professionisti hanno indebitamente e ingiustificatamente invertito l’onere probatorio gravandone l’utente<sup>102</sup> sia in sede di valutazione dell’istanza di prescrizione (respingendo l’eccezione sulla scorta di elementi fattuali inidonei ad attestare la *responsabilità* del consumatore), sia anche in sede di successivo reclamo.

**97.** La numerosità delle denunce, indice dell’esistenza e della diffusività della pratica, e le stesse ammissioni dei Professionisti evidenziano il valore probatorio attribuito alle dichiarazioni del Distributore - relative, nella quasi totalità dei casi, ai soli tentativi di lettura - quali elementi utili e sufficienti per addebitare all’utente la responsabilità della mancata/tardiva fatturazione (fuori dei casi di responsabilità del Venditore o di assenza di dati dal Distributore). Le prove a conforto di tale addebito avrebbero, invece, dovuto sostanziarsi in circostanze puntuali ed inequivoche, riferibili direttamente all’utente quali ostacoli oggettivi alla lettura del contatore.

Nella realtà, Enel e Sen hanno posto in essere una gestione non diligente delle istanze di prescrizione biennale, priva del necessario carattere di imparzialità ed evidentemente sbilanciata in danno dei consumatori che, nella filiera energetica, sono già in posizione subalterna e sperequata.

**98.** Va osservato come non rilevi, in questa sede, l’eventuale lacuna regolatoria sullo specifico punto: a differenza di quanto sostenuto dai Professionisti, la corretta osservanza della disciplina legislativa e del conseguente aggiornato *standard* di diligenza nel rapporto di consumo, avrebbe dovuto comportare una trattazione corrispondente e adeguata delle istanze di *prescrizione biennale* dei rispettivi utenti.

---

<sup>102</sup> Appare poco realistico che un utente conservi, soprattutto a distanza di anni, documentazione attestante, ad esempio, la presenza in casa del medesimo nel giorno in cui sarebbe stato effettuato il tentativo di lettura, oppure la presenza continuativa di un portiere in aree condominiali non accessibili a terzi oppure ancora la situazione di piena e agevole accessibilità del proprio contatore.



**99.** In quest’ottica, dunque, l’adozione di una procedura come quella applicata da Enel e da Sen alle predette istanze appare integrare una condotta in contrasto con il disposto della *Legge di Bilancio 2018*<sup>103</sup>, in quanto si risolve nella sostanziale inversione dell’onere della prova a sfavore del consumatore, il quale è di fatto impossibilitato a smentire le mere attestazioni del Distributore inerenti ai tentativi di lettura svolti e asseritamente non andati a buon fine.

La procedura in esame appare, altresì, non rispondente al canone di diligenza che la società di Vendita avrebbe dovuto osservare, in quanto un corretto accertamento della responsabilità del cliente non può che basarsi sul rispetto del principio generale secondo il quale incombe sul (presunto) creditore che intenda rigettare l’eccezione l’onere di dimostrare le specifiche condizioni che giustificano la responsabilità del consumatore.

**100.** Vale altresì osservare come la procedura di gestione delle istanze di prescrizione adottata da Enel e da Sen, nel vigore della *Legge di Bilancio 2018*, risenta evidentemente di un conflitto di interessi tra soggetti creditori (Distributore e Venditore), da un lato, e clienti, dall’altro, ove si consideri che i Professionisti hanno un diretto interesse economico ad evitare la prescrizione degli importi fatturati che precluderebbe loro la possibilità di coprire i costi sostenuti e conseguire i corrispettivi relativi, rispettivamente, ai servizi – di gestione del contatore – e alle forniture erogate. In quest’ottica può spiegarsi la scelta dei Venditori di addossare il pregiudizio economico derivante dalla tardiva rilevazione dei consumi ai clienti, anche quando una corretta attribuzione della relativa responsabilità legittimerebbe i Venditori stessi ad eccepire, a loro volta, la prescrizione nei confronti del Distributore<sup>104</sup>.

**101.** Con riferimento alle procedure in concreto adottate ed allo *standard* di diligenza pretendibile, assume inoltre rilievo la circostanza *supra* evidenziata per la quale, in sede di prima applicazione della *Legge di Bilancio 2018*, Enel ha interpretato in modo restrittivo la portata del beneficio, limitando ingiustificatamente l’operatività della *prescrizione biennale* alla sola parte variabile (*consumi*) dei crediti fatturati.

**102.** Sia Enel che Sen hanno modificato tali modalità di gestione solo in riferimento alle fatture emesse a partire dal mese di aprile 2020, e non invece da gennaio 2020, data di entrata in vigore della nuova disciplina (che, come

---

<sup>103</sup> La quale, come più volte precisato, esclude l’operatività del beneficio in esame “*qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell’utente*”, cosicché il mancato accoglimento delle istanze di prescrizione presuppone un *accertamento della responsabilità* del cliente da parte delle società di vendita sostenuto da opportuni elementi probatori.

<sup>104</sup> Sulla base di quanto previsto dalla citata L. n. 205 del 27 dicembre 2017, la prescrizione breve è applicabile a tutti i soggetti della filiera. Pertanto, il Venditore, nei casi in cui il ritardo di fatturazione sia attribuibile al Distributore, può rivalersi su quest’ultimo, il quale, invece, in qualità di ultimo responsabile del ritardo, non ha alcuna possibilità di recuperare i crediti prescritti.



sopra indicato, ha escluso la necessità di verificare la responsabilità del consumatore) accogliendo le istanze di prescrizione senza appurare la responsabilità del consumatore.

**103.** Appare, infine, evidentemente inadeguata ad una corretta gestione delle istanze di prescrizione biennale – oltre che in palese contrasto con la regolazione sul punto - l’acquisizione immediata dei crediti prescrivibili laddove gli utenti avessero optato per il pagamento tramite domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito.

**104.** Corre l’obbligo di precisare che nessun giudizio di incompatibilità tra i principi della *Legge di Bilancio 2018* e la regolazione (in particolare, quella successivamente) emanata dall’ARERA è stato formulato, neanche implicitamente, nella *Comunicazione del termine dell’istruttoria* rivolta ad Enel e a Sen, segnatamente nel passaggio ove si fa presente che essi stessi hanno dichiarato “*che la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione sia stata strutturata, da ciascuno dei Professionisti, in modo da risultare conforme non alla già descritta nuova disciplina di rango primario sulla prescrizione breve bensì alla preesistente regolazione emanata da ARERA, segnatamente in relazione al fatto di privilegiare la considerazione dei dati rilasciati dal Distributore rispetto ai riscontri forniti dai clienti*”<sup>105</sup>. Infatti, nella menzionata *Comunicazione*, a prescindere da qualsivoglia valutazione di compatibilità della regolazione con i principi della nuova disciplina di rango primario, si evidenziava sinteticamente come la procedura rispettivamente adottata da Enel e da Sen - per loro stessa ammissione in conformità alle previgenti (e immutate) regole disciplinanti l’acquisizione del dato di misura da parte del Distributore - non risultasse rispondente ai nuovi dettami legislativi, in quanto recante una sostanziale inversione dell’*onus probandi* a carico degli utenti<sup>106</sup>. Del resto, le osservazioni dell’ARERA relative alla neutralità della regolazione ai fini dell’accertamento della responsabilità degli utenti risultano in linea con tale impostazione.

### ***c) Le carenze nell’accertamento della responsabilità del cliente***

**105.** Coerentemente con gli elementi sopra esposti, si evidenzia che ai Professionisti viene contestata la circostanza di avere rigettato le istanze di

---

<sup>105</sup> Cfr. doc. del 22 ottobre 2020, prot. n. 78397, par. 14.

<sup>106</sup> Infatti, il punto 16 della *Comunicazione* si chiude con la seguente notazione: “*Dalla procedura adottata rispettivamente, da Enel e da Sen emerge, dunque, una sostanziale inversione dell’onere della prova a carico del cliente, chiamato a vincere con criteri e limiti di una probatio diabolica la presunzione di veridicità inopinatamente attribuita a mere dichiarazioni e dati non comprovati forniti dal Distributore, ovvero in mancanza dei supporti probatori su cui dovrebbe fondarsi l’accertamento della responsabilità degli istanti*”.

prescrizione dei consumatori senza *accertamento* della responsabilità del consumatore ossia, nello specifico, non avendo acquisito dal Distributore nei casi controversi, “*la prova*” che il ritardo nella rilevazione del dato di consumo fosse puntualmente da attribuirsi alla responsabilità del cliente.

**106.** In tale ottica, il mancato riconoscimento della prescrizione biennale sulla base di quanto dichiarato dal Distributore - ed avuto riguardo eminentemente all’effettuazione dei tentativi di lettura previsti dalla regolazione, non modificata a seguito della nuova disciplina primaria - appare integrare una violazione dell’art. 1 della *Legge di Bilancio 2018*, il quale individua non solo un diverso segmento temporale (due anni rispetto ai cinque della prescrizione *ordinaria*), ma indica anche una esclusiva condizione di esclusione dal beneficio, consistente nell’*accertata responsabilità del cliente*.

**107.** Con riferimento a quanto sostenuto dai Professionisti circa la conformità della procedura alla vigente regolazione - la quale conferirebbe natura “ufficiale” a tutti i dati comunicati dal Distributore - occorre ribadire che la *Legge di Bilancio 2018* ha introdotto un regime nuovo, recante un più pregnante *standard* probatorio inteso all’individuazione delle ipotesi in cui la mancata lettura è ascrivibile a comprovata condotta del consumatore, idonea a ostacolare fattivamente la rilevazione dei consumi e tale per cui l’eccezione di prescrizione biennale non potrebbe essere riconosciuta.

**108.** Proprio a tale richiamo da parte dei Professionisti sembra riferirsi l’ARERA nel ribadire nel proprio parere il carattere neutrale, rispetto all’*accertamento* della responsabilità, della regolazione la quale “*non ha attribuito al venditore il ruolo di soggetto deputato ad accertare o meno la responsabilità del cliente finale o del distributore, bensì quello di fornire in modo completo, trasparente e oggettivo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti*”<sup>107</sup>.

**109.** Anche a voler considerare – come assumono le Società – la preesistente definizione di “ruoli” distinti nella filiera e l’assenza di una disciplina regolatoria di dettaglio sul trattamento delle istanze di prescrizione breve, tali circostanze non possono precludere l’applicazione di una norma primaria volta espressamente a tutelare i consumatori.

**110.** In tale contesto va inserita la notazione espressa dall’ARERA nel proprio parere, secondo cui “*Con riferimento al contenuto del comma 5 dell’art. 1 della Legge di Bilancio 2018, che esclude(va) l’operatività della prescrizione biennale solo nei casi di <<responsabilità accertata>> del*

---

<sup>107</sup> “*Per quanto riguarda la responsabilità dell’attività di misura sembra qui opportuno ricordare che, nei settori dell’energia, la responsabilità dell’attività di misura presso gli impianti di consumo dei clienti finali (comprensiva anche dell’attività di rilevazione e validazione del dato – c.d. meter reading) è unicamente posta in capo al distributore e non al venditore*”.

*cliente finale, si precisa che tale accertamento compete esclusivamente all'autorità giudiziaria e non può competere all'autorità di regolazione".*

**111.** Infatti, dalle evidenti finalità di tutela degli utenti della predetta disciplina, evidenziate anche dall'Autorità di regolazione, nonché dai richiamati principi di carattere generale, deve desumersi che tanto l'onere di adire l'autorità giudiziaria quanto quello di provare in sede processuale la validità delle proprie ragioni gravino sul Venditore, ossia sul soggetto che ha interesse a far valere l'accertamento della responsabilità come causa impeditiva della prescrizione breve. Conseguentemente, anche sotto tale profilo, l'ingiustificato trasferimento di tale onere sui consumatori attraverso le condotte ascrivibili a Enel e a Sen è senz'altro idoneo a realizzare un indebito condizionamento nei confronti dei clienti, ostacolati nell'esercizio dei propri diritti.

**112.** Dalle risultanze istruttorie emerge che i Professionisti hanno adottato una procedura non rispondente a quelle finalità che, in quanto perseguite dalla normativa di rango primario, rientrano nel dovere di diligenza professionale imponibile alle Società di vendita. Non risulta, infatti, che Enel e Sen si siano attivate nei confronti dei Distributori al fine di individuare modalità idonee ad accertare la responsabilità del cliente, secondo quanto disposto dalla nuova disciplina, in tutte quelle situazioni nelle quali la prova fornita dal Distributore si sostanzialmente escludeva nel tentativo di lettura di cui alla regolazione, azione quest'ultima che avrebbe certamente obbligato tutti gli attori della filiera a rispettare la norma di rango primario dandone corretta esecuzione.

**113.** Nonostante il dettato della *Legge di Bilancio 2018*, Enel e Sen hanno continuato a respingere le istanze di prescrizione *breve* avanzate dai rispettivi utenti mediante *accertamento* dell'eventuale responsabilità di costoro solo in base alle circostanze meramente dichiarate – e non altrimenti documentate – dal Distributore, rivendicando di essersi adeguate alla vigente regolazione che, sul punto, non recava dettaglio adeguato alla nuova disciplina legislativa.

**114.** Ma vi è di più. Nonostante l'evidente insufficienza e inadeguatezza del predetto *set probatorio*, lo stesso veniva comunque confermato da Enel e Sen anche in sede di reclamo e di conciliazione (qui anche alla presenza del Distributore) senza tenere in alcun conto le opposte evidenze addotte dagli utenti a sostegno dell'eccepita prescrizione ed anzi continuando a rigettare ingiustificatamente le istanze.

**115.** I Professionisti hanno potuto assumere tale condotta in forza del rapporto di consumo in essere e, specificamente, della minaccia di sospensione e distacco della fornitura in caso di mancato pagamento di crediti prescrivibili, indebitamente condizionando i consumatori al

versamento di somme non dovute nel timore di perdere la fornitura di beni essenziali.

**116.** Enel, inoltre, almeno fino al mese di maggio 2019, ha arbitrariamente interpretato - ed applicato - in via riduttiva la disciplina della prescrizione biennale limitandola ad una quota dei consumi fatturati in bolletta, nonostante la *Legge di Bilancio 2018* nulla prevedesse in tal senso, con ciò vulnerando il diritto dell'utente all'integralità del beneficio eventualmente spettante.

#### ***d) Il parere dell'ARERA***

**117.** Le valutazioni sopra illustrate non appaiono in contrasto con la regolazione prevista dall'ARERA e riportata nel parere reso dalla medesima nel presente procedimento, sulla base di quanto qui di seguito esposto.

**118.** In primo luogo, nessun giudizio di incompatibilità tra i principi della Legge di Bilancio 2018 e la regolazione emanata dall'ARERA è stato formulato, neanche implicitamente, nella *Comunicazione del termine dell'istruttoria* rivolta ad Enel e a Sen, segnatamente nel passaggio ove si fa presente che essi stessi hanno dichiarato “*che la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione sia stata strutturata, da ciascuno dei Professionisti, in modo da risultare conforme non alla già descritta nuova disciplina di rango primario sulla prescrizione breve bensì alla preesistente regolazione emanata da ARERA, segnatamente in relazione al fatto di privilegiare la considerazione dei dati rilasciati dal Distributore rispetto ai riscontri forniti dai clienti*”<sup>108</sup>. Infatti, sia nella menzionata *Comunicazione* sia nel presente provvedimento, a prescindere da qualsivoglia valutazione di compatibilità della regolazione con i principi della nuova disciplina di rango primario, si evidenzia sinteticamente come la procedura elaborata da Enel e da Sen, per loro stessa ammissione, sia stata concepita in conformità alle previgenti (e immutate) regole disciplinanti l'acquisizione del dato di misura da parte del Distributore, non invece in relazione ai nuovi dettami legislativi, in quanto recante una sostanziale inversione dell'*onus probandi* a carico degli utenti<sup>109</sup>.

**119.** Meritano invece alcune notazioni due ulteriori rilievi espressi dall'ARERA, ovvero che “*la regolazione non ha attribuito al venditore il ruolo di soggetto deputato ad accertare o meno la responsabilità del cliente*

---

<sup>108</sup> Cfr. doc. del 22 ottobre 2020, prot. n. 78397, par. 14.

<sup>109</sup> Infatti, il punto 16 della Comunicazione si chiude con la seguente notazione: “*Dalla procedura adottata rispettivamente, da Enel e da Sen emerge, dunque, una sostanziale inversione dell'onere della prova a carico del cliente, chiamato a vincere con criteri e limiti di una probatio diabolica la presunzione di veridicità inopinatamente attribuita a mere dichiarazioni e dati non comprovati forniti dal Distributore, ovvero in mancanza dei supporti probatori su cui dovrebbe fondarsi l'accertamento della responsabilità degli istanti*”.

*finale o del distributore bensì quello di fornire in modo completo, trasparente ed oggettivo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti*<sup>110</sup> e che *“tale accertamento compete esclusivamente all’autorità giudiziaria e non può competere all’autorità di regolazione”*<sup>111</sup>.

**120.** In proposito, si osserva che, in base al puntuale dato normativo, la prescrizione breve è operante nei rapporti sia fra utente e venditore sia fra venditore e distributore; può essere eccepita dal debitore di ciascun rapporto (rispettivamente, consumatore e venditore) nei riguardi del creditore (rispettivamente, venditore e distributore); può essere respinta dal creditore soltanto in caso di responsabilità accertata dell’utente. Pertanto, nel rapporto consumatore/venditore - sia nella fase pre-contenziosa sia in quella innanzi all’autorità giudiziaria - spetta al Venditore provare la validità delle proprie ragioni, ossia la responsabilità del consumatore come causa impeditiva della prescrizione breve, assetto che non può essere certamente modificato, bensì solo, eventualmente, agevolato e/o semplificato dall’eventuale regolazione sul punto.

Conseguentemente, anche sotto tale profilo, l’ingiustificato trasferimento dell’onere probatorio sui consumatori, attraverso la condotta ascrivibile sia ad Enel che a Sen, è senz’altro idoneo a realizzare un indebito condizionamento nei confronti dei clienti, ostacolati nell’esercizio dei propri diritti.

#### ***e) Osservazioni conclusive***

**121.** In conclusione, sulla base delle precedenti considerazioni, i Venditori risultano aver gestito in modo inadeguato le istanze di prescrizione *biennale*, i successivi reclami ed i tentativi di conciliazione non avendo – per quanto riguarda Enel – rettamente interpretato la relativa disciplina e – per quanto attiene a entrambi - correttamente accertato la responsabilità dei consumatori per omessa/tardiva lettura dei contatori, procedendo all’incasso di somme non dovute in forza della minaccia della sospensione e distacco di un servizio essenziale oggetto di fornitura.

**122.** Sotto tali profili, l’ARERA ha evidenziato nel proprio parere come l’inosservanza dei criteri e dei doveri di corretta informazione e motivazione circa il mancato riconoscimento della prescrizione non risulti rispondente ai canoni di diligenza professionale del Venditore e possa ostacolare la tutela dei propri diritti da parte degli utenti.

---

<sup>110</sup> Doc. del 18 dicembre 2020, prot. n. 94147, pag. 5

<sup>111</sup> Doc. del 18 dicembre 2020, prot. n. 94147, pag. 6



**123.** Il quadro comportamentale complessivamente esposto si pone quindi in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

**124.** Esso, infatti, in spregio alla normativa primaria, è connotato oltre che da un grave *deficit* di diligenza da parte di Enel e di Sen anche – e al contempo – da evidenti elementi di aggressività mediante la creazione di un indebito condizionamento dei consumatori, così indotti a corrispondere somme non dovute sebbene regolarmente eccepite, in assenza di loro responsabilità per mancata lettura e di adeguati e convincenti riscontri alle istanze e ai reclami presentati.

