

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE
462/2021/R/IDR**

**ORIENTAMENTI PER L'OTTEMPERANZA ALLE SENTENZE 14
GIUGNO 2021 N. 1442, 1443 E 1448 DEL TAR LOMBARDIA, IN MATERIA DI
FATTURAZIONE DI IMPORTI RIFERITI A CONSUMI RISALENTI A PIÙ DI
DUE ANNI**

Documento per la consultazione

26 ottobre 2021

Premessa

Il presente documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento avviato dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) con la deliberazione 26 ottobre 2021, 461/2021/R/IDR per ottemperare alle sentenze 14 giugno 2021, n. 1442, 1443 e 1448 del TAR Lombardia di annullamento della deliberazione dell'Autorità 26 maggio 2020, 186/2020/R/IDR, recante integrazioni e modifiche alla deliberazione dell'Autorità 17 dicembre 2019, 547/2019/R/IDR, in materia di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni.

I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le loro osservazioni e proposte entro e non oltre il 12 novembre 2021.

Le osservazioni possono essere trasmesse unicamente attraverso il servizio interattivo messo a disposizione sul sito internet dell'Autorità www.arera.it o, in alternativa, all'indirizzo PEC istituzionale protocollo@pec.arera.it.

Relativamente alle modalità dell'eventuale pubblicazione delle osservazioni, si fa riferimento all'Informativa sul trattamento dei dati personali, punto 1, lett. b) e c) di seguito riportata. Si invitano i soggetti interessati a seguire le indicazioni ivi contenute, in particolare in relazione ad eventuali esigenze di riservatezza.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

Direzione Sistemi Idrici - DSID

PEC: protocollo@pec.arera.it

e-mail: info@arera.it

sito internet: www.arera.it

INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679 (GDPR)

La disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'ARERA è contenuta nella deliberazione 649/2014/A. Ai sensi dell'articolo 4.2 della disciplina in parola, l'ARERA non riceve contributi anonimi.

1. Base giuridica e finalità del trattamento

a. Trattamento dei dati personali raccolti in risposta alle consultazioni

Si informa che i dati personali trasmessi partecipando alla consultazione pubblica saranno utilizzati da ARERA, (Titolare del trattamento), nei modi e nei limiti necessari per svolgere i compiti di interesse pubblico e per adottare gli atti di sua competenza ai sensi della normativa vigente, con l'utilizzo di procedure anche informatizzate. Il trattamento è effettuato in base all'articolo 6, par. 1 lett. e) del GDPR.

b. Pubblicazione delle osservazioni

Le osservazioni pervenute possono essere pubblicate sul sito internet di ARERA al termine della consultazione. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per esigenze di riservatezza, i propri commenti siano pubblicati in forma anonima. Una generica indicazione di confidenzialità presente nelle comunicazioni trasmesse non sarà considerata una richiesta di non divulgare i commenti.

I partecipanti alla consultazione che intendono salvaguardare la riservatezza o la segretezza, in tutto o in parte, delle osservazioni e/o documentazione inviata, sono tenuti ad indicare quali parti delle proprie osservazioni e/o documentazione sono da considerare riservate e non possono essere divulgate. A tal fine, i partecipanti alla consultazione sono tenuti a trasmettere una versione non confidenziale delle osservazioni destinata alla pubblicazione.

c. Modalità della pubblicazione

In assenza delle indicazioni di cui al punto b) della presente Informativa (richiesta di pubblicazione in forma anonima e/o divulgazione parziale), le osservazioni sono pubblicate in forma integrale unitamente alla ragione sociale/denominazione del partecipante alla consultazione. La ragione sociale/denominazione del partecipante alla consultazione che contenga dati personali è oscurata. Sono altresì oscurati tutti i dati personali contenuti nel corpo del contributo inviato e che possano rivelare l'identità di persone fisiche identificate o identificabili. I dati personali delle persone fisiche che rispondono alla consultazione nella loro capacità personale sono oscurati. Sono altresì oscurati tutti i dati personali contenuti nel corpo del contributo inviato e che possano rivelare l'identità del partecipante alla consultazione.

2. Modalità del trattamento e periodo di conservazione dei dati

Dei dati personali possono venire a conoscenza i Capi delle Strutture interessate dall'attività di regolamentazione cui è riferita la consultazione, nonché gli addetti autorizzati al trattamento. I dati saranno trattati mediante supporto cartaceo e tramite procedure informatiche, con l'impiego di misure di sicurezza idonee a garantirne la riservatezza nonché ad evitare l'indebito accesso agli stessi da parte di soggetti terzi o di personale non autorizzato. Tali dati saranno conservati per un periodo massimo di 5 anni.

3. Comunicazione e diffusione dei dati

I dati non saranno comunicati a terzi, fatti salvi i casi in cui si renda necessario comunicarli ad altri soggetti coinvolti nell'esercizio delle attività istituzionali del Titolare e i casi specificamente previsti dal diritto nazionale o dell'Unione Europea.