**125.** L'aggressività emerge anche in relazione all'acquisizione immediata, da parte di entrambi i Professionisti, dei pagamenti relativi a crediti assoggettabili alla prescrizione biennale nel caso in cui gli utenti avessero optato, quale modalità di addebito, per la domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito: in tal modo, com'è evidente, Enel e Sen hanno acquisito dai rispettivi clienti un esborso potenzialmente non dovuto – poiché correlato ad un credito non adeguatamente accertato - prima ancora della formulazione della possibile eccezione di prescrizione del diritto di credito e finanche dopo tale esercizio.

## **VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**126.** Ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**127.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**128.** Riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame dei seguenti elementi: *i*) la dimensione economica di Enel e Sen, che nell'esercizio 2019, hanno realizzato un elevato fatturato, pari a, rispettivamente, oltre 13 e 7 milioni di euro; *ii*) l'ampia diffusione della pratica commerciale, in ragione dell'attuazione delle condotte attraverso una procedura standardizzata applicabile ad un numero elevato di istanze di prescrizione; *iii*) il coinvolgimento effettivo di un significativo numero di consumatori (quantificabili in oltre [10.000-20.000], per Enel, e [5.000-10.000], per Sen, in ragione del numero di istanze di prescrizione finora rigettate); *iv*) la diffusione in ambito nazionale della pratica, che ha

riguardato consumatori localizzati in tutto il territorio italiano; v) l'entità del pregiudizio economico derivante ai consumatori, con riguardo agli ingenti esborsi economici connessi a conguagli pluriennali di consumi energetici; vi) il potenziale ammontare del beneficio economico ricavato dai Professionisti. Infatti, l'adozione di una procedura di portata generale della quale si sono evidenziate le criticità e l'analisi dei dati quantitativi hanno consentito di appurare la sistematicità, la pervasività e la continuità di applicazione della condotta denunciata, accertando la sussistenza di una pratica commerciale posta in essere in violazione del Codice del consumo: per oltre [80.000-110.000] fatture per elettricità e oltre [100.000-150.000] per il gas, emesse a conguaglio da Enel con importi prescrivibili, sono state presentate quasi [30.000-90.000] istanze di prescrizione (percentuale elevata se si considera la naturale inerzia dei consumatori), rigettate in quasi [16.000-20.000] casi (pari al 42% delle istanze trattate) per un valore complessivo di [1-5] milioni di euro.

Sebbene la medesima pratica posta in essere da Sen abbia coinvolto un numero inferiore di utenti, la Società ne ha tratto un vantaggio economico pressoché analogo a quello di Enel: per oltre [80.000-90.000] fatture emesse a conguaglio dal Professionista con importi prescrivibili, sono state presentate oltre [10.000-40.000] istanze di prescrizione, rigettate in quasi [5.000-10.000] casi (pari al 52% delle istanze trattate) per un valore complessivo di [1-5] milioni di euro.

**129.** Va, inoltre, considerato che Enel, a differenza di Sen, ha operato in un primo tempo (fino a, circa, il mese di maggio 2019), un'interpretazione indebitamente riduttiva della *Legge di Bilancio 2018*, intesa a riconoscere la *prescrizione biennale* solo sulla parte variabile dei crediti fatturati.

**130.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi acquisiti agli atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere da entrambi i Professionisti a far tempo dal 1° marzo 2018, durante il periodo di applicazione della disciplina sulla prescrizione biennale, anteriore alle modifiche da ultimo sopravvenute, nei settori dell'energia elettrica e del gas. Tale pratica non è da ritenersi cessata in quanto, come dichiarato da ciascuno dei Professionisti, alcune [*omissis*] di istanze di prescrizione relative a fatture di conguaglio emesse nel periodo considerato, devono ancora essere trattate da ciascuna delle Società<sup>112</sup>.

**131.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ad Enel Energia S.p.A. nella misura di 4.000.000 (quattro milioni) euro nonché a Servizio Elettrico

---

<sup>112</sup> Come illustrato *supra*, Enel e Sen hanno precisato che i dati così forniti nell'istruttoria sono, rispettivamente, "al netto di [1000-4000] [per Enel e di] oltre [1000-5000] [per Sen] richieste di prescrizione ricevute e in corso di definizione da parte della Società".

Nazionale S.p.A. nella misura di 3.500.000 (tre milioni e cinquecentomila) euro.

RITENUTO, pertanto, e tenuto conto del parere dell' Autorità di regolazione per Energia Reti e ambiente, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante l'ingiustificato mancato accoglimento delle istanze di prescrizione biennale dei consumi di energia elettrica e gas alla luce della disciplina legislativa applicabile, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai servizi offerti da entrambi i Professionisti;

RITENUTO, inoltre, che in ragione dei rilevanti effetti delle condotte poste in essere da Enel e da Sen sui consumatori, segnatamente con riguardo al condizionamento al pagamento di esborsi potenzialmente non dovuti – poiché correlati a crediti non adeguatamente accertati - si rende necessario disporre la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa del presente provvedimento a cura e spese di ciascuno dei Professionisti, ai sensi dell' art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, al fine di impedire che la pratica commerciale in oggetto continui a produrre effetti anche successivamente alla sua cessazione. In ragione delle capillari modalità con cui è stata diffusa detta pratica commerciale, appare necessario e proporzionato che la pubblicazione della dichiarazione rettificativa avvenga sulla *home-page* del sito *internet* aziendale di ciascun Professionista per centoventi giorni.

## DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere da Enel Energia S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere da Servizio Elettrico Nazionale S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

c) di irrogare ad Enel Energia S.p.A., una sanzione amministrativa pecuniaria di 4.000.000 (quattro milioni) di euro;

d) di irrogare a Servizio Elettrico Nazionale S.p.A., una sanzione amministrativa pecuniaria di 3.500.000 (tre milioni e cinquecentomila) euro;

e) che Enel Energia S.p.A., comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a), tenuto conto dell'art. 1, comma 4, della Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017), i sensi del quale è diritto dell'utente, all'esito della verifica conclusa con il presente provvedimento, *“ottenere entro tre mesi il rimborso dei pagamenti già effettuati a titolo di indebito congruaglio”*;

f) che Servizio Elettrico Nazionale S.p.A., comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto b) tenuto conto dell'art. 1, comma 4, della Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017), ai sensi del quale è diritto dell'utente, all'esito della verifica conclusa con il presente provvedimento, *“ottenere entro tre mesi il rimborso dei pagamenti già effettuati a titolo di indebito congruaglio”*;

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di home-banking e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal

caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

====

## DISPONE

a) che sia Enel Energia S.p.A. che Servizio Elettrico Nazionale S.p.A., pubblicino, ciascuno a propria cura e spese, una dichiarazione rettificativa ai sensi dell'art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, secondo le seguenti modalità:

1) il testo della dichiarazione rettificativa è quello riportato, per ciascun Professionista, in allegato al presente provvedimento;

2) la dichiarazione rettificativa dovrà essere pubblicata, entro centoventi giorni dall'avvenuta notificazione del presente provvedimento, sulla homepage del sito *internet* aziendale di ciascuna Società – rispettivamente <https://www.enel.it/> e <https://www.servizioelettriconazionale.it/> - all'interno di apposito riquadro, visibile dalla prima schermata e di dimensioni non inferiori ad un quinto della stessa, e dovrà permanere per centoventi giorni;

3) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto della dichiarazione rettificativa allegata; i caratteri del testo dovranno essere del massimo corpo tipografico compatibile con lo spazio indicato al punto 2 e le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina di pubblicazione della dichiarazione rettificativa, così come nelle restanti sezioni/pagine web, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto della dichiarazione stessa o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato;

b) che la pubblicazione della dichiarazione rettificativa dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia originale di tale pubblicazione contenente la dichiarazione rettificativa pubblicata.



====

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*



# *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 dicembre 2020;

SENTITO il Relatore, Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTO il proprio provvedimento del 30 settembre 2020, con il quale, ai sensi dell’articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento per la valutazione degli impegni presentati dal Professionista in data 19 agosto 2020, ai sensi dell’art. 27, comma 7, del Codice del Consumo;

VISTI gli atti del procedimento;

## **I. LE PARTI**

1. Eni gas e luce S.p.A. (di seguito, “Egl” o “Professionista” o “Società”), in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 18, lett. *b*), del Codice del Consumo. Tale società, nell’esercizio 2019, ha realizzato un fatturato pari a circa 4 miliardi e 500 milioni di euro<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Specificamente, 4.517.260.578 euro. Fonte: Telemaco Infocamere.

2. CO.DI.CI. ONLUS - *Centro per i diritti del cittadino*, U.DI.CON. - *Unione per la Difesa dei Consumatori* e U.N.C. - *Unione Nazionale Consumatori*, in qualità di associazioni di consumatori segnalanti.

3. Quattro singoli consumatori, di cui uno rappresentato dall'Associazione di consumatori Codacons, e una microimpresa, in qualità di segnalanti.

## **II. LA PRATICA COMMERCIALE**

4. A far data dal secondo semestre 2018, sono pervenute all'Autorità svariate segnalazioni da parte di consumatori e da alcune associazioni di consumatori che lamentavano il mancato accoglimento delle istanze di prescrizione biennale dei consumi di energia elettrica e gas da parte di Egl, la quale, a fronte degli asseriti tentativi di lettura effettuati dai distributori non andati a buon fine, avrebbe ingiustificatamente attribuito agli utenti la responsabilità della mancata lettura dei contatori e, quindi, della fatturazione tardiva/rettificativa emessa a conguaglio di consumi risalenti ad un periodo superiore al biennio.

5. La pratica commerciale oggetto del procedimento consiste, dunque, nel mancato accoglimento delle istanze di prescrizione dei consumi di energia elettrica e gas, da parte della società di vendita Egl, alla luce della disciplina applicabile in tema di prescrizione biennale (ossia sotto il vigore della *Legge di Bilancio 2018* e della regolazione attuativa), segnatamente laddove – fuori dei casi di responsabilità ascrivibile al Venditore per la mancata/tardiva fatturazione – ha ricondotto/addossato all'utente la responsabilità medesima sulla base delle dichiarazioni del Distributore, relative ai tentativi di lettura e non diversamente comprovate, in svariati casi smentite dalle allegazioni dello stesso utente.

## **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO - LE DENUNCE E LE EVIDENZE ACQUISITE**

### *i) L'iter del procedimento*

6. In data 6 luglio 2020, è stato comunicato a Egl l'avvio del procedimento istruttorio PS11569 per presunta violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

7. In tale sede, venivano mosse contestazioni afferenti all'ingiustificato mancato riconoscimento della prescrizione biennale inerente alla fatturazione di consumi pluriennali, relativi a periodi anche superiori ai 5 anni, in modo pressoché generalizzato e standardizzato sulla base delle informazioni fornite dai Distributori, non debitamente riscontrate e documentate, circa i presunti

tentativi di lettura non andati a buon fine per impossibilità di accedere al contatore non accessibile, se non in presenza dell'utente.

**8.** In data 28 luglio 2020<sup>2</sup>, Egl ha fornito le informazioni richieste nella comunicazione di avvio del procedimento, integrandole in data 23 settembre 2020<sup>3</sup>.

**9.** In data 9 luglio 2020, nonché successivamente in data 13 ottobre e 11 novembre 2020, il Professionista ha esercitato il diritto di accesso agli atti del fascicolo.

**10.** In data 19 agosto 2020<sup>4</sup>, il Professionista ha presentato impegni volti a rimuovere i profili di scorrettezza, integrati in data 16 settembre 2020<sup>5</sup>; al riguardo, in data 7 settembre 2020 il Professionista è stato sentito in audizione<sup>6</sup>. Tali impegni sono stati rigettati dall'Autorità, nella sua adunanza del 13 ottobre 2020, in ragione della potenziale gravità della condotta e della sussistenza dell'interesse all'accertamento, nonché a causa della ravvisata inidoneità a rimuovere i profili di possibile scorrettezza individuati nella comunicazione di avvio del procedimento<sup>7</sup>.

**11.** A seguito della presentazione dei predetti impegni, con provvedimento del 30 settembre 2020, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, ha disposto la proroga del termine di conclusione del procedimento al 1° febbraio 2021.

**12.** In data 22 ottobre 2020 è stata inviata alle Parti, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento, la Comunicazione del termine di chiusura della fase istruttoria per la presentazione di note conclusive e documenti (d'ora innanzi anche "CTI"), fissato all'11 novembre 2020<sup>8</sup>. Il termine di conclusione della fase istruttoria è stato poi successivamente prorogato al 18 novembre 2020, in accoglimento di un'istanza del Professionista, al fine di assicurare allo stesso il pieno esercizio del diritto di difesa, con conseguente comunicazione alle Parti<sup>9</sup>.

**13.** U.DI.CON ha presentato osservazioni e memorie sia il 3 settembre sia il 17 novembre 2020<sup>10</sup>, mentre il 5 novembre 2020 è pervenuta una memoria da parte di CO.DI.CI.<sup>11</sup>.

**14.** In data 18 novembre 2020, il Professionista ha fatto pervenire la propria memoria conclusiva<sup>12</sup> e i relativi allegati<sup>13</sup>.

---

<sup>2</sup> Doc. prot. n. 59538 del 28 luglio 2020.

<sup>3</sup> Doc. prot. n. 71037 del 23 settembre 2020.

<sup>4</sup> Doc. prot. n. 64389 del 19 agosto 2020.

<sup>5</sup> Doc. prot. n. 69348 del 16 settembre 2020.

<sup>6</sup> Cfr. verbale di audizione, doc. prot. n. 68826 del 14 settembre 2020.

<sup>7</sup> Doc. prot. n. 76189 del 14 ottobre 2020.

<sup>8</sup> Cfr. docc. in pari data 22 ottobre 2020, prot. n. 78388 per Egl e prot. n. 78416 per le altre Parti.

<sup>9</sup> Cfr. docc. in pari data 3 novembre 2020, prot. n. 81632 per Egl e prot. n. 81637 per le altre Parti.

<sup>10</sup> Docc. prott. n. 66738 e 66745 in pari data 3 settembre 2020; doc. prot. n. 85254 del 17 novembre 2020.

<sup>11</sup> Doc. prot. n. 82137 del 5 novembre 2020.

<sup>12</sup> Doc. prot. n. 85708 del 18 novembre 2020.

<sup>13</sup> Doc. prot. n. 85676 del 18 novembre 2020.

15. In data 19 novembre 2020, è stato richiesto il parere all’Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (di seguito, anche ARERA), ai sensi dell’articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo.

***ii) La disciplina della prescrizione del diritto al corrispettivo nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas***

16. La Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. *Legge di Bilancio 2018*) all’art. 1, commi 4 e ss., ha introdotto un regime di prescrizione biennale (c.d. prescrizione breve) per i crediti vantati dagli operatori del settore energetico in relazione ai consumi pregressi.

17. In particolare, l’art. 1, comma 4, della *Legge di Bilancio 2018* prevede 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 (...) 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. (...)*”.

18. Inoltre, il comma 5 del medesimo articolo prevedeva espressamente 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***” [enfasi aggiunta].

19. Infine, il successivo comma 10 determina l’entrata in vigore della norma ora citata: “*Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 si applicano alle fatture la cui scadenza è successiva:*

*a) per il settore elettrico, al 1° marzo 2018;*

*b) per il settore del gas, al 1° gennaio 2019; (...)*”.

20. La nuova disciplina di rango primario è stata integrata dalle delibere attuative emanate dall’Autorità di settore (ARERA)<sup>14</sup>, che obbligano i Venditori ad informare i consumatori della possibilità di presentare apposita istanza di prescrizione ove le fatture emesse da questi ultimi includano importi relativi a consumi soggetti a prescrizione.

21. Da ultimo, la Legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (*Legge di Bilancio 2020*) ha modificato il precedente regime, abrogando il citato comma 5, dell’art. 1 della *Legge di Bilancio 2018*, con decorrenza dal 1° gennaio 2020, così sopprimendo la possibilità di rigettare l’eccezione di prescrizione in caso di responsabilità del consumatore e rendendo conseguentemente la prescrizione biennale operativa a prescindere dall’eventuale predetta responsabilità.

---

<sup>14</sup> Cfr. delibere 22 febbraio 2018 97/2018/R/com; 11 aprile 2018 264/2018/R/com; 13 novembre 2018 569/2018/R/com; 18 dicembre 2018 683/2018/R/com.



### *iii) Le denunce dei consumatori*

**22.** A seguito dell'entrata in vigore della *Legge di Bilancio 2018*, specialmente nel periodo intercorrente tra la seconda metà del 2018 e il primo semestre del 2020, sono pervenute diverse denunce, da parte di consumatori, che lamentavano l'ingiustificato rigetto, da parte di Egl, delle istanze di prescrizione biennale dei consumi fatturati in considerevole ritardo (inerenti in prevalenza alle forniture di gas<sup>15</sup>), riferiti a periodi pluriennali, sovente di importo elevato, nonché varie criticità in seno alla trattazione dei successivi reclami e alle conseguenti procedure di morosità avviate dal Professionista.

**23.** Dall'esame delle segnalazioni, in primo luogo, è emerso come il Professionista in vari casi abbia disconosciuto l'operatività della prescrizione biennale, attribuendo al cliente una *“presunta responsabilità per il ritardo nella fatturazione”*, già attraverso un avviso in bolletta (seguito dall'invito a presentare istanza di prescrizione attraverso un apposito modulo di segnalazione) del seguente tenore: *“Ti informiamo che la presente fattura contiene importi per consumi risalenti a più di due anni, non soggetti a prescrizione, e quindi da pagare, in quanto dalle verifiche è emersa una tua presunta responsabilità per il ritardo nella fatturazione di tali importi che ammontano a (...).*

*Più in particolare, non è stato possibile fatturare prima gli importi in questione per le seguenti circostanze:*

*- il distributore non è stato in grado di rilevare – e quindi comunicarci – il consumo reale riferibile al periodo in questione in quanto: i) il tuo contatore risulta non accessibile (e quindi, può essere “letto” da un incaricato solo in presenza di una persona che permetta l'accesso al luogo dov'è collocato) e ii) il distributore ci ha comunicato di aver effettuato i tentativi di lettura cui è tenuto in base alla normativa applicabile e che gli stessi non sono andati a buon fine per impossibilità di accedere al luogo dove è situato il contatore;*  
*- non ci risultano pervenute autoletture da parte tua per lo stesso periodo di riferimento”<sup>16</sup>.*

**24.** In altri casi, invece, Egl si è limitata a segnalare l'esistenza di consumi potenzialmente prescritti, in quanto ultra-biennali, invitando a presentare istanza di prescrizione attraverso il modulo allegato alla fattura di conguaglio.

**25.** Nella maggior parte dei casi segnalati, il rigetto delle istanze di prescrizione inerenti alla fatturazione di consumi relativi a un periodo

---

<sup>15</sup> Le denunce dei consumatori che sono citate di seguito, nelle note in calce al presente provvedimento, sono da intendersi meramente esemplificative, e non esaustive, delle condotte poste in essere da Egl, oggetto di contestazione. In particolare, si segnala che il fascicolo contiene numerose segnalazioni afferenti anche alle forniture di energia elettrica, quali ad esempio le denunce prott. nn. 27993 del 3 aprile 2019, 48091 del 9 luglio 2019, 54332 del 6 agosto 2019, 71321 del 6 novembre 2019, 77818 del 4 dicembre 2019, 21864 del 24 febbraio 2020, 47698 del 18 giugno 2020, 51086 del 30 giugno 2020.

<sup>16</sup> Cfr., ad esempio, denunce prott. n. 49018 del 15 luglio 2019; prott. n. 64390 del 19 agosto 2020.

superiore al biennio da parte di Egl si basava su motivazioni per lo più standardizzate e strettamente conformi alle comunicazioni rese dai distributori (il più delle volte Italgas Reti S.p.A.), leggermente differenziate a seconda del grado di accessibilità del contatore.

**26.** In particolare, nel caso di contatore inaccessibile, la risposta *standard* era del seguente tenore: *“In relazione al Modulo Presentazione Istanza di prescrizione da Lei inviato, La informiamo che, da accertamenti da noi eseguiti, anche tramite verifica delle informazioni disponibili presso la competente Società di Distribuzione, ci troviamo nell’impossibilità di accogliere la Sua richiesta.*

*La fattura di conguaglio del ..., per l’importo di € ... effettivamente comprende un periodo di consumi che supera i 2 anni dalla data di emissione della fattura stessa. Tuttavia, tale fattura è stata emessa sulla base di letture effettive comunicate dal distributore solo in data..., stante la non accessibilità del Suo contatore, come definito dallo stesso distributore che ha eseguito i previsti tentativi di lettura non andati a buon fine...”*<sup>17</sup>.

**27.** In altri casi, veniva precisata anche la data di effettuazione dei presunti tentativi di lettura: *“La informiamo che, da accertamenti da noi eseguiti, anche tramite verifica delle informazioni disponibili presso la competente Società di Distribuzione, ci troviamo nell’impossibilità di accogliere la Sua richiesta.*

*Tale fattura, per l’importo di € ... effettivamente comprende un periodo di consumi che supera i 2 anni dalla data di emissione della fattura stessa. Tuttavia, tale fattura è stata emessa sulla base di letture effettive comunicate solo in data..., stante la non accessibilità del Suo contatore, come definito dallo stesso distributore che ha eseguito i tentativi di lettura non andati a buon fine in data:(...).*

*Solo a partire dal ..., a seguito della lettura del distributore, quindi la scrivente Società ha avuto la possibilità di emettere una fattura di conguaglio che contempra i reali consumi nel periodo. Peraltro, non risultano neanche pervenute, nel periodo oggetto di conguaglio, autoletture da parte Sua che ci avrebbero consentito di anticipare l’emissione della fattura di conguaglio.*

*Siamo spiacenti pertanto di comunicarle l’impossibilità ad accogliere la Sua richiesta di prescrizione poiché la scrivente Società, per cause non dipendenti dalla propria volontà (inaccessibilità del misuratore e letture non pervenute dal distributore pur in presenza di tentativi effettuati), non ha potuto emettere fattura di conguaglio prima di quella contestata”*<sup>18</sup>.

**28.** In caso di contatore parzialmente accessibile, Egl ha fornito una risposta conforme al seguente modello: *“In relazione al tema di prescrizione, La informiamo che da accertamenti da noi eseguiti, anche tramite verifica delle*

---

<sup>17</sup> Cfr. denuncia prot. n. 51063 del 23 luglio 2019.

<sup>18</sup> Cfr., ad esempio, denunce prot. n. 76609 del 28 novembre 2019; prot. n. 81724 del 4 novembre 2020.

*informazioni disponibili presso la competente Società di Distribuzione presente sul territorio (nella fattispecie ...), ci troviamo nell'impossibilità di accogliere la Sua richiesta.*

*La fattura di conguaglio del..., per l'importo di €..., effettivamente comprende un periodo di consumi che supera in parte i 2 anni dalla data di emissione della fattura stessa.*

*Tuttavia, tale fattura, è stata emessa sulla base di una lettura effettiva da Lei comunicata solamente in data ..., stante l'accessibilità parziale del Suo contatore, come definito dallo stesso Distributore che ha eseguito i seguenti tentativi di lettura non andati a buon fine in data...*

*Tale evidenza è stata verificata dai dati messi a disposizione nel portale del Distributore.*

*Solo a partire dal ..., quindi, la scrivente Società ha avuto la possibilità di emettere una fattura di conguaglio che contempra i reali Suoi consumi nel periodo. Peraltro, non risultano neanche pervenute, nel periodo oggetto di conguaglio, autoletture da parte Sua che ci avrebbero consentito di anticipare l'emissione della fattura di conguaglio.*

*Siamo spiacenti pertanto di comunicare l'impossibilità ad accogliere la Sua richiesta di prescrizione poiché la scrivente Società, per cause non dipendenti dalla propria volontà (inaccessibilità del misuratore e letture non pervenute dal distributore pur in presenza di tentativi effettuati), non ha potuto emettere fattura di conguaglio prima di quella contestata. (...)"<sup>19</sup>.*

**29.** Risposte del medesimo tenore sono state fornite anche in risposta ai reclami presentati dagli utenti dopo il rigetto delle rispettive istanze di prescrizione, reclami supportati da osservazioni specifiche e contestualizzate, volte a dimostrare che nei giorni e nelle ore in cui gli incaricati della rilevazione si sarebbero presentati presso il domicilio del titolare della fornitura, quest'ultimo e/o suoi conviventi, o il portiere dello stabile, erano presenti e, ovviamente, in grado di consentire il buon esito dell'operazione di lettura del contatore. Pure a fronte di siffatti rilievi, è emerso quindi che Egli non ha svolto alcuna ulteriore attività di verifica, né ha fornito a questi ultimi ulteriori riscontri, volti a dimostrare la fondatezza di quanto asserito dal Distributore circa il preavviso della visita del letturista nella data e nell'ora convenuta, o l'effettività dei predetti tentativi di lettura asseritamente non andati a buon fine.

**30.** Ad esempio, una consumatrice ha segnalato di non avere ottenuto risposta ai chiarimenti richiesti in sede di reclamo riguardo all'elenco di presunti tentativi di accesso asseritamente effettuati dal Distributore, non avendo mai ricevuto alcun preavviso in merito alla data di visita del letturista fissata dal Distributore, pur essendo garantito il servizio di portineria<sup>20</sup>; altri denunciati

---

<sup>19</sup> Cfr. denuncia prot. n. 58740 del 24 luglio 2020.

<sup>20</sup> Cfr. denuncia prot. n. 76609 del 28 novembre 2019.

hanno lamentato situazioni analoghe, nelle quali l'impossibilità di leggere il contatore risultava infondata, in ragione della presenza costante di persone in casa per motivi di salute<sup>21</sup> o di lavoro<sup>22</sup>.

**31.** Alcuni segnalanti hanno inoltre contestato la non meglio documentata e giustificata classificazione del contatore come "inaccessibile" o "parzialmente accessibile" dichiarata dal Distributore, fornendo prove (anche fotografiche) dell'agevole accessibilità allo stesso anche dall'esterno della proprietà privata<sup>23</sup>. Anche in questi casi, i riscontri forniti dal Professionista risultavano spesso del tutto assenti, incompleti o inconferenti: ad esempio, al reclamo di una consumatrice che contestava la pretesa inaccessibilità del contatore – documentandone la parziale accessibilità con foto e con la circostanza che i tecnici incaricati avessero regolarmente effettuato le letture degli adiacenti misuratori afferenti alle altre due unità del complesso immobiliare – Egl forniva una risposta palesemente dilatoria, semplicemente confermando l'inaccessibilità del contatore e le date delle presunte letture, senza fornire ulteriori chiarimenti: *"In effetti, riscontriamo i seguenti tentativi di rilevazione da parte della società di distribuzione (...). Tuttavia, questi tentativi si sono verificati infruttuosi causa contatore inaccessibile..."*<sup>24</sup>.

**32.** In altre segnalazioni, i consumatori evidenziavano come la rilevazione dei consumi effettivi avvenisse solo in occasione della sostituzione del contatore, lasciando presupporre che, verosimilmente, i precedenti tentativi di lettura asseritamente effettuati dal Distributore e non andati a buon fine potessero risultare fittizi<sup>25</sup>. In altri casi i consumatori segnalavano fatturazioni relative a periodi individuati in modo errato o incoerente e non in linea con i consumi effettivi<sup>26</sup>.

**33.** Altri utenti lamentavano l'emissione di fatture di conguaglio nonostante la ricorrente comunicazione dell'autolettura (data come mai eseguita nelle comunicazioni di Egl) da parte degli stessi<sup>27</sup>. Infine, un condominio contestava

---

<sup>21</sup> Cfr. denuncia prot. n. 70556 del 31 ottobre 2019.

<sup>22</sup> Cfr. denuncia prot. n. 10586 del 7 gennaio 2020.

<sup>23</sup> Sulla base della classificazione illustrata da Egl nelle risposte sopra richiamate, si possono riassumere qui di seguito le tre tipologie di contatori: i) per "contatore accessibile" si intende un contatore che può essere "letto" dal Distributore e/o da un suo incaricato senza la collaborazione del cliente e/o di terzi; ii) per "contatore parzialmente accessibile" si intende un contatore cui il Distributore può normalmente accedere, ai fini della visualizzazione dei valori dei totalizzatori, in presenza di persona che consenta l'accesso del luogo dove il misuratore è installato; iii) per "contatore parzialmente accessibile" si intende un contatore che può essere letto dal Distributore e/o da un suo incaricato solo in presenza del titolare del punto di riconsegna medesimo o di altra persona da questi incaricata. Esempi di documentazione fotografica prodotta a dimostrazione dell'accessibilità del contatore sono rinvenibili negli allegati alle segnalazioni prot. n. 58117 del 5 settembre 2019 (successivamente integrata), prot. n. 58705 del 23 luglio 2020, prot. n. 69346 del 16 settembre 2020.

<sup>24</sup> Cfr. denuncia prot. n. 46023 del 2 luglio 2020.

<sup>25</sup> Cfr. denuncia prot. n. 51086 del 30 giugno 2020.

<sup>26</sup> Cfr., ad es., denuncia prot. n. 62976 del 27 settembre 2019.

<sup>27</sup> Cfr. denunce prot. n. 55890 del 19 agosto 2019; prot. n. 55629 del 14 luglio 2020, successivamente integrata.

espressamente il malfunzionamento e l'accessibilità del contatore, oggetto di una dubbia ricostruzione dei consumi<sup>28</sup>.

**34.** Nei vari casi, le risposte fornite dal Professionista in sede di reclamo (mentre alcuni consumatori lamentavano di non aver ricevuto espresso riscontro ai propri reclami<sup>29</sup>) sono risultate riconducibili al seguente *format*: “*Gentile Cliente, in relazione al tema di prescrizione, evidenziato nella Sua segnalazione del ..., La informiamo che da accertamenti da noi eseguiti, anche tramite verifica delle informazioni disponibili presso la competente Società di Distribuzione presente sul territorio, nella fattispecie ..., ci troviamo nell'impossibilità di accogliere la Sua richiesta.*

*La fattura di conguaglio n. ... emessa il ..., per l'importo di € ..., effettivamente comprende un periodo di consumi che supera in parte i 2 anni dalla data di emissione della fattura stessa.*

*Le precisiamo che attualmente il termine di prescrizione dei crediti per i consumi relativi alle forniture di Gas è di 5 anni.*

*La legge di bilancio 2018 ha disposto che questo termine sia ridotto a 2 anni a partire dal 1° Gennaio 2019, per i crediti la cui scadenza di pagamento sia successiva al 1° Gennaio 2019, fatta eccezione per i casi in cui la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi dalla responsabilità accertata del Cliente (nel qual caso il termine rimane di 5 anni).*

*Tuttavia, tale fattura, è stata emessa sulla base di letture effettive comunicate dalla Società di Distribuzione sopra citata solamente in seguito all'evento di cambio misuratore avvenuto in data ..., stante la non accessibilità del Suo contatore, come definito dallo stesso Distributore che ha eseguito i seguenti tentativi di lettura non andati a buon fine in data...*

*Tale evidenza è stata verificata dai dati messi a disposizione nel portale del Distributore.*

*Solo a partire dal ..., quindi, la scrivente Società ha avuto la possibilità di emettere una fattura di conguaglio che contempra i reali Suoi consumi nel periodo. Peraltro, non risultano neanche pervenute, nel periodo oggetto di conguaglio, autoletture da parte Sua che ci avrebbero consentito di anticipare l'emissione della fattura di conguaglio.*

*Siamo spiacenti pertanto di comunicarle l'impossibilità ad accogliere la Sua richiesta di prescrizione poiché la scrivente Società, per cause non dipendenti dalla propria volontà (inaccessibilità del misuratore e letture non pervenute dal distributore pur in presenza di tentativi effettuati), non ha potuto emettere fattura di conguaglio prima di quella contestata. (...)”<sup>30</sup>.*

---

<sup>28</sup> Cfr. denuncia prot. n. 58705 del 23 luglio 2020.

<sup>29</sup> Cfr. ad esempio denunce prot. n. 58117 del 15 settembre 2019; prot. n. 65935 del 9 ottobre 2019, nella quale si lamenta come Egl, oltre a non aver fornito riscontro al primo reclamo del segnalante, abbia in pendenza di questo inviato una diffida a procedere al pagamento della fattura contestata.

<sup>30</sup> Cfr. denuncia prot. n. 63689 del 12 agosto 2020; per analoghe risposte cfr. denunce prot. n. 30800 del 3 aprile 2020; prot. n. 52617 del 3 luglio 2020 e successiva integrazione (prot. n. 53914 del 7 luglio 2020).



**35.** Ancora, da varie segnalazioni è emersa l'ipotesi, molto ricorrente, in cui Egl ha recepito passivamente le comunicazioni del Distributore in sede di procedura di conciliazione dinanzi all'ARERA. In vari casi, infatti (come ben esposto nella segnalazione, di seguito richiamata, dell'Unione Nazionale Consumatori), il cliente ha prodotto documentazione dettagliata e probante, a fronte della riproposizione da parte di Distributore e Venditore della mera elencazione dei tentativi di lettura e dell'asserita non accessibilità del contatore, senza fornire ulteriori prove e riscontri a supporto della propria posizione e, normalmente, l'esito della conciliazione risulta negativo<sup>31</sup>.

**36.** Esemplificativa di tale situazione è senz'altro una segnalazione<sup>32</sup> dalla quale è emerso come Egl, che non aveva fornito alcun riscontro all'eccezione di prescrizione sollevata dagli utenti, in sede di conciliazione abbia chiesto un rinvio per consentire il necessario intervento del Distributore. Tuttavia, al successivo incontro, *“presenti tutte le parti, tanto il rappresentante di Eni Gas & Luce che di Italgas Reti Spa non fornivano o depositavano alcuna documentazione attestante la fondatezza del credito, assumendo esclusivamente che non può ritenersi applicabile la prescrizione in quanto l'utente non ha fornito alcuna lettura attestante il consumo effettivo del gas. Al contrario, la scrivente depositava rilievi fotografici, a dimostrazione dell'accessibilità del contatore, oltre a provvedimenti emessi da Arera stessa inerenti l'obbligo per il distributore di procedere ad una lettura effettiva almeno una volta l'anno. Ovviamente si insisteva per l'eccezione di prescrizione biennale e in subordine per quella quinquennale. Altresì, si rendeva noto tanto ad Italgas Reti Spa che a Eni Gas & Luce Spa che (...) comunicava in data 31.08.2018 al numero verde Eni Gas & Luce Spa la lettura effettiva, riferimento mai riportato sulle successive fatture. La conciliazione si concludeva negativamente”*.

Peraltro, solo a seguito dell'esito negativo della conciliazione e su apposita richiesta dei consumatori direttamente al Distributore, questi ultimi ricevevano il tabulato delle letture asseritamente effettuate nel periodo dal 2009 al 2017, dal quale risultava che le rilevazioni sarebbero state eseguite alle ore 0:00 e che Egl, dal canto suo, avrebbe fatturato i consumi in misura eccedente rispetto ai dati delle letture comunicati dal Distributore<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Oltre alle denunce citate in precedenza anche sotto tale profilo, si vedano le segnalazioni prot. n. 6221 del 6 agosto 2020 e l'appena menzionata prot. n. 63689 del 12 agosto 2020 e successive integrazioni.

<sup>32</sup> Cfr. la già menzionata segnalazione prot. n. 58117 del 5 settembre 2019 e successiva integrazione.

<sup>33</sup> Cfr. ancora l'appena menzionata segnalazione prot. n. 58117 del 5 settembre 2019, nella quale si legge: *“Successivamente, a mezzo pec la scrivente richiedeva in data 17 luglio 2019 a Italgas Reti Spa il tabulato delle letture e/o dei tentativi di lettura effettuati da Italgas Reti nel periodo inerente il conguaglio e in data 26 agosto u.s. la stessa società inviava il detto tabulato. Dall'esame anche superficiale del tabulato emergono diversi dati discordanti con quanto affermato da Eni Gas & Luce in sede di conciliazione e con quanto riportato nelle fatture sino ad ora emesse dal fornitore del servizio.*

*Preliminarmente, si rileva che Italgas Reti Spa ha acquisito correttamente la lettura comunicata in data 31.08.2018 dagli(...);*

**37.** Infine, altre segnalazioni hanno rivelato come Egl, una volta rigettata l'eccezione di prescrizione, procedesse immediatamente con la procedura di messa in mora e minaccia di distacco. Una denunciante<sup>34</sup> lamentava l'emissione di una fattura di conguaglio relativa a consumi asseritamente maturati negli ultimi 10 anni, seguita a breve dal contatto di una società di recupero crediti, nonostante la risposta al reclamo della consumatrice da parte di Egl si limitasse ad elencare le date dei supposti tentativi di lettura (con in calce la precisazione che "*Tale evidenza è stata verificata dai dati messi a disposizione nel portale del Distributore*"). La stessa procedura di recupero crediti è stata attivata nei confronti di un consumatore che aveva ricevuto una fattura di conguaglio, relativa ad un periodo superiore ai due anni, sulla base di una stima effettuata, nonostante lo stesso Distributore avesse annotato l'impossibilità di rilevare i consumi per la rottura del *display* del contatore sostituito<sup>35</sup>.

**38.** In particolare, l'attivazione della procedura di recupero crediti in alcune occasioni è avvenuta in pendenza di reclamo, ad esempio nei confronti di tre utenti, ognuno dei quali rispettivamente: i) affermava di essere sempre stato presente in occasione degli asseriti tentativi di lettura effettuati dal Distributore<sup>36</sup>; ii) documentava con foto l'accessibilità del contatore, oggetto di ben 11 asseriti tentativi di lettura<sup>37</sup>; iii) lamentava il mancato preavviso dei tentativi di lettura asseritamente effettuati presso la propria seconda casa<sup>38</sup>.