4. Titolare del Trattamento

Titolare del trattamento è ARERA, con sede in Corso di Porta Vittoria, 27, 20122, Milano, e-mail: info@arera.it, PEC: protocollo@pec.arera.it, centralino: +39 02655651.

5. Diritti dell'interessato

Gli interessati possono esercitare i diritti di cui agli articoli 15-22 del GDPR rivolgendosi al Titolare del trattamento agli indirizzi sopra indicati. Il Responsabile della Protezione dei Dati personali dell'Autorità è raggiungibile al seguente indirizzo: Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, Corso di Porta Vittoria, 27, 20122, Milano, email: rpd@arera.it.

Gli interessati, ricorrendone i presupposti, hanno altresì il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, quale autorità di controllo, o di adire le opportune sedi giudiziarie.

INDICE

1	Introduzione	6
2	Quadro normativo e regolatorio in materia di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni.....	6
3	Sentenze del T.A.R. Lombardia n. 1442, 1443 e 1448 del 14 giugno 2021 ..	12
4	Orientamenti per l’attuazione della Legge di bilancio 2020 nel rispetto delle sentenze del T.A.R. Lombardia n. 1442, 1443 e 1448 del 14 giugno 2021...	15

1 Introduzione

- 1.1 Come anticipato in premessa, il presente documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento avviato dall'Autorità con la deliberazione 26 ottobre 2021, 461/2021/R/IDR (di seguito: deliberazione 461/2021/R/IDR) in ottemperanza alle sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Sede di Milano (di seguito: T.A.R. Lombardia), Sezione Prima, 14 giugno 2021, n. 1442, 1443 e 1448 (di seguito: sentenze n. 1442, 1443 e 1448 del 2021) con le quali è stata annullata, per carenza di consultazione, la deliberazione dell'Autorità 26 maggio 2020, 186/2020/R/IDR (di seguito: deliberazione 186/2020/R/IDR), recante integrazioni e modifiche alla deliberazione dell'Autorità 17 dicembre 2019, 547/2019/R/IDR, in materia di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni.
- 1.2 La deliberazione 186/2020/R/IDR era finalizzata al recepimento delle disposizioni della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (di seguito: Legge di bilancio 2020), in vigore dall'1 gennaio 2020, con la quale è stata disposta l'abrogazione dell'articolo 1, comma 5, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: Legge di bilancio 2018), che stabiliva l'inapplicabilità delle disposizioni in materia di prescrizione biennale in caso di mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivante da responsabilità accertata dell'utente finale.
- 1.3 Nel presente documento per la consultazione vengono riportati:
- a) il quadro normativo e regolatorio di riferimento in materia di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni (Capitolo 2);
 - b) il contenuto delle Sentenze del T.A.R. Lombardia n. 1442, 1443 e 1448 del 2021 (Capitolo 3);
 - c) gli orientamenti dell'Autorità volti a dare attuazione alle sopra richiamate disposizioni della Legge di bilancio 2020, nel rispetto delle sentenze del T.A.R. Lombardia n. 1442, 1443 e 1448 del 2021 (Capitolo 4).

Infine, si sottopone a consultazione uno schema di Allegato B alla deliberazione 547/2019/R/IDR, modificato e integrato (in colore blu) sulla base dei predetti orientamenti (*Allegato A* al presente documento).

2 Quadro normativo e regolatorio in materia di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni

Legge di bilancio 2018 e i conseguenti provvedimenti dell'Autorità

- 2.1 Con la Legge di bilancio 2018 (le cui previsioni sulla materia in oggetto sono richiamate nel successivo *Box 1*), il legislatore è intervenuto sulla disciplina della prescrizione del diritto del gestore al corrispettivo dovuto (da “*utenti domestici*”, “*microimprese*” e “*professionisti*”) con riferimento ai contratti di fornitura del

servizio idrico integrato (di seguito: SII), riducendola da cinque a due anni e disponendo che la medesima disciplina si applichi:

- alle fatture la cui scadenza sia successiva al 1° gennaio 2020 (articolo 1, comma 10);
- solo qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo non derivi da responsabilità accertata dell'utente (articolo 1, comma 5, della formulazione originaria della norma in parola).