---

*Dallo storico delle letture – ottobre 2009 / novembre 2018- il progressivo dei consumi è indicativamente conforme alla lettura eseguita dai tecnici incaricati per la sostituzione del contatore, avvenuta in data 29.11.2018. Tale consumo progressivo, al contrario non è minimamente riportato nelle fatture emesse da Eni Gas & Luce Spa, poiché, ad esempio, nella fattura n.1839987934 emessa il 4.12.2018, nella voce consumi Eni Gas & Luce Spa né riporta la lettura effettiva eseguita dal cliente in data 31.08.2018 né la lettura comunicata a seguito della sostituzione del contatore avvenuta il 29.11.2018 ed infine la stima dei consumi è pari ad € 10293 mc alla data del 4.12.2018.*

*Tale dato è nettamente distante da quanto rilevato, anche per stima da Italgas Reti Spa, quale gestore del servizio, poiché la stima consumi alla data di aprile 2018 (si riporta una data anteriore alla sostituzione del contatore) era pari a 59354 mc; il successivo 31.08.2018 era pari a 59881 mc e il 29.11.2018 (data di sostituzione contatore) era di 60379.*

*Quanto detto conferma che Eni Gas & Luce spa non ha tenuto in alcuna considerazione i dati forniti da Italgas Reti Spa o in alternativa, quest'ultima non ha mai proceduto alla comunicazione dei relativi dati al fornitore. Entrambe le condotte sono comunque da ritenersi illecite e lesive dei diritti dei miei clienti.*

*Ed ancora: il tabulato che si allega alla presente diffida riporta ulteriori anomalie, ovvero le letture e le comunicazioni del distributore di certo non possono ritenersi veritiere in quanto dal 2009 al 2017 risultano eseguite tutte alle ore 0:00, anche le prove di accesso al contatore".*

<sup>34</sup> Cfr. la segnalazione prot. n. 52617 del 3 luglio 2020, successivamente integrata.

<sup>35</sup> Cfr. denuncia prot. n. 51086 del 30 giugno 2020.

<sup>36</sup> Cfr. denuncia prot. n. 64390 del 19 agosto 2020.

<sup>37</sup> Cfr. denuncia prot. n. 69346 del 16 settembre 2020.

<sup>38</sup> Cfr. denuncia prot. n. 70527 del 21 settembre 2020.

***iv) Le ulteriori criticità emerse in sede di procedura di conciliazione, segnalate da UNC***

**39.** L'Associazione di consumatori Unione Nazionale Consumatori – UNC – che ha partecipato al procedimento, ha segnalato specifici profili della condotta di Egl in tema di gestione delle istanze di prescrizione dei consumi, che assumono rilievo ai fini della ricostruzione del quadro fattuale e dei profili di scorrettezza della pratica commerciale. In particolare, come anticipato, l'UNC ha evidenziato un'ipotesi molto ricorrente in cui, in sede di procedura di conciliazione dinanzi all'ARERA, il cliente produce documentazione dettagliata e probante, a fronte della mera elencazione dei tentativi di lettura e dell'asserita non accessibilità del contatore su cui Distributore e Venditore fondano la propria posizione.

**40.** In proposito, è illuminante la ricostruzione effettuata dalla stessa Associazione di consumatori circa gli esiti della partecipazione dei propri assistiti al tentativo di conciliazione: *“il leitmotiv connotante le pratiche in oggetto è sempre identico: Eni o Enel comunicano, come da delibera di riferimento, che su una parte dei consumi fatturati è possibile eccepire la prescrizione. Tuttavia, alla richiesta di prescrizione inviata dal cliente, il venditore nega che possa essere fatta valere a seguito di verifiche fatte con il distributore locale di gas (nella specie, Italgas). A questo punto, se il cliente intende procedere nel far valere i suoi interessi, viene attivata una conciliazione presso il Servizio Conciliazione Clienti Energia gestito da Acquirente Unico per conto dell'ARERA tra il venditore ed il cliente e viene chiamato il distributore locale come “supporto tecnico”. Nella maggior parte dei casi trattati dalla scrivente Associazione, in sede di conciliazione, il distributore comunica di aver effettuato i passaggi sul punto di fornitura per i tentativi di lettura del misuratore, ma che, dai dati in suo possesso, risulta non ci fosse mai nessuno per poter accedere all'interno dei locali dove è ubicato il contatore. Alla richiesta di prove di detti passaggi, il distributore, il più delle volte, si rifiuta di fornirle o fornisce esclusivamente un elenco dei giorni in cui questi tentativi sarebbero stati effettuati e, pertanto, l'esito della conciliazione è negativo per il consumatore (...). In altri casi, invece, quando le prove vengono fornite in primis dal cliente e viene richiesto un sopralluogo presso la sede dove è sito il contatore, è stato possibile confutare la tesi del distributore e dimostrare che lo stesso era completamente accessibile. In tal caso, la conciliazione si chiude con un accordo a vantaggio del consumatore ... è provato che Italgas renda dichiarazioni a volte mendaci circa l'impossibilità di accedere ai contatori per effettuare le letture. A tal riguardo, emblematico è il caso di un'ambasciata che, nonostante sia dotata di portierato e guardia armata h24 (ed è quindi sempre possibile l'accesso al contatore), si è vista rigettare l'eccezione di prescrizione biennale perché il*

*distributore, in sede di conciliazione, ha riferito di essere stato impossibilitato ad accedere al misuratore. Analogamente, riportiamo il caso di un privato che, inizialmente, si è visto negare la prescrizione per i motivi fin qui citati, sebbene il suo contatore del gas fosse posizionato su una strada di pubblico accesso, per poi vedersi riconoscere il suo diritto in conciliazione: in questo caso, la tesi del distributore è stata smentita da prove fotografiche e da un sopralluogo comprovante la totale accessibilità al contatore)”<sup>39</sup>.*

#### **v) La procedura adottata da Egl nella gestione delle istanze di prescrizione dai consumatori**

**41.** Le evidenze acquisite nel corso della fase istruttoria con riferimento alla procedura adottata dal Professionista nella gestione delle istanze di prescrizione presentate dai propri utenti, illustrata da Egl nel corso dell’audizione del 7 settembre 2020 e nella memoria conclusiva del 18 novembre 2020, consentono di delineare meglio i profili di criticità della condotta oggetto di contestazione.

**42.** Secondo quanto affermato da Egl, la procedura relativa alla gestione delle istanze dei consumatori è stata articolata in modo da riconoscere in automatico la prescrizione quando la responsabilità sia riconducibile a Egl (blocco di fatturazione e ritardo nei conguagli) o in presenza di un ammontare *de minimis* (uguale o inferiore a [1-5] euro) \*.

**43.** Per ciò che concerne l’ipotesi delle rettifiche tardive, Egl distingue tra due casistiche, a seconda che il consumatore – a fronte della dichiarazione del distributore dei tentativi di lettura non andati a buon fine – eccepisca:

- i) la piena accessibilità del contatore (fattispecie in cui, essendo inutile la cooperazione da parte dell’utente per la lettura, i tentativi non andati a buon fine andrebbero attribuiti a responsabilità del distributore);
- ii) la propria presenza al momento del presunto tentativo di lettura.

**44.** Nel primo caso, in cui il consumatore eccepisce l’accessibilità del proprio contatore, la procedura prevede che ove l’istanza del cliente contenga documentazione (ad esempio fotografica) relativa all’oggettiva accessibilità del contatore, Egl invii una richiesta di chiarimenti al Distributore (c.d. Richiesta M02), così da consentirgli di replicare alle ragioni addotte dal cliente. Se il Distributore non risponde a tale richiesta, riconosce l’accessibilità del contatore o risponde senza fornire adeguati riscontri, Egl ritiene probante la documentazione fornita dall’utente riconoscendo a quest’ultimo la prescrizione.

---

<sup>39</sup> Cfr. doc. prot. n. 64426 del 19 agosto 2020, integrato con la documentazione allegata alla richiesta di partecipazione al procedimento prot. n. 77498 del 20 ottobre 2020.

\*Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni”

Nel caso in cui, invece, il Distributore produca riscontri oggettivi di segno contrario (dei quali il Professionista non ha meglio precisato la natura né fornito esempi), Egl rigetta il reclamo.

Egl, quindi, sostiene di riconoscere la prescrizione quando il consumatore fornisca non semplici autodichiarazioni, ma riscontri documentali, a meno che il Distributore non produca, a seguito di ulteriori verifiche, idonea documentazione di segno contrario.

Quindi, il Professionista ritiene che la procedura adottata in tale ipotesi sia perfettamente in linea con quanto previsto dall'art. 1, comma 5, della *Legge di Bilancio 2018*.

**45.** Nel secondo caso, in cui l'utente eccepisce contestazioni di altro tipo (ad esempio la sua presenza in casa al momento del tentativo di lettura), la procedura prevede che se il consumatore fornisce documentazione in grado di dimostrare, o anche solo far presumere, che era presente in casa e non vi sia stato un rifiuto di collaborare, allora Egl procede a riconoscere automaticamente la prescrizione, senza chiedere ulteriori riscontri né al distributore, né al cliente.

La documentazione probatoria che Egl ritiene al riguardo rilevante e che pertanto il consumatore deve fornire consiste, ad esempio, in:

- certificati medici e condanne per arresti domiciliari, ossia documenti che attestano la presenza forzata in casa;
- attestazioni relative alla presenza di un portiere in caso di contatori parzialmente accessibili collocati in aree condominiali.

Qualora, invece, l'utente si limiti a produrre mere autodichiarazioni o osservazioni, non supportate da riscontri o elementi probatori circa l'assenza di volontà o colpa nel non consentire la lettura, Egl, dopo un'ulteriore verifica sui sistemi del Distributore, assegna, in assenza di elementi a sostegno della posizione del consumatore, prevalenza al dato "ufficiale" fornito dal Distributore.

#### ***vi) La dimensione del fenomeno dei mancati riconoscimenti delle istanze di prescrizione***

**46.** Sulla base dei riscontri forniti da Egl nelle risposte alle richieste di informazioni, emerge un quadro più preciso in merito alla portata del fenomeno dei mancati riconoscimenti delle istanze di prescrizione.

**47.** In primo luogo, risulta che le fatture di conguaglio emesse da Egl, relative a periodi superiori a 2 anni, contenenti importi a debito, ammontavano a [5.000-10.000] nel 2018 (solo energia elettrica), [100.000-150.000] nel 2019 (energia elettrica e gas) e [30.000-40.000] nel primo semestre 2020 (energia elettrica e gas).



Delle predette fatture, circa [30.000-40.000] sono state emesse con riconoscimento automatico della prescrizione (perché sotto la soglia di [1-5] euro), per un valore complessivo di [10-15] milioni di euro.

**48.** Con riferimento alle restanti fatture, sono state presentate dai consumatori [20.000-30.000] istanze di prescrizione, rigettate in ben [10.000-20.000] casi (pari a circa il 75%), per un valore complessivo di [10-15] milioni di euro. [5.000-10.000] istanze, pari al 22%, per un valore complessivo di [10-15] milioni di euro, sono invece state accolte mentre [400-500] risultavano ancora in lavorazione alla data del 28 luglio 2020<sup>40</sup>. Peraltro, secondo i dati desumibili dalla memoria conclusiva del Professionista, alla data del 18 novembre 2020 risultavano rigettate [10.000-20.000] istanze e [50-100] ancora in lavorazione<sup>41</sup>.

**49.** Quanto alle motivazioni del mancato accoglimento, Egl ha precisato che la maggior parte dei rigetti è dovuta a misuratori non accessibili ed assenza di letture effettive, a seguito del mancato buon fine dei tentativi di lettura eseguiti dal Distributore, o di autoletture e una parte residuale al verificarsi di condizioni fuori dall'ambito della prescrizione breve (quali ad esempio variazione retroattiva della residenza, recupero di precedenti rimborsi non dovuti).

**50.** Per ciò che concerne l'eventuale rivalsa sui distributori a seguito di accoglimento delle istanze per responsabilità di questi, Egl ha reso noto di aver chiesto chiarimenti attraverso l'invio di “[500-1.000] *pec relative a istanze di prescrizione gestite entro il 31 dicembre 2019*”.

**51.** Un altro dato utile a comprendere la ragione per cui la maggior parte delle istanze di prescrizione interessi i consumi di gas riguarda l'elevato numero dei contatori analogici che nel 2018 erano ancora installati presso le abitazioni degli utenti. Al riguardo, il Professionista ha sottolineato la progressiva sostituzione dei contatori analogici con i misuratori tele-letti, passati nel settore gas dal 53,7% del 2018 al 77,8% del 2020 con la conseguenza di una forte riduzione, in prospettiva, del rischio di emissione di bollette di conguaglio.

## ***vii) Le argomentazioni di Egl***

**52.** Egl ha esposto le ragioni difensive a sostegno della propria condotta nel corso dell'audizione del 7 settembre 2020 e nella memoria conclusiva del 18 novembre 2020.

**53.** In particolare, nella memoria conclusiva, Egl ha estesamente rappresentato le proprie argomentazioni difensive, precisando che queste hanno ad oggetto le istanze di prescrizione dei consumi riguardanti unicamente le forniture di

---

<sup>40</sup> Cfr. risposte alle richieste di informazioni formulate nell'avvio del procedimento, doc. prot. n. 59538 del 28 luglio 2020, e nel corso dell'audizione, doc. prot. n. 71037 del 23 settembre 2020.

<sup>41</sup> Cfr. memoria finale del Professionista, punto 59 a p. 25.

gas, in quanto nella CTI non sarebbero state richiamate segnalazioni di consumatori aventi ad oggetto la prescrizione di consumi di energia elettrica<sup>42</sup>. Di conseguenza la decorrenza della condotta non potrebbe che essere successiva al 1° gennaio 2019, data di entrata in vigore della nuova disciplina in tema di prescrizione biennale per le forniture di gas.

**54.** Il Professionista ha preliminarmente sollevato due obiezioni:

1) il mancato avvio del procedimento (anche) nei confronti dei Distributori, responsabili delle attività di rilevazione, ove le dichiarazioni di questi ultimi possano risultare fittizie o mendaci.

Il Professionista ha evidenziato in tale scelta un *“inedito e incomprensibile tentativo di attribuire senza alcun motivo plausibile a un soggetto le (eventuali) colpe di un altro, con cui peraltro si stravolge il sistema di obblighi e responsabilità previsti dalla regolazione di settore”*;

2) il Professionista ha messo in dubbio la circostanza che la costante presenza dei consumatori in casa, rivendicata da questi ultimi nelle proprie segnalazioni, costituisca di per sé elemento in grado di smentire i reiterati falliti tentativi di lettura registrati dai Distributori e dunque dimostrare l'assenza di responsabilità in capo ai consumatori stessi<sup>43</sup>.

Al contrario, secondo Egl tale circostanza rappresenterebbe un chiaro indice di responsabilità dei consumatori, anche alla luce della *“contro istruttoria”* condotta dalla stessa società sulle segnalazioni agli atti, cercando di supplire alla *“totale inerzia istruttoria”* degli Uffici (i quali non avrebbero svolto neanche le minime e basilari attività di riscontro delle posizioni dei segnalanti), dalla quale emergerebbe che *“i consumatori avrebbero optato per non cooperare”* alle operazioni di lettura evitando anche, pure essendo esortati, di procedere all'autolettura.

**55.** Di seguito, il Professionista ha affermato che le contestazioni degli Uffici risulterebbero infondate, sganciate da qualunque collegamento con il contesto regolamentare, illogiche e inconsistenti, evidenziando, inoltre, come la procedura dallo stesso adottata risulterebbe conforme alla normativa primaria, alla disciplina regolatoria e allo *standard* di diligenza richiesto dal Codice del Consumo.

**56.** In particolare, sotto il profilo della conformità alla normativa primaria, in quanto il mancato riconoscimento della prescrizione non violerebbe la disciplina in tema di prescrizione biennale, dal momento che sarebbe opposto alle istanze presentate in un momento di poco successivo al *dies a quo* della prescrizione stessa e, pertanto, anteriore allo scadere del biennio.

---

<sup>42</sup> Ove la contestazione nel provvedimento finale fosse estesa anche a tale tipologia di fornitura, Egl chiede l'assegnazione di un termine ulteriore per poter dedurre a riguardo.

<sup>43</sup> In proposito, Egl assume che, sulla base di una rilevazione effettuata dalla DOXA su un campione di popolazione dai 25 anni in su (2.000 intervistati), una parte molto significativa del totale dei consumatori (nell'ordine del 40%) che hanno il contatore in casa, sceglie consapevolmente di non consentire all'incaricato della lettura di accedere alla propria abitazione, a dimostrazione del fatto che la presenza in casa dei consumatori non equivale ad assenza di responsabilità in capo a questi ultimi.

Il Professionista ha applicato tale interpretazione della normativa all'ipotesi che più direttamente costituisce oggetto del procedimento, ossia ai casi in cui il ritardo nella fatturazione di congruaggio da parte della società di Vendita dipenda non dall'inerzia di quest'ultima, bensì dalle rettifiche tardive derivanti dalla non tempestiva rilevazione/trasmissione del dato di misura da parte del Distributore.

In tali casi, secondo quanto affermato da Egl, la prescrizione a carico del Venditore inizierebbe a decorrere solo a partire dal termine di fatturazione di 45 giorni dal ricevimento dei dati dal Distributore (conformemente alla Delibera ARERA n. 97/2018/R/com, del 22 febbraio 2018).

Il Professionista ha addotto a sostegno di tale tesi la soluzione proposta dal giudice civile nell'ambito dei giudizi incardinati dai consumatori contro la stessa Egl, a fronte della loro richiesta di accertamento della prescrizione (*ex art. 1, commi 4 e 5 della Legge di Bilancio 2018*), che ravvisa il momento iniziale della decorrenza della prescrizione (disciplinata dal principio generale di cui all'art. 2995 c.c.) nel momento della trasmissione, da parte del Distributore al Venditore, del dato rettificato, proprio sulla base della menzionata Delibera ARERA n. 97/2018/R/com<sup>44</sup>.

**57.** Egl ha sottolineato, inoltre, come la procedura adottata sarebbe pienamente conforme alla disciplina emanata da ARERA (legittimamente rimasta immutata anche nel nuovo contesto normativo, sulla base del comma 6 dell'art. 1 della Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (*Legge di Bilancio 2018*), che demanda a tale Autorità la definizione delle “*forme attraverso le quali i distributori garantiscono l'accertamento e l'acquisizione dei dati dei consumi effettivi*”), che individua il Distributore come responsabile univoco del servizio di misura, essendo l'unico soggetto in grado di operare in una posizione di garanzia e terzietà rispetto al Venditore e al cliente finale. Tale regolazione attuativa, peraltro, disciplinerebbe in maniera molto puntuale tutti i vincoli cui il Distributore è soggetto nella suddetta attività di rilevazione, ivi incluse modalità di raccolta del dato; modalità di archiviazione e di messa a disposizione dello stesso ai Venditori; frequenza di raccolta del dato; qualità commerciale dell'attività di misura; tentativi di lettura da effettuare e *reporting* sui sistemi informativi accessibili ai fornitori; validazione delle autoletture.

**58.** Tale assetto regolatorio, secondo Egl “- *da un lato, conferisce natura “ufficiale” a tutti i dati comunicati dal distributore e sulla cui base vengono determinate e regolate le partite fiscali ed economiche relative ai servizi di dispacciamento, trasporto, distribuzione e vendita (e dunque anche degli importi da fatturare al cliente);*

---

<sup>44</sup> Cfr. sentenza del 6 ottobre 2020 del Tribunale di Roma, resa nel giudizio n. 72630/19 R. G., all. 3 alla memoria conclusiva di Egl.

- dall'altro lato, preclude a qualsiasi altro soggetto diverso dal distributore l'attività di rilevazione, validazione e comunicazione dei dati di lettura (e di auto-lettura), relegando il ruolo dei fornitori alla mera informativa nei confronti dei clienti finali e al "passaggio" agli stessi delle informazioni ricevute dal distributore attraverso i canali ufficiali".

**59.** Infatti, Egl, anche nel corso dell'audizione, ha posto l'accento sull'adeguatezza e la conformità della procedura di gestione delle istanze di prescrizione alla regolazione. Sotto tale profilo, il Professionista ha evidenziato che il Distributore è tenuto al rispetto di stringenti obblighi quanto a modalità e tempistiche di effettuazione dei tentativi di lettura dei misuratori, dal momento che la verifica del rispetto di tali modalità e tempistiche rientra nei poteri ispettivi e sanzionatori dell'ARERA. Nell'ipotesi in cui un distributore pubblicasse sul proprio "portale" e/o sul Sistema Informativo Integrato e/o comunicasse all'impresa di vendita dati non veritieri sui tentativi di lettura, commetterebbe una grave violazione regolamentare, sanzionabile dall'ARERA: pertanto, secondo Egl quanto riportato dal Distributore sui portali ha valore di prova dell'avvenuta effettuazione dei tentativi di lettura e analogo valore di prova ha la risposta del Distributore alla richiesta (c.d. "M02") a questi inviata dal Professionista. Inoltre, Egl ha sottolineato, sul punto, che la regolazione dell'ARERA impone la pubblicazione del calendario delle letture sul sito del Distributore, il quale, nell'ottica di agevolare il cliente, *motu proprio* può integrare tale comunicazione con la predisposizione di avvisi cartacei da affiggere presso l'ingresso dell'unità immobiliare in cui è collocato il misuratore; a sua volta, Egl invia un'informativa solo *ex post*, nella prima bolletta successiva al tentativo infruttuoso di lettura.

**60.** Egl ha quindi evidenziato che alle società di Vendita sono precluse, dal punto di vista regolamentare, ingerenze nelle attività di misurazione, ma soprattutto il fatto che i distributori si sarebbero "*regolarmente e perentoriamente rifiutati di condividere su base strutturata con EGL documentazione o informazioni ulteriori a quelle riscontrabili tramite Comunicazioni Ufficiali*", al fine di effettuare specifici approfondimenti sulle segnalazioni degli utenti.

**61.** Egl ha contestato, dunque, che la responsabilità oggettiva per le eventuali carenze (o dichiarazioni mendaci) nell'attività di rilevazione svolta dal Distributore possa essere attribuita al Venditore, anche sotto il profilo del difetto di diligenza, essendo invece tale responsabilità incardinata dalla regolazione in capo al Distributore.

**62.** Più specificamente, Egl ha precisato che nella procedura si attribuisce valore prevalente al dato ufficiale fornito dal Distributore rispetto a mere autodichiarazioni o osservazioni del consumatore non supportate da alcun riscontro fattuale, privilegiando in caso contrario gli elementi forniti dal consumatore rispetto al dato ufficiale del Distributore, pur non essendo obbligata a procedere in tal senso.

**63.** In tale ottica, Egl effettuerebbe la valutazione delle istanze nei limiti dei propri poteri, valutando in modo oggettivo ed equilibrato le ragioni di utenti e Distributori, rimarcando, al riguardo, come l’Autorità non abbia indicato, né nel corso dell’audizione né nella CTI, le regole o i criteri in base ai quali il Professionista avrebbe dovuto riconsiderare la procedura di gestione delle istanze di prescrizione.

**64.** Egl ha sostenuto inoltre che il proprio *modus operandi*, contrariamente a quanto ipotizzato dagli Uffici, non evidenzierebbe neppure alcuna forma di discostamento rispetto alle misure (c.d. “Iniziative ulteriori”) che la Società si era impegnata ad adottare nell’ambito del precedente procedimento PS9542 e del successivo procedimento di inottemperanza IP288 (tuttora *sub iudice*).

**65.** Infine, Egl ha passato in rassegna tutte le segnalazioni menzionate nella comunicazione di chiusura del termine istruttorio, nell’ottica di dimostrarne l’irrilevanza, sottolineando come la Società non possa dedicare su base stabile e routinaria sforzi e risorse “*per approfondire situazioni controverse*”. Egl ha evidenziato come, solo adducendo esigenze difensive in relazione alle gravi accuse mosse dagli Uffici, abbia ottenuto “*una limitata e del tutto eccezionale collaborazione a titolo di cortesia a carattere “spot” da parte di alcuni dei distributori*”, supplendo all’inerzia degli Uffici.

**66.** Il Professionista ha chiarito al riguardo che, per il Distributore, “*collaborare su base strutturata agli approfondimenti di dettaglio sulle singole posizioni (al pari di effettuare in modo sistematico altri adempimenti in favore dei clienti, quali ad esempio operare le rilevazioni solo dopo avere preso appuntamento con il cliente o avergli lasciato apposita informativa affissa, tracciare con evidenze digitali tutti i mancati tentativi di lettura etc.) comporterebbe costi assai rilevanti che la regolazione non remunera non includendoli in tariffa. Di qui il rifiuto dei distributori di effettuare tali adempimenti su base stabile (...)*”.

**67.** Ciò premesso, a seguito delle interlocuzioni che Egl ha *eccezionalmente* condotto con i Distributori, è stato possibile acquisire elementi e riscontri di archivio che questi ultimi *incidentalmente* avevano raccolto al fine di svolgere un esame più approfondito delle denunce cui la CTI si riferisce.

Ebbene, ad esito di un puntuale esame delle denunce dei consumatori, emergerebbero “*rilevanti profili di anomalia tali da rafforzare la conclusione che si tratti di situazioni in cui il consumatore abbia volutamente o colpevolmente mancato di cooperare con il distributore nelle operazioni di lettura*”.

**68.** Egl ha affermato, pertanto, che nessuna infrazione sarebbe ascrivibile alla stessa, ribadendo di essere disponibile a riesaminare le istanze di prescrizione in precedenza respinte<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> In conclusione, il Professionista ha affermato:

- “Egl, coerentemente con quanto già esposto nel corso del procedimento, ribadisce ancora una volta di essere pronta a riesaminare anche tutte le istanze di prescrizione in precedenza respinte, qualora l’ARERA,



### **viii) Le memorie delle altre Parti del procedimento**

**69.** Le Associazioni di consumatori U.DI.CON. e CO.DI.CI., nel corso dell'istruttoria, hanno trasmesso alcune osservazioni sulle condotte oggetto del procedimento, di seguito rappresentate in estrema sintesi.

**70.** L'Associazione di consumatori U.DI.CON., nella propria memoria del 17 novembre 2020<sup>46</sup>, dopo aver rilevato la continuità e la frequenza delle denunce dei consumatori, inerenti al mancato accoglimento delle eccezioni di prescrizione, nonché la consistenza e significatività degli elementi desumibili dalle stesse, ritiene, con riferimento alle procedure adottate da Egl, che sia *“l'inadeguatezza delle procedure stesse a realizzare, in maniera sistematica, il potenziale svilimento del diritto dei consumatori alla prescrizione biennale”*, svuotando di significato il dettato normativo.

**71.** Più specificamente, l'Associazione osserva che la disciplina in tema di prescrizione biennale *“pone chiaramente a carico del Professionista l'onere di comprovare la responsabilità dell'utente, in assenza della quale dev'essere accolta l'eccezione di prescrizione biennale. Non può ammettersi ipotesi diversa: chi dovrebbe accertare la responsabilità dell'utente, se non il Professionista medesimo?”*. Invece, i sistematici dinieghi di quest'ultimo *“a ben vedere ribaltavano di fatto sul consumatore l'onere probatorio gravante ex lege sul Professionista come anzi esposto.*

*Ed infatti, a fronte del diniego, il consumatore veniva posto di fronte ad un bivio: pagare obtorto collo le fatture, ovvero tentare di ribattere alle dichiarazioni del Distributore – fatte proprie dal Professionista – dimostrando l'accessibilità dei dati di misura”*. Di tal guisa, in totale contrasto con la normativa di rango primario, la prassi adottata da Egl *“finiva per imporre all'utente di dover dimostrare il proprio diritto alla prescrizione, con elementi probatori da opporre ai dinieghi sistematici e standardizzati del gestore”*.

**72.** Argomentazioni non dissimili sono contenute nella memoria dell'Associazione di consumatori CO.DI.CI. del 5 novembre 2020<sup>47</sup>,

---

*a conclusione del procedimento di consultazione attualmente in corso (cfr. DCO 330/2020) e/o in altra modalità, intervenga a disciplinare con efficacia retroattiva le situazioni oggetto dell'istruttoria e gli ulteriori obblighi dei distributori in merito (...) assicurando ai venditori, nei casi di assenza di responsabilità in capo a questi ultimi, attraverso idonee procedure di ristoro, l'incasso dei corrispettivi per l'erogazione di una fornitura di cui il consumatore (a cui in tali ipotesi verrebbe riconosciuta la prescrizione) ha comunque regolarmente fruito e a cui, il venditore, ha quindi diritto”;*

*- “la Società non ha preso posizione in relazione alle modalità con cui gestisce le istanze di prescrizione ai sensi della nuova disciplina introdotto dalla Legge di Bilancio 2020 (art. 1, comma 295 della l. 160/2019): ciò in quanto la Comunicazione Finale (i) include contestazioni esclusivamente riferite alla vigenza della precedente disciplina (cfr. par. 28), contestando le modalità con cui EGL verifica l'accertamento dei profili di responsabilità del consumatore, e (ii) esamina per l'effetto casi e segnalazioni che si riferiscono solo al regime precedente”.*

<sup>46</sup> Cfr. doc. prot. n. 85254 del 17 novembre 2020.

<sup>47</sup> Cfr. doc. prot. n. 82137 del 5 novembre 2020.

incentrata anch'essa sull'inversione dell'*onus probandi* a sfavore degli utenti, non conforme ai canoni di diligenza cui si sarebbe dovuto attenere il Venditore.

#### **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA, RETI E AMBIENTE**

**73.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore energetico, in data 19 novembre 2020<sup>48</sup> è stato richiesto il parere all'Autorità di regolazione per l'Energia, Reti e Ambiente, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo, introdotto dall'art. 1, comma 6, lett. *a*), del D. Lgs. n. 21/2014.

Il parere è pervenuto il 18 dicembre 2020<sup>49</sup> e reca, in sintesi, le osservazioni e le valutazioni che seguono.

**74.** Svolte alcune considerazioni preliminari in merito alle finalità del parere<sup>50</sup>, la predetta Autorità illustra l'evoluzione della disciplina di settore sul tema della *prescrizione biennale* introdotta dalla *Legge di Bilancio 2018*, a partire dai principi che sono alla base di tale regolazione attuativa, proseguendo con l'analisi degli interventi più significativi intesi alla "*tutela rafforzata dei clienti finali*".

**75.** In primo luogo, l'ARERA rigetta l'ipotesi – asseritamente emergente dalla comunicazione del termine di fine istruttoria inviata al Professionista – di una regolazione *non conforme* alla *Legge di Bilancio 2018*, rivendicando, al contrario, l'adozione di "*una serie di misure*" in tema di prescrizione breve<sup>51</sup> aderenti alla *ratio* della Legge, intesa a contrastare il complesso fenomeno delle cd. *maxi-bollette* di conguaglio nei settori luce e gas, a partire dalla Delibera 97/2018/R.

**76.** In particolare, l'ARERA menziona a tal proposito il passaggio della CTI nel quale si fa presente che lo stesso "*Professionista ha dato conto di come la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione sia stata elaborata in modo da risultare conforme, non già alla descritta disciplina di rango primario sulla prescrizione breve, ma alla preesistente regolazione emanata da ARERA, in particolare privilegiando la considerazione dei dati inseriti dal Distributore sul proprio portale (cui è attribuito valore*

---

<sup>48</sup> Doc. prot. n. 85939 del 19 novembre 2020.

<sup>49</sup> Doc. prot. n. 94147 del 18 dicembre 2020.

<sup>50</sup> L'Autorità di regolazione premette che le valutazioni rese nel proprio parere "*non entrano nel merito dell'eventuale mancato rispetto delle disposizioni del Codice del Consumo e della normativa primaria sull'istituto civilistico della prescrizione ma attengono esclusivamente a possibili profili di presunta non conformità di tali condotte rispetto alle disposizioni regolatorie ritenute maggiormente significative*"; in particolare, l'ARERA intende fornire "*elementi informativi su aspetti regolatori che potrebbero essere di interesse rispetto alla pratica commerciale contestata*".

<sup>51</sup> Misure intese a definire sia i *criteri di calcolo dei termini di prescrizione*, sia le *azioni funzionali a garantire l'effettività dei diritti garantiti dalla legge* sia le *modalità di esercizio di tali diritti*.

tendenzialmente definitivo) rispetto ai riscontri forniti dai clienti (cui viene imposto un gravoso onere probatorio attraverso la restrizione dei riscontri documentali ammessi [...])”<sup>52</sup>. L’ARERA sostiene, al riguardo, che “Una tale affermazione sembrerebbe esprimere un giudizio di non conformità della regolazione dell’Autorità rispetto alle norme di legge, segnatamente appunto a quelle introdotte dalla Legge di bilancio 2018, prima della novella intervenuta con la Legge di bilancio 2020, che qui vengono in rilievo”.

**77.** L’ARERA afferma di aver progressivamente definito, con i propri interventi, l’ambito di operatività della norma di legge, delineando, in particolare, le situazioni tipiche ove, nel settore energetico, possono originarsi *maxi bollette*. Con riguardo a quelle imputabili alle Società di Vendita (c.d. *blocco di fatturazione, ritardo di conguaglio, rettifiche tardive*), l’Autorità ha introdotto, in capo alle stesse, alcuni obblighi informativi *finalizzati a facilitare il cliente finale nell’esercizio della prescrizione* breve nonché ha definito il termine entro cui queste devono emettere la fattura recante importi prescrivibili.

**78.** Al riguardo, l’ARERA fa presente che la finalità dei propri interventi è quella di garantire l’effettività dei diritti attribuiti dalla legge ai clienti finali, in coerenza con la *ratio* di tutelare questi ultimi “*dal rischio di vedersi fatturati importi di entità molto superiore al consueto (c.d. maxi bollette)*”.

L’Autorità ha individuato almeno tre situazioni tipiche in cui, nel settore energetico, possono verificarsi fenomeni riconducibili alle c.d. *maxi bollette*, intercettati dalla *Legge di Bilancio 2018*:

(a) i casi di rilevanti ritardi, da parte dei Venditori, nella fatturazione cui devono procedere ai sensi della regolazione; tale ipotesi – denominata anche “*blocco di fatturazione*” – ricorre qualora il Venditore, controparte del cliente finale, ritarda nell’emettere la fattura rispetto ai tempi fissati dalla regolazione dell’Autorità;

(b) il caso in cui il Venditore, che pur dispone tempestivamente di dati di misura da parte del Distributore, omette per prolungati periodi di tempo di utilizzarli ai fini della fatturazione, finendo così per operare conguagli, a volte anche pluriennali, basati su dati già disponibili da tempo (ipotesi denominata “*ritardo di conguaglio*”);

(c) il caso in cui, infine, sono stati fatturati conguagli derivanti dalla mancata lettura del misuratore che portano alla rilevazione delle c.d. “*rettifiche tardive*”.

**79.** Con specifico riferimento al fenomeno più complesso da regolare, ovvero quello delle rettifiche tardive (dette anche “*ricalcoli*”) di cui al caso *sub* (c), cui fanno riferimento le segnalazioni oggetto dei procedimenti in commento, l’ARERA osserva che la rilevazione, validazione e messa a disposizione del

---

<sup>52</sup> Cfr. doc. prot. n. 78388 del 22 ottobre 2020, par. 16.

dato di misura effettivo rientra unicamente nella responsabilità del Distributore e non del Venditore.

**80.** Quanto ai Distributori, l’Autorità ha evidenziato l’importanza del dato di misura da essi rilevato - in quanto *“esso è utilizzato per l’erogazione di tutti i servizi connessi all’esecuzione della fornitura”* - da cui consegue che *“il ritardo nella rilevazione di consumi del cliente finale si riverbera su tutti i rapporti commerciali connessi alla fornitura”* medesima<sup>53</sup>, evidenziando di conseguenza che, nei settori dell’energia, la responsabilità dell’attività di misura presso gli impianti di consumo dei clienti finali (rilevazione e validazione del dato) *“è unicamente posta in capo al distributore e non al venditore”*.

**81.** In relazione ai Venditori, l’ARERA precisa che *“la regolazione in argomento non ha attribuito al venditore il ruolo di soggetto deputato ad accertare o meno la responsabilità del cliente finale o del distributore, bensì quello di fornire in modo completo, trasparente e oggettivo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti”* e, sotto il profilo del paventato giudizio di incompatibilità tra le disposizioni regolatorie e la disciplina di rango primario, afferma quanto segue: *“Ritornando a quanto riportato nelle comunicazioni delle risultanze istruttorie circa l’asserita incompatibilità della regolazione di settore con le previsioni della Legge di bilancio 2018, non può non rilevarsi, oltre ai profili sopra citati, quanto argomentazioni in tal senso appaiano artificiose oltre che non corrispondenti al vero. Tale incompatibilità non può, infatti, configurarsi in quanto la regolazione che rileva ai fini della valutazione delle condotte contestate, come si vedrà, ha le finalità di rafforzare la tutela e la trasparenza delle informazioni a vantaggio del cliente finale ed efficientare i processi funzionali tra i soggetti della filiera a vario titolo coinvolti”*.

**82.** Più specificamente, secondo l’Autorità di regolazione, la disciplina attuativa dalla stessa emanata non incide sui criteri per l’accertamento della responsabilità delle parti ai sensi della *Legge di Bilancio 2018*, rispetto ai quali si connota per un carattere di neutralità: *“Conseguentemente il richiamo a quelle discipline non può essere messo in relazione ai criteri per l’accertamento delle responsabilità delle parti, ai fini dell’applicazione della disciplina prevista nella Legge di Bilancio 2018 in tema di prescrizione. Pertanto, la regolazione dell’Autorità deve intendersi come neutrale rispetto a questo profilo”*.

---

<sup>53</sup> Su tale profilo sono tuttora in corso interventi regolatori: si tratta di procedimento avviato con la suddetta Delibera 97/2018/R/com, nell’ambito del quale è incluso il DCO 8 settembre 2020, n. 330/2020/R/com, dove sono *“anche illustrati alcuni orientamenti volti a incentivare maggiormente i distributori a effettuare rilevazioni tempestive dei dati di misura (in coerenza con quanto previsto all’art. 1, comma 6, delle Legge di Bilancio 2018)”*.

**83.** L'ARERA prosegue affermando che l'accertamento della responsabilità del cliente finale, di cui al comma 5 dell'art. 1 della *Legge di Bilancio 2018*, “*compete esclusivamente all'autorità giudiziaria e non può competere all'autorità di regolazione*”. Al riguardo, l'Autorità ricorda come avesse “*inizialmente prospettato l'intenzione di adottare alcuni criteri presuntivi di riparto di responsabilità tra distributore e cliente finale*” – illustrati nel DCO 570/2018/R/com – con evidente e unica finalità di facilitare la risoluzione delle controversie, anche in un'ottica deflativa del contenzioso, ritenendo poi di non proseguire con tali attività, “*prendendo atto del rafforzato favor nei confronti del cliente finale emergente dalle modifiche*” apportate dalla *Legge di Bilancio 2020*. Tutto ciò “*mentre in nessuna occasione l'Autorità aveva ritenuto, né aveva mai esplicitato l'intenzione d'intervenire in relazione alle disposizioni della regolazione a cui hanno fatto riferimento i Professionisti interessati dai procedimenti, non ritenendo evidentemente che tali disposizioni possano in alcun modo interferire con l'accertamento della responsabilità*”.

**84.** Nel parere vengono, quindi, illustrati gli interventi già adottati dal Regolatore “*in materia di tutela rafforzata a vantaggio dei clienti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni*”.

In estrema sintesi, si tratta di:

- i) “*regole e obblighi informativi posti in capo al Venditore volti a facilitare il cliente nell'esercizio della prescrizione*” biennale nonché in merito alla “*presentazione e gestione di eventuali reclami dei clienti finali sul tema*”, prevedendo distinti percorsi a seconda che il ritardo nella fatturazione fosse attribuibile all'operatore (Venditore o Distributore) o al cliente finale<sup>54</sup>. In particolare, poi, ARERA aveva espressamente stabilito<sup>55</sup> l'esclusione degli importi oggetto di prescrizione dall'ambito di applicazione di eventuali clausole contrattuali che prevedessero metodi di addebito diretto all'utente, “*nel caso di ritardo di fatturazione attribuibile all'operatore o nel caso in cui il venditore, non responsabile del medesimo ritardo, non disponesse degli elementi necessari ad individuare le diverse responsabilità del ritardo medesimo*”; inoltre aveva disposto, sempre in capo ai Venditori, di non interrompere la fornitura prima di inviare una risposta motivata su reclamo afferente

---

<sup>54</sup> Rileva, in particolare che in ipotesi di presunta responsabilità del cliente finale, l'art. 4 dell'allegato A della Delibera 569/2028/R/com “*disponeva invece che il Venditore dovesse integrare l'avviso testuale con la motivazione che aveva determinato la presunta responsabilità del cliente finale nella fatturazione degli importi per consumi risalenti a più di due anni ed esplicitasse la possibilità di inviare un reclamo al venditore e i relativi recapiti di inoltrare*”.

<sup>55</sup> Delibera 569/2018/R/com.



all'attribuzione al cliente di una presunta responsabilità per fatturazione tardiva<sup>56</sup>;

- ii) *disposizioni in materia di raccolta dei dati di misura da parte dei distributori* (distintamente per i settori del gas naturale e dell'energia elettrica): queste erano già in essere in quanto *“il principio e l'impianto della regolazione sul punto non sono stati incisi dalla Legge di Bilancio 2018 in tema di prescrizione breve”* la quale ha, invece, attribuito all'Autorità *“il potere di introdurre meccanismi regolatori incentivanti i distributori alla rilevazione di dati di misura effettivi”*<sup>57</sup>;
- iii) anche il *sistema di tutele in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie* era già in essere all'entrata in vigore della *Legge di Bilancio 2018*<sup>58</sup>.

**85.** Con specifico riferimento, infine, alle condotte contestate ad Egl con il presente procedimento e sulla base dell'intera documentazione istruttoria l'ARERA, dopo aver precisato, per completezza, che allo stato non risultano, nella materia oggetto delle condotte contestate, procedimenti sanzionatori di propria competenza nei confronti del Professionista e dopo aver puntualizzato che i Venditori sono tenuti al rispetto dell'obbligo di diligenza professionale anche nella gestione di istanze e reclami, fornendo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti<sup>59</sup>, afferma che gli obblighi posti in capo a questi ultimi dalla regolazione sembrerebbero disattesi laddove essi avessero

---

<sup>56</sup> Al riguardo, l'ARERA -integrando l'art.11 del TIQV, con riguardo ai contenuti della risposta motivata del venditore, ha stabilito che *“nel caso di reclamo recante contestazioni relative alla presunta responsabilità del cliente nel ritardo della fatturazione di importi per consumi risalenti a più di due anni, il venditore è tenuto a dettagliare nella risposta motivata, in aggiunta ai contenuti minimi di cui al precedente comma 11.1, gli elementi che hanno determinato la richiesta di pagamento, così da consentire al cliente la tutela dei propri diritti. Nella medesima risposta motivata, il venditore è tenuto ad esplicitare le informazioni necessarie per risolvere la eventuale controversia”*.

<sup>57</sup> Cfr. art. 1, comma 6, *Legge di Bilancio 2018*.

<sup>58</sup> Cfr. art. 11 TIQV e il TICO. In sede di conciliazione è prevista la presenza del Distributore, quale *“ausilio tecnico”*.

<sup>59</sup> *“Alla luce delle risultanze e documentazione istruttorie comunicate nonché delle memorie difensive, con specifico riferimento agli obblighi definiti in capo ai venditori dalle disposizioni regolatorie in materia di rafforzamento della tutela a vantaggio dei clienti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, in vigore dell'articolo 1 comma 5 della Legge di bilancio 2018, non appare configurabile un comportamento difforme alla regolazione in tutte le fattispecie nelle quali il Professionista abbia esercitato nel rispetto della regolazione medesima e delle previsioni del TIQV il proprio ruolo di gestore del rapporto commerciale con il cliente finale con diligenza. Come infatti emerge dal quadro regolatorio ricostruito, non spetta al venditore accertare o meno la responsabilità del cliente finale o del distributore in caso di controversia maturata tra i due sulla responsabilità o meno del cliente. Al venditore competono, appunto, gli adempimenti – previsti dalla specifica regolazione – funzionali a fornire al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti. Tali adempimenti ineriscono specificamente al ruolo del venditore che deve gestire le esigenze del cliente connesse all'erogazione del servizio, compresa quindi la necessaria intermediazione con il distributore anche rispetto alle eventuali contestazioni formulate dal cliente in tema di prescrizione biennale. A tale ruolo, il venditore deve provvedere con la diligenza c.d. specifica prevista dall'articolo 1176, comma 2, del Codice civile”*.

comunicato all'utente il mancato riconoscimento della richiesta prescrizione biennale *“trasferendo passivamente informazioni generiche del distributore non attestanti, in realtà, il rispetto degli obblighi regolatori”*<sup>60</sup> ed, altresì, *“in tutti i casi in cui a fronte di un reclamo del cliente finale circostanziato e supportato da elementi probanti, che contesta il mancato riconoscimento della prescrizione biennale per responsabilità, il Professionista dopo aver sollecitato il distributore a fornire precisi elementi, si sia limitato a trasferire al medesimo cliente, informazioni generiche e non circostanziate provenienti dal distributore”*, oppure *“non sia stato dato riscontro al reclamo, oppure si sia rinviato il cliente a prendere contatto direttamente con il distributore”*, pregiudicando in tal modo la possibilità dell'utente di tutelare adeguatamente i propri diritti<sup>61</sup>.

## V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

**86.** La condotta oggetto di valutazione consiste nella inadeguata gestione delle istanze di prescrizione biennale dei consumi di energia elettrica e gas e nell'ingiustificato rigetto delle istanze stesse, da parte di Egl, con riferimento a un determinato periodo – pregresso - a far data dall'entrata in vigore della *Legge di Bilancio 2018*, fino alla entrata in vigore della *Legge di Bilancio 2020*. Quest'ultima, modificando il precedente regime, ha abrogato la disposizione che prevedeva l'ipotesi di accertata responsabilità del cliente, tema centrale della presente analisi, quale eccezione all'applicazione della disciplina sulla prescrizione biennale.

**87.** Vale ricordare come, con l'introduzione della *Legge di Bilancio 2018*, il Legislatore abbia inteso arginare e limitare il fenomeno c.d. delle *“maxi bollette”* dovute alla tardiva emissione delle fatture di conguaglio di consumi

---

<sup>60</sup> Ad esempio, con la motivazione *“il distributore ci ha informato di aver svolto i tentativi di lettura cui è tenuto e che gli stessi non sono andati a buon fine per impossibilità di accedere al luogo dove è situato il contatore”*, di cui a pag. 3 della CTI.

<sup>61</sup> *“Sembrebbero altresì disattesi gli obblighi in capo al venditore posti dalla regolazione in tutti i casi in cui a fronte di un reclamo del cliente finale circostanziato e supportato da elementi probanti, che contesta il mancato riconoscimento della prescrizione biennale per responsabilità, il Professionista dopo aver sollecitato il distributore a fornire precisi elementi, si sia limitato a trasferire al medesimo cliente, informazioni generiche e non circostanziate provenienti dal distributore. In realtà, in tali casi – fatta salva l'ipotesi di un'evidenza inequivoca (ad esempio, l'attestazione fotografica dell'accessibilità del contatore) per cui il venditore non può che dar corso alla prescrizione opposta dal cliente e opporla a sua volta al distributore – il medesimo venditore dovrebbe quanto meno fornire al cliente comunque una risposta motivata che rappresenti eventuali carenze motivazionali del distributore, a fronte degli adempimenti previsti per quest'ultimo dalla regolazione (ciò al fine di consentire al cliente finale la tutela dei propri diritti sia in sede di risoluzione extragiudiziale per l'eventuale composizione della controversia, sia in sede giudiziale per il riconoscimento della prescrizione). Sembrebbero altresì disattese dal Professionista le disposizioni relative agli obblighi di motivata risposta del venditore al reclamo del cliente, in tutti i casi nei quali non sia stato dato riscontro al reclamo, oppure si sia rinviato il cliente a prendere contatto direttamente con il distributore”*.

di energia elettrica e gas da parte delle società di Vendita<sup>62</sup>, in un'ottica di tutela sia del cliente finale nei confronti del Venditore ma anche, in sede di regresso, a favore di quest'ultimo nei confronti del Distributore e degli altri operatori della filiera energetica, proprio per contrastare un ampio e ricorrente fenomeno della fatturazione tardiva/rettificativa delle forniture di energia, gas e acqua, di significativo importo, che penalizzava i consumatori con specifico riferimento alla loro possibilità di controllare i consumi e pianificare la spesa di forniture essenziali. Ciò con un'unica eccezione preclusiva, rappresentata dall'*accertata responsabilità* dell'utente nella mancata o ritardata rilevazione dei dati di consumo.

**88.** Di seguito, dopo avere replicato ad alcune eccezioni preliminari sollevate dal Professionista, si rappresenta come la condotta in esame vada imputata alla Società di Vendita, e non anche al Distributore, evidenziando l'inadeguatezza della procedura adottata da Egl per il trattamento delle istanze di prescrizione biennale, in quanto basata su criteri non idonei all'effettivo accertamento della responsabilità dei clienti, in contrasto con la norma di Legge e con il Codice del Consumo.

#### *a) Questioni preliminari*

**89.** Secondo quanto affermato dal Professionista nella memoria difensiva, il settore elettrico sarebbe estraneo al procedimento e ciò comporterebbe, di conseguenza, la circoscrizione temporale del relativo accertamento al solo anno 2019 (essendo la prescrizione biennale operativa nel settore gas solo a partire dal 1° gennaio 2019).

Il Professionista a sostegno di tale affermazione fa leva sulla circostanza che nella CTI non sarebbero state citate segnalazioni dei consumatori riferibili al mancato accoglimento delle istanze di prescrizione di consumi di energia elettrica.

**90.** Tale rilievo non è condivisibile, in quanto sia nella comunicazione di avvio del procedimento sia nella CTI si contesta alla Parte il mancato accoglimento delle istanze di prescrizione dei consumi sia di energia elettrica sia di gas.

Le segnalazioni citate nella CTI a mero titolo esemplificativo, e non esaustivo, sono "*inerenti in prevalenza alle forniture di gas*", in ragione della esistenza di un numero maggiore di contatori - rispetto a quelli dell'energia elettrica - non ancora tele-letti, da cui originano le problematiche inerenti alle mancate o tardive letture degli stessi. Ad ogni modo, il fascicolo, come riportato in

---

<sup>62</sup> Si ricorda, al riguardo, che l'Autorità ha affrontato in passato il tema del trattamento delle istanze di prescrizione da parte di Egl, sia nell'ambito del procedimento PS9542 *Eni Problemi di fatturazione* (cfr. provv. n. 26018 dell'11 maggio 2016) sia più specificamente nel corso del procedimento di inottemperanza IP288 (cfr. provv. n. 27252 del 5 luglio 2018).

precedenza, contiene varie segnalazioni aventi ad oggetto fatture di conguaglio di consumi di energia elettrica<sup>63</sup>.

Inoltre, si rileva che la procedura di gestione delle istanze di prescrizione adottata da Egl, di cui di seguito si contesta l'inadeguatezza, ha portata generale, indipendentemente dalla tipologia di consumo.

**91.** Egl ha sostenuto, poi, che la CTI si riferisce a un numero di segnalazioni (circa 20 casi), tali da rappresentare una “*microcasistica impercettibile e irrilevante*”, rispetto alle dimensioni e alla complessità del fenomeno che Egl è chiamata a gestire.

Al riguardo, si osserva come Egl trascuri il valore indicativo e di impulso delle segnalazioni dei consumatori ed associazioni di consumatori, molto spesso corredate dalle risposte di Egl, aventi valenza sintomatica della pratica commerciale del Professionista, nel caso di specie rivelatrice di una distorsione, poi rivelatasi sistematica, consistente nell'attribuzione agli utenti della responsabilità in ordine alla mancata lettura del contatore in assenza di un effettivo accertamento della stessa da parte di Egl.

**92.** Privo di pregio appare inoltre l'argomento secondo cui i consumatori non cooperino - come rivelerebbe la menzionata indagine commissionata dalla stessa alla Doxa – circostanza in ragione della quale Egl pone in capo agli utenti una presunzione di responsabilità, che tra l'altro sarebbe confermata dalla scarsa propensione degli stessi ad effettuare l'autolettura. Tale mancanza di cooperazione sarebbe emersa altresì dalla “*contro-istruttoria*” condotta dal Professionista “*supplendo alla totale inerzia istruttoria degli Uffici*”, ai quali Egl imputerebbe anche la mancata indicazione di criteri idonei all'accertamento della responsabilità del cliente.

**93.** In merito, si evidenzia che l'indagine demoscopica della Doxa, svolta su un campione di consumatori, citata a supporto del preteso atteggiamento scarsamente collaborativo di buona parte dei clienti, i quali rifiuterebbero scientemente di acconsentire alla lettura del proprio contatore, non può in alcun modo rilevare nel caso di specie atteso che un rigoroso accertamento di responsabilità personale a carico di singoli clienti era richiesto dalla normativa applicabile quale unica ed esclusiva circostanza in cui il Venditore poteva non accogliere l'istanza di prescrizione, accertamento che invero non è stato svolto, come ampiamente dimostrato dalle risultanze istruttorie. Né può rilevare in alcun modo la mancata autolettura da parte del cliente, che non rappresenta un obbligo a carico dello stesso, bensì una modalità di comunicazione dei consumi sulla cui assenza Egl non può validamente basare alcun accertamento di responsabilità dei consumatori.

**94.** Risulta, inoltre, inconferente l'obiezione circa le presunte carenze istruttorie ravvisabili nel procedimento in oggetto, che avrebbero dovuto sopperire a quelle in realtà ascrivibili ad Egl. Invero, il Professionista ammette

---

<sup>63</sup> Cfr. denunce richiamate alla nota 15.

più volte di non essere tenuto allo svolgimento dell'attività propedeutica e necessaria all'accertamento della responsabilità del cliente, la cui sostanziale pretermissione costituisce proprio il cuore dell'accertamento condotto nei suoi confronti dall'Autorità.

**95.** È il caso di precisare, infine, che l'Autorità non è tenuta, come sollecitato da Egl, a fornire indicazioni sui criteri da adottare e sui riscontri probatori da richiedere al Distributore ai fini dell'accertamento della responsabilità del cliente, men che mai nell'ambito di un documento come la CTI (finalizzato alla formalizzazione delle contestazioni nei confronti della Parte), non essendo istituzionalmente preposta a svolgere un simile ruolo.

### ***b) L'imputabilità della condotta alla Società di Vendita***

**96.** Preliminarmente, appare opportuno replicare alla obiezione sollevata dal Professionista nella memoria difensiva, in ordine alla non imputabilità della condotta alle (o anche alle) Società di Distribuzione.

**97.** Come accennato in premessa la condotta oggetto del presente procedimento si colloca temporalmente in un periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della L. n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. *Legge di Bilancio 2018*), che ha introdotto nel nostro ordinamento la "prescrizione breve" con riferimento ai contratti di fornitura di energia elettrica, in base alla quale in tutti i rapporti intercorrenti tra i vari soggetti della filiera (cliente, venditore, distributore) il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni determinando l'estinzione del diritto di credito, seppure su istanza di parte - sulla base dei principi che regolano la prescrizione - rigettabile nella sola e circoscritta situazione in cui il creditore sia in grado di provare/accertare, una responsabilità del consumatore.

**98.** Con specifico riferimento alla cennata ottica di tutela del consumatore, risultano dunque decisivi il corretto accertamento della responsabilità di quest'ultimo connessa alla tardiva fatturazione dei consumi risalenti a oltre un biennio, nonché la procedura che il Professionista ha adottato sia per gestire le istanze di prescrizione ed individuare correttamente le situazioni in cui ricorrono gli estremi della limitata eccezione rappresentata dalla accertata responsabilità del consumatore, sia per gestire tale specifica vicenda del diritto di credito nel rapporto di fornitura in essere con particolare riferimento alla minaccia di sospensione e distacco della fornitura.

Infatti, ove tale accertamento non sia condotto secondo criteri rigorosi ed appropriati e non consenta di addebitare correttamente la prescrizione del diritto di credito al soggetto responsabile del ritardo di fatturazione, vi è il rischio che si "scarichi" indebitamente sui consumatori un costo improprio della filiera produttiva. Inoltre, il rigetto della prescrizione, unitamente all'attivazione delle ben note procedure di morosità cui consegue la minaccia di sospensione e distacco della fornitura, induce indebitamente i consumatori



a corrispondere importi, spesso ingenti, relativi a consumi ampiamente prescritti, arrecando agli stessi un ingiusto pregiudizio economico.

**99.** Al riguardo va rilevato che, diversamente da quanto sostenuto da Egl nelle proprie difese, la norma primaria indica chiaramente il soggetto in capo al quale ricade l'onere di effettuare l'accertamento della responsabilità del cliente, cioè il Venditore, il quale può legittimamente rigettare l'istanza di prescrizione del consumatore solo ove ricorra tale specifica e circoscritta situazione, che il Venditore stesso evidentemente deve essere in grado di dimostrare. È infatti quest'ultimo l'unico soggetto al quale gli utenti sono legati da un rapporto di consumo, in ragione del quale lo stesso è legittimato a fatturare i consumi addebitati, stornando quelli prescritti a seguito di specifica istanza, salvo i casi di accertamento della responsabilità degli utenti per la mancata o tardiva fatturazione.

**100.** Tale assunto trova giustificazione tanto nella richiamata *ratio* della disciplina introdotta dalla *Legge di Bilancio 2018* a tutela degli utenti dei servizi energetici<sup>64</sup>, quanto nel rapporto di consumo che lega direttamente la Società di vendita ai propri clienti. Infatti, proprio in ragione di tale rapporto, il Venditore – oltre ad essere legittimato a fatturare i consumi addebitati e a stornare, eventualmente, quelli prescritti<sup>65</sup> – in via generale, è tenuto a relazionarsi con i clienti secondo la “*diligenza professionale*” dettata dal Codice del Consumo, in osservanza dei principi codicistici di correttezza e buona fede<sup>66</sup>. Il Venditore, cioè, è chiamato a declinare nella fattispecie concreta oggetto di esame la diligenza che gli compete nella relazione consumeristica, mediante l'espletamento effettivo di quell'*accertamento* che – indipendentemente dal contesto regolatorio – è stato *ex novo* imposto dalla *Legge di Bilancio 2018* al fine del riconoscimento dell'eccezione di prescrizione biennale in capo all'utente.

**101.** Del resto, nella disciplina di rango primario si indica chiaramente che l'applicabilità dell'eccezione di prescrizione biennale ricade su tutti gli esponenti della filiera. È infatti la società di Vendita l'unico soggetto che, in

---

<sup>64</sup> Come si è detto, la *ratio* della *Legge di Bilancio 2018* risiedeva nella volontà di neutralizzare/ridurre la grave “prassi” dei cd. *maxi conguagli* che generava addebiti assai ingenti per gli utenti a fronte dell'inerzia dei Distributori nell'attività di misurazione dei consumi. È plausibile che l'esistenza e il protrarsi di tale prassi siano riprova del fatto che i meccanismi posti a presidio dell'efficienza della funzione (le *penalità* previste dalla regolazione per vincolare i Distributori a rispettare le prescritte tempistiche di misurazione) abbiano avuto, in realtà, scarsa deterrenza. Appare, pertanto, ragionevole che la legge introduttiva della *prescrizione biennale* non possa essere interpretata ed applicata in senso eminentemente sfavorevole alla parte più debole della filiera (l'utente) ma segni invece un chiaro cambio di passo, anche nel vigente contesto regolatorio, a vantaggio dei consumatori. Ciò soprattutto laddove ha *ex novo* previsto espressamente l'*accertamento* - e non la mera *presunzione* - della responsabilità dell'utente per la tardiva fatturazione al fine di escludere il beneficio della prescrizione breve. Pertanto, si profila, in continuità con tale interpretazione, anche la legge di Bilancio 2020 nella parte in cui ha modificato la disciplina in esame consentendo il riconoscimento del beneficio della prescrizione indipendentemente dalla *responsabilità* dell'utente.

<sup>65</sup> Il Venditore, altresì, è colui che può autonomamente decidere ed operare il distacco della fornitura.

<sup>66</sup> Come noto, *ex art. 18, comma 1, lett. h)*, la “*diligenza professionale è il normale grado della specifica competenza ed attenzione che ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e di buona fede nel settore di attività del professionista*”.

virtù di rapporti contrattuali diretti sia con il cliente sia con il Distributore, svolge una funzione di intermediazione al fine di valutare (quando la responsabilità non sia riconducibile alla stessa società di Vendita) la fondatezza delle contrapposte dichiarazioni in merito alla causa della tardiva o omessa lettura del contatore, riconoscendo o disconoscendo di conseguenza l'operatività della prescrizione e trasferendo, quindi, sul responsabile del ritardo il costo economico dei corrispettivi tardivamente fatturati. Ciò fermo restando che, in tutti i casi in cui il Venditore non riconosca una propria responsabilità, né riesca a dimostrare una specifica responsabilità del consumatore, tale costo vada imputato al Distributore colpevolmente inadempiente al proprio obbligo di effettuare tempestivamente le rilevazioni dei consumi.

**102.** Dunque, sebbene al Distributore sia demandata in via esclusiva la funzione (e il correlato onere) di effettuare e rendicontare debitamente le letture dei contatori, al Venditore che eroga il servizio di fornitura di energia elettrica e gas naturale, fattura i consumi e gestisce le istanze e i reclami degli utenti, compete il ruolo di riconoscere o disconoscere l'operatività della prescrizione, essendogliene riservata la possibilità tanto in fatto quanto in diritto. Ciò, peraltro, conformemente a quanto previsto in numerosi altri rapporti consumeristici in cui è proprio l'interlocutore ultimo del consumatore quello nei cui confronti il legislatore individua la responsabilità piena ed esclusiva del rapporto di consumo (come nel caso ad esempio, della garanzia legale di conformità, riconosciuta dal venditore del prodotto).

Conseguentemente, l'obiezione di fondo sollevata da Egl, relativa alla mancata imputazione della condotta al (o anche al) Distributore in qualità di soggetto competente ad effettuare in via esclusiva l'attività di rilevazione dei consumi, è priva di pregio non essendo tale operatore, a differenza del Venditore, in alcun modo deputato a interloquire con il cliente finale in relazione alle problematiche di fatturazione e alle connesse istanze, in mancanza, come detto in precedenza, di un rapporto diretto di consumo.

**103.** Sotto tale profilo, il parere dell'ARERA individua, in modo sostanzialmente conforme a quanto sostenuto nel presente atto, autonomi ed esclusivi obblighi delle società di vendita sulle quali grava chiaramente il generale dovere di diligenza professionale: *“Al venditore competono, appunto, gli adempimenti – previsti dalla specifica regolazione – funzionali a fornire al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti. Tali adempimenti ineriscono specificamente al ruolo del venditore che deve gestire le esigenze del cliente connesse all'erogazione del servizio, compresa quindi la necessaria intermediazione con il distributore anche rispetto alle eventuali contestazioni formulate dal cliente in tema di prescrizione biennale. A tale ruolo, il venditore deve provvedere con la diligenza c.d. specifica prevista dall'articolo 1176, comma 2, del Codice civile”*.

**104.** Inoltre, lo stesso parere individua una serie di comportamenti non rispondenti ai predetti canoni che sembrerebbero disattesi laddove Egl abbia comunicato all'utente il mancato riconoscimento della richiesta prescrizione biennale *“trasferendo passivamente informazioni generiche del distributore non attestanti, in realtà, il rispetto degli obblighi regolatori”*<sup>67</sup> ed, altresì, *“in tutti i casi in cui a fronte di un reclamo del cliente finale circostanziato e supportato da elementi probanti, che contesta il mancato riconoscimento della prescrizione biennale per responsabilità, il Professionista dopo aver sollecitato il distributore a fornire precisi elementi, si sia limitato a trasferire al medesimo cliente, informazioni generiche e non circostanziate provenienti dal distributore”*, oppure *“non sia stato dato riscontro al reclamo, oppure si sia rinviato il cliente a prendere contatto direttamente con il distributore”*, pregiudicando in tal modo la possibilità dell'utente di tutelare adeguatamente i propri diritti<sup>68</sup>. Se non la totalità, quantomeno la maggior parte delle segnalazioni descritte è agevolmente riconducibile alle ipotesi individuate dall'Autorità di regolazione, lamentando proprio l'inadeguatezza, l'insufficienza e la carenza di motivazione dei riscontri forniti dal Venditore, non a caso spesso rimasti identici in sede di istanza, reclamo e conciliazione.

**c) L'inadeguatezza della procedura adottata da Egl**

**105.** Piena conferma della portata generale e sistematica della condotta oggetto di contestazione emerge dalla procedura di gestione delle istanze di prescrizione adottata da Egl la quale, in caso di divergenza tra le dichiarazioni del Distributore e quelle del cliente - laddove i contatori risultino inaccessibili o parzialmente accessibili - ha indebitamente e ingiustificatamente invertito l'onere probatorio, rigettando dapprima numerose istanze di prescrizione e successivamente i conseguenti reclami, sulla base di dati di fatto inadeguati a dimostrare la responsabilità del consumatore e trasferendo in capo a questi

---

<sup>67</sup> Ad esempio, con la motivazione *“il distributore ci ha informato di aver svolto i tentativi di lettura cui è tenuto e che gli stessi non sono andati a buon fine per impossibilità di accedere al luogo dove è situato il contatore”*, di cui a pag. 3 della CTI.

<sup>68</sup> *“Semberebbero altresì disattesi gli obblighi in capo al venditore posti dalla regolazione in tutti i casi in cui a fronte di un reclamo del cliente finale circostanziato e supportato da elementi probanti, che contesta il mancato riconoscimento della prescrizione biennale per responsabilità, il Professionista dopo aver sollecitato il distributore a fornire precisi elementi, si sia limitato a trasferire al medesimo cliente, informazioni generiche e non circostanziate provenienti dal distributore. In realtà, in tali casi – fatta salva l'ipotesi di un'evidenza inequivoca (ad esempio, l'attestazione fotografica dell'accessibilità del contatore) per cui il venditore non può che dar corso alla prescrizione opposta dal cliente e opporla a sua volta al distributore – il medesimo venditore dovrebbe quanto meno fornire al cliente comunque una risposta motivata che rappresenti eventuali carenze motivazionali del distributore, a fronte degli adempimenti previsti per quest'ultimo dalla regolazione (ciò al fine di consentire al cliente finale la tutela dei propri diritti sia in sede di risoluzione extragiudiziale per l'eventuale composizione della controversia, sia in sede giudiziale per il riconoscimento della prescrizione). Semberebbero altresì disattese dal Professionista le disposizioni relative agli obblighi di motivata risposta del venditore al reclamo del cliente, in tutti i casi nei quali non sia stato dato riscontro al reclamo, oppure si sia rinviato il cliente a prendere contatto direttamente con il distributore”*.

*onus probandi*, peraltro estremamente gravoso, dell'assenza di responsabilità per la mancata lettura al fine dell'accoglimento dell'eccezione di prescrizione *breve*<sup>69</sup>.

Tale inversione dell'onere probatorio, peraltro, è palesata già nelle comunicazioni inserite nelle fatture di congruaggio, nelle quali la prescrizione viene da subito denegata sulla base di una "presunta responsabilità" del cliente per la mancata rilevazione dei consumi effettivi.

**106.** La numerosità delle denunce, indice dell'esistenza e della diffusività della pratica, unitamente alle stesse ammissioni del Professionista, evidenzia infatti come Egl abbia sistematicamente attribuito alle mere dichiarazioni del Distributore, relative nella quasi totalità dei casi ai soli tentativi di lettura, un valore probatorio "ufficiale", ritenendole il più delle volte sufficienti per addebitare all'utente la responsabilità della mancata/tardiva fatturazione (fuori dei casi di responsabilità del Venditore o di pressoché totale assenza di dati forniti dal Distributore).

Tali comunicazioni risultano, al contrario, inidonee a dimostrare la responsabilità del consumatore, il cui accertamento esige prove puntuali e circostanziate della condotta del consumatore, sostanziantesi in ostacolo ed impedimento della lettura del contatore. Di conseguenza, è evidente come il Professionista abbia costantemente gestito in modo non diligente le istanze di prescrizione biennale, attraverso una procedura non connotata dal carattere di "neutralità" e indubbiamente sbilanciata a svantaggio dei consumatori, i quali, nella filiera energetica, si trovano già in posizione subalterna e sperequata.

**107.** Inoltre, come sopra esposto, anche a seguito di reclamo al mancato accoglimento delle istanze di prescrizione, il Professionista trasferisce sul cliente, anziché sul Distributore, l'onere di produrre riscontri documentali qualificati a supporto delle proprie argomentazioni come, ad esempio: la presentazione (a distanza di anni) di certificati medici comprovanti la presenza in casa del cliente stesso nel giorno in cui sarebbe stato effettuato il tentativo di lettura; la dichiarazione dell'amministratore del condominio circa la presenza del portiere nello stabile, corredata di giorno e orario; le foto relative all'accessibilità del contatore nelle aree comuni del condominio accessibili al portiere stesso o sulla pubblica via; finanche la prova di condanne per arresti domiciliari, ciò al fine di superare il "valore ufficiale" che il Professionista attribuisce alle comunicazioni inviate dal Distributore, asseritamente conformi a quanto previsto dalla regolazione.

**108.** Né l'assenza di regolamentazione su questo specifico aspetto può assumere alcun rilievo in questa sede, in quanto le imprese avrebbero dovuto, secondo lo *standard* di diligenza professionale, adottare ed integrare le

---

<sup>69</sup> Appare assai difficile ipotizzare, ad esempio, la conservazione anche dopo vari anni, da parte del consumatore, di documentazione attestante la presenza in casa dell'utente medesimo nel giorno in cui sarebbe stato effettuato il tentativo di lettura; oppure la presenza continuativa di un portiere in aree condominiali non accessibili a terzi oppure ancora l'accessibilità piena del contatore.

procedure vigenti per tenere conto del nuovo e diverso contesto normativo che modificava significativamente alcuni aspetti del rapporto di consumo in relazione alla fatturazione dei consumi ultra-biennali.

**109.** In quest'ottica, dunque, la procedura applicata da Egl alle istanze di prescrizione biennale, appare integrare una condotta in contrasto con il disposto della *Legge di Bilancio del 2018*<sup>70</sup>, stante la sostanziale inversione dell'onere della prova a sfavore del consumatore (tenuto a smentire, con elementi probatori oggettivi e oltremodo rigorosi, le mere attestazioni del Distributore inerenti ai tentativi di lettura svolti e asseritamente non andati a buon fine).

Sotto altro profilo, la procedura in esame appare integrare, altresì, una condotta non rispondente ai dettami del Codice del Consumo e, in particolare, al canone di diligenza che la società di Vendita avrebbe dovuto rispettare: infatti, un corretto accertamento della responsabilità del cliente non può non basarsi sul rispetto del principio generale secondo il quale incombe sul (presunto) creditore, che intende contrastare un'eccezione, l'onere di dimostrarne la causa impeditiva.

**110.** Vale altresì osservare come la descritta procedura di gestione delle istanze di prescrizione risenta evidentemente di un conflitto di interessi tra soggetti creditori (Distributore e Venditore) e debitori (clienti), ove si consideri che i Professionisti hanno un diretto interesse economico ad evitare la prescrizione degli importi fatturati, che precluderebbe loro la possibilità di coprire i costi sostenuti e conseguire i corrispettivi relativi – rispettivamente - ai servizi di gestione del contatore e alle forniture erogate.

In quest'ottica può spiegarsi la scelta del Venditore di addossare il pregiudizio economico derivante dalla tardiva rilevazione dei consumi ai clienti, anche quando una corretta attribuzione della relativa responsabilità lo legittimerebbe ad eccepire la prescrizione, a sua volta, nei confronti del Distributore<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> La quale, come più volte precisato, esclude l'operatività della prescrizione biennale “*qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente*”, cosicché il mancato accoglimento delle istanze di prescrizione presuppone un *accertamento della responsabilità* del cliente in capo alle società responsabili sostenuto da opportuni elementi probatori.

<sup>71</sup> Sulla base di quanto previsto dalla citata L. n. 205 del 27 dicembre 2017, la prescrizione breve è applicabile a tutti i soggetti della filiera. Pertanto, il Venditore, nei casi in cui il ritardo di fatturazione sia attribuibile al Distributore, può rivalersi su quest'ultimo, il quale, invece, in qualità di ultimo responsabile del ritardo, non ha alcuna possibilità di recuperare i crediti prescritti. Cfr. Delibera ARERA 11 aprile 2018, n. 264/2018/R/com (la quale prevede che “*i venditori di energia elettrica, in caso di mancato incasso dovuto a una eccezione di prescrizione sollevata dal cliente finale, indipendentemente dal livello di tensione delle reti a cui esso è connesso, per i casi derivanti da ricalcoli la cui responsabilità sia attribuita al distributore, abbiano titolo a richiedere all'impresa distributrice la restituzione delle corrispondenti somme versate in eccesso, riconoscendo ai distributori la facoltà di adempiere a tale obbligo operando una compensazione di tali somme con gli altri importi dovuti dai medesimi venditori nei loro confronti*”) e Delibera ARERA 18 dicembre 2018, n. 683/2018/R/com (la quale prevede che “*i venditori di gas naturale, in caso di mancato incasso dovuto a una eccezione di prescrizione sollevata da cliente finale, indipendentemente dal suo consumo annuo, per i casi derivanti da ricalcoli la cui responsabilità sia attribuita al distributore, abbiano titolo a richiedere all'impresa di distribuzione la restituzione delle corrispondenti somme versate in eccesso,*



Circostanza, quest'ultima, confermata dal fatto che Egl, anziché eccepire la prescrizione nei confronti dei distributori, si sia limitata ad inviare a questi ultimi circa [500-1.000] *pec* al solo fine di richiedere chiarimenti, a fronte delle migliaia di istanze rigettate.

***d) Le carenze nell'accertamento della responsabilità del cliente***

**111.** Coerentemente con gli elementi sopra esposti, si evidenzia che, contrariamente a quanto affermato da Egl, a quest'ultima non viene contestata alcuna carenza nello svolgimento dell'attività di rilevazione del dato di misura, pacificamente demandata al Distributore, bensì la circostanza di avere rigettato le istanze di prescrizione dei consumatori senza accertare la responsabilità di questi ultimi e, specificamente, non avendo acquisito dal Distributore, nei casi controversi, “*la prova*” che il ritardo nella rilevazione del dato di consumo fosse puntualmente ascrivibile alla responsabilità del cliente. Ciò tanto più che l'acquisizione di tale prova era stata espressamente prospettata dal Professionista nell'ambito delle misure assunte in passato, specificamente nel corso del procedimento di inottemperanza IP288<sup>72</sup>.

**112.** In tale ottica, il mancato riconoscimento della prescrizione sulla base delle dichiarazioni del Distributore ed eminentemente avuto riguardo all'effettuazione dei soli tentativi di lettura previsti dalla regolazione - sul punto rimasta immutata a seguito della nuova disciplina primaria - appare integrare una violazione della stessa normativa di rango primario - l'art. 1 della Legge di Bilancio 2018 - che individua non solo un diverso limite temporale, 2 anni invece che 5 della prescrizione ordinaria, ma anche una specifica e limitata esclusione relativa appunto alla specifica situazione in cui sia accertata la responsabilità del cliente, al contrario di quanto sostenuto da Egl.

**113.** Va al riguardo respinta l'impostazione seguita dal Professionista, secondo la quale la prescrizione a carico del Venditore inizierebbe a decorrere solo a partire dal ricevimento del dato di misura da parte del Distributore e dunque non sussisterebbe alcuna violazione della normativa primaria da parte di Egl, in quanto il mancato riconoscimento della prescrizione verrebbe opposto alle istanze presentate in un momento di poco successivo al *dies a quo* della prescrizione stessa nei suoi confronti, ovvero in un momento anteriore allo scadere del biennio.

---

*riconoscendo ai distributori la facoltà di adempiere a tale obbligo operando una compensazione di tali somme con gli altri importi dovuti dai medesimi venditori nei loro confronti”).*

<sup>72</sup> Si ricorda, in proposito, che Egl si impegnava espressamente a riconoscere la prescrizione, direttamente e senza indugio, nei casi in cui: i) il cliente, oltre all'Istanza, produca documentazione idonea a provare inequivocabilmente che il contatore risulta accessibile; ii) il Distributore non fornisca prova che il ritardo di cui trattasi è da ricondurre alla responsabilità del cliente.

*Cfr.*, al riguardo, il procedimento di inottemperanza IP288 *Eni/Problemi di fatturazione*, pubblicato nel Bollettino dell'Autorità n. 27/2018.

**114.** Una simile lettura della disciplina si fonda su una Delibera ARERA (n. 97/2018/R/com, del 22 febbraio 2018) superata dalle successive delibere (n. 264/2018/R/com, dell' 11 aprile 2018, e n. 683/2018/R/com, del 18 dicembre 2018) emanate dalla stessa Autorità<sup>73</sup> (come già indicato ai punti 55 e ss. del provvedimento di chiusura del richiamato procedimento IP288<sup>74</sup>).

Tale ultima Delibera chiarisce inequivocabilmente che il termine di decorrenza della prescrizione biennale prevista dalla Legge citata decorre dal momento del consumo<sup>75</sup> e non da quello della tardiva rettifica dei consumi operata dal Distributore: ciò è perfettamente coerente con la disciplina normativa introdotta dalla *Legge di Bilancio 2018*, volta, come già rilevato, a superare le criticità relative al ricorrente fenomeno delle “*maxibollette*”.

Del pari, si evidenzia che il medesimo provvedimento IP288 contemplava anche l'inadeguata gestione delle istanze di prescrizione sotto il profilo del *dies a quo* e, specificamente, il fatto che le misure adottate da Egl per superare la contestata inottemperanza apparivano conformi all' assunto che il termine di prescrizione cominciasse a decorrere dal momento del consumo.

**115.** Né può valere quanto sostenuto da Egl circa l'asserita conformità della procedura ai dettami della regolazione, la quale conferirebbe, come detto, natura “ufficiale” a tutti i dati comunicati dal Distributore che assurgerebbero pertanto a valore di prova dell'avvenuta effettuazione dei tentativi di lettura. Al riguardo, occorre ribadire che la *Legge di Bilancio 2018* ha previsto un nuovo regime, stabilendo quale unica possibilità di resistenza all'istanza di prescrizione, l'accertamento della responsabilità dell'utente, introducendo quindi un diverso e più pregnante *standard* probatorio per individuare e definire puntualmente le situazioni in cui la mancata lettura è ascrivibile ad una individuata e comprovata azione del consumatore volta ad ostacolare fattivamente la rilevazione dei consumi, unica situazione in cui la menzionata eccezione di prescrizione non troverebbe applicazione.

**116.** Peraltro la stessa Egl ammette l'esistenza di un “*deficit di sistema*” sotto il profilo della regolazione, che si sostanzierebbe, in particolare, in due evidenti carenze afferenti alla mancata previsione: i) *ex ante*, di una

---

<sup>73</sup> Il terzo periodo dell'art. 1, comma 4, della Legge n. 205/2017 attribuisce all'ARERA il compito di definire “entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge [...] le misure in materia di tempistiche di fatturazione tra gli operatori della filiera necessarie all'attuazione di quanto previsto al primo e al secondo periodo”.

<sup>74</sup> Cfr., al riguardo, il procedimento di inottemperanza IP288 *Eni/Problemi di fatturazione*, pubblicato nel Bollettino dell'Autorità n. 27/2018.

<sup>75</sup> Nella Delibera n. 264/2018/R l'ARERA, recante “*Interventi urgenti sulle misure in materia di fatturazione e misura nel mercato al dettaglio dell'energia elettrica, adottate con deliberazione dell'Autorità 97/2018/R/com*”, ha chiarito che la prescrizione biennale decorre dal momento in cui avviene il consumo, affermando che: “l'articolo 1, commi 4 e 5, della legge di bilancio 2018, ha modulato la tutela dei clienti finali nelle diverse situazioni anzidette assicurando che, in ogni caso, il cliente finale, purché non responsabile del ritardo, possa eccepire la prescrizione del diritto al corrispettivo oggetto di fatture riferite a consumi risalenti a più di due anni”, chiarendo che il Venditore può a sua volta eccepire la prescrizione di tali importi nei confronti del Distributore, recuperandoli o compensandoli. La Delibera n. 683/2018/R/com ha esteso i medesimi chiarimenti al mercato del gas naturale.

comunicazione specifica e preventiva al cliente in ordine alla data programmata dei tentativi di accesso al contatore da parte del Distributore (cui non può di certo supplire il mero inserimento degli stessi nel calendario disponibile sull'apposito portale); ii) *ex post*, in merito alla documentazione probante che il Distributore debba produrre (e il Venditore, di converso, accettare) per attestare l'effettività dei tentativi di lettura dichiarati, quantomeno dopo un certo numero di mancati accessi al contatore.

In particolare, tale mancata adozione dei debiti accorgimenti preclude al cliente la possibilità di un effettivo e paritario contraddittorio con il Distributore, essendo chiamato, a considerevole distanza di tempo, a documentare la propria posizione con tutte le evidenti difficoltà che ne conseguono.

**117.** In effetti, il Regolatore ha ricordato come avesse *“inizialmente prospettato l'intenzione di adottare alcuni criteri presuntivi di riparto di responsabilità tra distributore e cliente finale”* – illustrati nel DCO 570/2018/R/com – con la evidente e unica finalità di facilitare la risoluzione delle controversie, anche in un'ottica deflativa del contenzioso, ritenendo poi di non proseguire con tali attività, *“prendendo atto del rafforzato favor nei confronti del cliente finale”* emergente dalle modifiche apportate dalla *Legge di Bilancio 2020*.

**118.** In ogni caso, anche a voler riconoscere le suddette carenze sotto il profilo regolatorio, tale circostanza non può precludere l'applicazione di una norma primaria volta espressamente a tutelare il consumatore.

**119.** Non risulta che sia stata adottata, da parte del Venditore, una procedura rispondente alle finalità perseguite dalla normativa di rango primario idonea a sopperire alle carenze della regolazione, come certamente richiesto dal dovere di diligenza professionale. Né risulta che Egl si sia attivata in modo puntuale nei confronti dei Distributori ai fini dell'applicazione della nuova disciplina in tutte quelle situazioni nelle quali la prova fornita dal Distributore si sostanziasse esclusivamente nel tentativo di lettura, azione quest'ultima che avrebbe certamente obbligato tutti gli attori della filiera a rispettare la norma di rango primario dandone corretta esecuzione.

**120.** Invero, Egl ha colpevolmente ed intenzionalmente ignorato la nuova disciplina, continuando a respingere le eccezioni di prescrizione dei consumatori ed i successivi reclami e tentativi di conciliazione senza averne accertato (né quantomeno provato) la responsabilità, come peraltro avrebbe dovuto anche alla luce degli impegni assunti nei confronti di questa Autorità. Il Professionista, infatti, ha costantemente ritenuto valide a tal fine le inadeguate azioni svolte dal Distributore, basandosi principalmente sui tentativi di lettura registrati da quest'ultimo neppure documentati e, in alcuni casi, anche palesemente inadeguati ed incongruenti, sulla base di una regolamentazione evidentemente superata dalla normativa primaria e non

coerente con il nuovo assetto normativo che veniva appunto ad incidere sulla previgente responsabilità di lettura e fatturazione dei consumi ultra-biennali.

**121.** Ma vi è di più. Nonostante si trattasse di un *set* probatorio insufficiente ed inadeguato a dimostrare la responsabilità dei consumatori, lo stesso veniva confermato da Egl in sede di reclamo e di conciliazione, anche alla presenza dei distributori medesimi, senza tenere in alcun conto gli elementi di prova, seppure non richiesti dalla disciplina di rango primario, adottati a sostegno dagli stessi consumatori. Condotta, questa, che Egl evidentemente poteva assumere in forza del rapporto di fornitura in essere e specificamente della minaccia della sospensione e del distacco della fornitura in caso di mancato pagamento delle somme prescritte, indebitamente condizionando i consumatori al pagamento di somme non dovute.

**122.** Ciò tanto più che la Società ha dimostrato – sebbene *ex post*, limitatamente ai singoli casi oggetto delle segnalazioni menzionate nella CTI, e dichiarando l’eccezionalità della collaborazione da parte del Distributore, normalmente denegata e accordata a mero titolo di cortesia<sup>76</sup> – di poter condurre un approfondimento istruttorio fondato sull’acquisizione di elementi probatori ulteriori rispetto alle mere comunicazioni dei Distributori<sup>77</sup>.

#### ***e) Il parere dell’ARERA***

**123.** Le valutazioni sopra illustrate non appaiono in contrasto con la regolazione prevista dall’ARERA e riportata nel parere reso dalla medesima nel presente procedimento, sulla base di quanto qui di seguito esposto.

**124.** In primo luogo, nessun giudizio di incompatibilità tra i principi della Legge di Bilancio 2018 e la regolazione emanata dall’ARERA è stato formulato, neanche implicitamente, nella CTI nel passaggio nel quale si fa presente che lo stesso “*Professionista ha dato conto di come la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione sia stata elaborata in modo da risultare conforme, non già alla descritta disciplina di rango primario sulla prescrizione breve, ma alla preesistente regolazione emanata da ARERA, in particolare privilegiando la considerazione dei dati inseriti dal*

---

<sup>76</sup> Cfr. punto 52, a pag. 24, della memoria finale di Egl, che afferma quanto segue: “*solo adducendo esigenze difensive in relazione alle gravi accuse mosse dagli Uffici, EGL ha ottenuto una limitata e del tutto eccezionale collaborazione a titolo di cortesia e a carattere “spot” da parte di alcuni dei distributori (supplendo così al contestato e incomprensibile immobilismo degli Uffici, per quanto fossero stati sollecitati sul punto da EGL...)*”.

<sup>77</sup> Proprio tale approfondimento istruttorio, svolto “in via eccezionale”, desta ulteriori perplessità sull’adeguatezza della procedura “ordinaria” adottata da Egl, essenzialmente sotto due profili, dal momento che il complessivo riesame delle vicende alla base delle segnalazioni considerate: i) non sembra fugare i dubbi legati all’effettività e all’appropriatezza in concreto della classificazione dei contatori, alla luce delle evidenze fotografiche prodotte da alcuni consumatori; ii) attribuendo carattere di eccezionalità alla produzione di riscontri quali la foto del deposito dell’avviso di mancata lettura e della collocazione del contatore, *a contrario* rende meno comprensibile quali possano essere i riscontri oggettivi richiesti in via ordinaria al Distributore a fronte della documentazione prodotta dagli utenti.

*Distributore sul proprio portale (cui è attribuito valore tendenzialmente definitivo) rispetto ai riscontri forniti dai clienti (cui viene imposto un gravoso onere probatorio attraverso la restrizione dei riscontri documentali ammessi [...])”<sup>78</sup>. Infatti, sia nella menzionata CTI sia nel presente provvedimento, a prescindere da qualsivoglia valutazione di compatibilità della regolazione con i principi della nuova disciplina di rango primario, si evidenzia sinteticamente come la procedura elaborata da Egl sia stata concepita, per sua stessa ammissione, in conformità alle previgenti (e immutate) regole disciplinanti l’acquisizione del dato di misura da parte del Distributore e non invece in relazione ai nuovi dettami legislativi, in quanto prevede una sostanziale inversione dell’*onus probandi* a carico degli utenti<sup>79</sup>.*

**125.** Meritano invece alcune notazioni due ulteriori rilievi espressi dall’ARERA ovvero che *“la regolazione non ha attribuito al venditore il ruolo di soggetto deputato ad accertare o meno la responsabilità del cliente finale o del distributore [in caso di controversia maturata tra i due sulla responsabilità o meno del cliente] bensì quello di fornire in modo completo, trasparente ed oggettivo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti”* e che *“tale accertamento compete esclusivamente all’autorità giudiziaria e non può competere all’autorità di regolazione”*.

**126.** In proposito, si osserva che, in base al puntuale dato normativo, la prescrizione breve vale sia nei rapporti fra utente e Venditore sia nei rapporti fra Venditore e Distributore, che deve essere sollevata quale eccezione da parte del debitore di ciascun rapporto (rispettivamente consumatore e Venditore) nei riguardi del creditore (rispettivamente Venditore e Distributore) e può essere respinta dal creditore soltanto in caso di responsabilità accertata dell’utente. Pertanto nel rapporto consumatore/Venditore, sia nella fase precontenziosa sia in quella innanzi all’autorità giudiziaria, spetta al Venditore provare la validità delle proprie ragioni, ossia la responsabilità del consumatore come causa impeditiva della prescrizione breve, sulla base di un assetto che non può essere certamente modificato ma solo eventualmente agevolato e/o semplificato dalla eventuale regolazione sul punto.

Conseguentemente, anche sotto tale profilo, l’ingiustificato trasferimento dell’onere probatorio sui consumatori, attraverso la condotta ascrivibile a Egl, è senz’altro idonea a realizzare un indebito condizionamento nei confronti dei clienti, ostacolati nell’esercizio dei propri diritti.

#### *f) Osservazioni conclusive*

**127.** In conclusione, sulla base delle precedenti considerazioni, il Venditore risulta aver gestito in modo inadeguato e non conforme ai canoni di diligenza le istanze di prescrizione, i reclami ed i tentativi di conciliazione, non avendo



correttamente accertato la responsabilità dei consumatori circa la mancata lettura dei contatori, nonché non avendo fornito successivamente un riscontro informativo e probatorio nei riguardi delle plurime istanze e reclami afferenti a tale tematica, procedendo all'incasso di somme non dovute solo in forza della minaccia della sospensione e distacco della fornitura, in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

**128.** Sotto tali profili, anche l'ARERA ha evidenziato nel proprio parere come l'inosservanza dei criteri e dei doveri di corretta informazione e motivazione circa il mancato riconoscimento della prescrizione non risulti rispondente ai canoni di diligenza professionale del Venditore e possa ostacolare la tutela dei propri diritti da parte degli utenti.

**129.** L'insieme degli elementi sopra esposti, in definitiva, non solo rivela una carenza di diligenza da parte di Egl, come sopra evidenziato, ma si connota anche per un contestuale profilo di spiccata aggressività irrispettoso della norma primaria, che determina un evidente indebito condizionamento nei confronti dei consumatori, indotti a corrispondere somme non dovute, regolarmente eccepite, in assenza di accertamento della loro responsabilità in ordine alle mancate letture e di adeguati e convincenti riscontri alle istanze e ai reclami presentati.

## **VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**130.** Ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**131.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**132.** Riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame dei seguenti elementi: *i)* la dimensione economica del Professionista, che nell'esercizio 2019 ha realizzato un elevato fatturato, di circa 4 miliardi e 500 milioni di euro; *ii)* l'ampia diffusione della pratica commerciale, in ragione dell'attuazione della condotta attraverso una procedura standardizzata applicabile ad un numero elevato di istanze di prescrizione; *iii)* il coinvolgimento effettivo di un significativo numero di consumatori (quantificabili in oltre [15.000-20.000], sulla base del numero di istanze di prescrizione rigettate); *iv)* la diffusione in ambito nazionale della pratica, che ha riguardato consumatori localizzati in tutto il territorio italiano; *v)* l'entità

del pregiudizio economico derivante ai consumatori, con riguardo agli ingenti esborsi economici connessi a conguagli pluriennali di consumi energetici; vi) il potenziale ammontare del beneficio economico ricavato dal Professionista. Infatti, l'adozione di una procedura di portata generale, della quale si sono evidenziate le criticità, e l'analisi dei dati quantitativi hanno consentito di appurare la sistematicità, la pervasività e la continuità di applicazione della condotta denunciata, accertando la sussistenza di una pratica commerciale posta in essere in violazione del Codice del Consumo: in relazione a un numero, inferiore a 100.000, di fatture emesse a debito senza riconoscimento automatico della prescrizione, sono state presentate [20.000- 25.000] istanze di prescrizione (quindi circa un quarto del totale, percentuale alquanto elevata se si considera la naturale inerzia dei consumatori), rigettate in ben [15.000-20.000] casi<sup>80</sup> (che rappresentano circa i due terzi delle istanze presentate), per un valore complessivo, alquanto significativo, di [10-15] milioni di euro.

**133.** Ulteriore elemento di gravità, al di là della specifica considerazione in sede di circostanza aggravante della recidiva, è costituito dal fatto che Egl abbia persistito (e persista ancora) nell'adozione di una procedura già censurata da precedenti interventi dell'Autorità, non applicando le misure correttive proposte<sup>81</sup>.

**134.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi acquisiti agli atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere a partire dal 1° marzo 2018, ossia durante il periodo di applicazione della disciplina sulla prescrizione biennale, anteriore alle modifiche da ultimo sopravvenute, nei settori dell'energia elettrica e del gas. Tuttavia, tale pratica non è da ritenersi cessata al 31 dicembre 2019, ossia alla vigilia della decorrenza della nuova disciplina, in quanto la stessa Egl ha dato conto di come [50-100] istanze di prescrizione relative a fatture emesse nel periodo considerato fossero ancora in lavorazione alla data del 18 novembre 2020<sup>82</sup>.

**135.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Eni gas e luce S.p.A. nella misura di 5.000.000 (cinque milioni) di euro.

**136.** Deve inoltre considerarsi l'esistenza della circostanza aggravante della recidiva, in quanto Egl risulta già destinataria di altri provvedimenti adottati dall'Autorità in applicazione delle disposizioni del Codice del Consumo in materia di pratiche commerciali scorrette<sup>83</sup>. In ragione del massimo edittale

---

<sup>80</sup> Come visto, alla data del 28 luglio 2020, mentre alla data del 18 novembre 2020 lo stesso Professionista ha quantificato tali rigetti in 1799, pur non aggiornando il relativo valore economico alla medesima data.

<sup>81</sup> Si è già ricordato, al riguardo, che l'Autorità ha affrontato in passato il tema del trattamento delle istanze di prescrizione da parte di Egl, sia nell'ambito del procedimento PS9542 *Eni Problemi di fatturazione* (cfr. provv. n. 26018 dell'11 maggio 2016) sia più specificamente nel corso del procedimento di inottemperanza IP288 (cfr. provv. n. 27252 del 5 luglio 2018).

<sup>82</sup> Cfr. memoria finale del Professionista, punto 59 a p. 25.

<sup>83</sup> Cfr. Procedimento PS9542 e Provvedimento n. 26018 dell'11 maggio 2016.

già individuato, si conferma l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di 5.000.000 (cinque milioni) di euro.

**137.** Al riguardo, giova osservare che, in considerazione dell'estrema gravità della pratica e dei notevolissimi danni arrecati ai consumatori e alle microimprese, anche in relazione al fatturato specifico generato da Eni gas e luce S.p.A. nel solo esercizio 2018-2019, la sanzione, seppure irrogata nel massimo edittale, non è deterrente.

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità di regolazione per Energia Reti e ambiente, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale, e idonea, mediante l'ingiustificato mancato accoglimento delle istanze di prescrizione dei consumi di energia elettrica e gas, alla luce della disciplina applicabile in tema di prescrizione biennale, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai servizi offerti dal Professionista;

RITENUTO, inoltre, che in ragione dei rilevanti effetti della condotta illecita sui consumatori, indebitamente condizionati al pagamento di esborsi potenzialmente non dovuti – poiché correlati a crediti non adeguatamente accertati – si rende necessario disporre la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa del presente provvedimento a cura e spese del Professionista, ai sensi dell'art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, al fine di portare a conoscenza dei consumatori il provvedimento dell'Autorità e impedire che la pratica commerciale in oggetto continui a produrre effetti anche successivamente alla sua cessazione. In ragione delle capillari modalità con cui è stata diffusa detta pratica commerciale, appare necessario e proporzionato che la pubblicazione della dichiarazione rettificativa avvenga sulla *homepage* del sito *internet* aziendale del Professionista per centoventi giorni.

## DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere da Eni gas e luce S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare a Eni gas e luce S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000.000 (cinque milioni) di euro;

c) che Eni gas e luce S.p.A. comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a), tenuto conto dell'art. 1, co. 4, della *Legge di Bilancio 2018* (L. 205/2017), ai sensi del quale è diritto dell'utente, all'esito della verifica conclusa con il presente provvedimento, “*ottenere entro tre mesi il rimborso dei pagamenti già effettuati a titolo di indebito conguaglio*”.

---

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di home-banking e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

====

## DISPONE

a) che Eni gas e luce S.p.A. pubblici, a sua cura e spese, una dichiarazione rettificativa ai sensi dell'art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, secondo le seguenti modalità:

- 1) il testo della dichiarazione rettificativa è quello riportato in allegato al presente provvedimento;
- 2) la dichiarazione rettificativa dovrà essere pubblicata, entro centoventi giorni dall'avvenuta notificazione del presente provvedimento, sulla *homepage* del sito *internet* aziendale <https://enigaseluce.com/>, all'interno di apposito riquadro visibile dalla prima schermata e di dimensioni non inferiori ad un quinto della stessa, e dovrà permanere per centoventi giorni;
- 3) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto della dichiarazione rettificativa allegata; i caratteri del testo dovranno essere del massimo corpo tipografico compatibile con lo spazio indicato al punto 2 e le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina di pubblicazione della dichiarazione rettificativa, così come nelle restanti sezioni/pagine *web*, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto della dichiarazione stessa o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato;

b) che la pubblicazione della dichiarazione rettificativa dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia originale di tale pubblicazione contenente la dichiarazione rettificativa pubblicata.

====

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.



Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. *b*), del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*