Box 1 – Legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”	
Riferimento normativo	Contenuto
Art. 1 Comma 4	<p><i>“Nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas, il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni, sia nei rapporti tra gli utenti domestici o le microimprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, o i professionisti, come definiti dall’articolo 3, comma 1, lettera c), del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e il venditore, sia nei rapporti tra il distributore e il venditore, sia in quelli con l’operatore del trasporto e con gli altri soggetti della filiera.</i></p> <p><i>Nei contratti di fornitura del servizio idrico, relativi alle categorie di cui al primo periodo, il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni.</i></p> <p><i>L’Autorità (...) definisce 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.</i></p> <p><i>Nei contratti di cui al primo e al secondo periodo, in caso di emissione di fatture a debito nei riguardi dell’utente per conguagli riferiti a periodi maggiori di due anni, qualora l’Autorità garante della concorrenza e del mercato abbia aperto un procedimento per l’accertamento di violazioni del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, relative alle modalità di rilevazione dei consumi, di esecuzione dei conguagli e di fatturazione adottate dall’operatore interessato, l’utente che ha presentato un reclamo riguardante il conguaglio nelle forme previste dall’Autorità (...), ha diritto alla sospensione del pagamento finché non sia stata verificata la legittimità della condotta dell’operatore.</i></p> <p><i>Il venditore ha l’obbligo di comunicare all’utente l’avvio del procedimento di cui al periodo precedente e di informarlo dei conseguenti diritti.</i></p> <p><i>E’ in ogni caso diritto dell’utente, all’esito della verifica di cui al quarto periodo, ottenere entro tre mesi il rimborso dei pagamenti effettuati a titolo di indebito conguaglio”.</i></p>
Art. 1 Comma 5 [abrogato]	<p><i>“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.”</i></p>

Box 1 – Legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”	
Riferimento normativo	Contenuto
Art. 1 Comma 6	<i>“L’Autorità (...), con propria deliberazione, (...) definisce misure a tutela dei consumatori determinando le forme attraverso le quali i distributori garantiscono l’accertamento e l’acquisizione dei dati dei consumi effettivi.”</i>
Art. 1 Comma 7	<i>“L’Autorità (...) può definire, con propria deliberazione, misure atte a incentivare l’autolettura senza oneri a carico dell’utente.”</i>
Art. 1 Comma 10	<i>“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; c) per il settore idrico, al 1° gennaio 2020.”</i>

2.2 La medesima norma ha quindi attribuito all’Autorità specifici compiti, con la finalità di indurre buone pratiche da parte degli operatori nella gestione del rapporto con l’utenza finale, stabilendo, in particolare, che l’Autorità medesima definisca:

- misure in materia di tempistiche di fatturazione (articolo 1, comma 4, terzo periodo);
- misure a tutela dei consumatori determinando le forme attraverso le quali i gestori garantiscono l’accertamento e l’acquisizione dei dati dei consumi effettivi (articolo 1, comma 6);
- misure atte a incentivare l’autolettura senza oneri a carico dell’utente finale (articolo 1, comma 7).

2.3 Si rammenta che alcune delle misure di tutela previste dalla sopracitata Legge di bilancio 2018 sono state già oggetto di precedenti interventi dell’Autorità e, in particolare, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, con le deliberazioni 655/2015/R/IDR e 218/2016/R/IDR. Con le menzionate deliberazioni, l’Autorità ha infatti introdotto regole e criteri volti al rispetto delle tempistiche di raccolta dei dati di consumo e dei relativi obblighi di fatturazione, con l’obiettivo – in un’ottica di certezza dei corrispettivi applicati all’utenza – di consentire al gestore di fatturare in tempi contenuti eventuali conguagli o ricalcoli¹.

¹ L’Autorità ha regolato il servizio di misura nel servizio idrico integrato con la deliberazione 5 maggio 2016, 218/2016/R/IDR. Nello specifico:

- 2.4 Sulla base di quanto stabilito dalla citata Legge di bilancio 2018, l’Autorità, con la deliberazione 547/2019/R/IDR, ha adottato talune disposizioni per il rafforzamento delle tutele a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni. In particolare, con la menzionata deliberazione 547/2019/R/IDR e il relativo Allegato B, l’Autorità ha disciplinato gli obblighi informativi posti in capo ai gestori del SII, le modalità di ausilio per eccepire la prescrizione e le forme di presentazione e gestione di un eventuale reclamo. La disciplina è stata delineata distinguendo, come previsto dal comma 5 dell’articolo 1 della Legge di bilancio 2018, i casi in cui il ritardo di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni fosse presumibilmente attribuibile a responsabilità dell’operatore da quelli in cui il ritardo fosse presumibilmente attribuibile all’utente finale.
- 2.5 Nello specifico, con l’Allegato B alla menzionata deliberazione 547/2019/R/IDR, l’Autorità ha previsto, all’articolo 2, che le disposizioni in materia di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni trovino applicazione per i rapporti tra i gestori del SII e: (i) gli utenti domestici di cui all’articolo 2 del TICSI²; (ii) le microimprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003; (iii) i professionisti, come definiti dall’articolo 3, comma 1, lettera c), del d.lgs. 206/05.

-
- l’articolo 7 dell’Allegato A (recante il TIMSII) alla deliberazione da ultimo citata, rubricato “Obblighi di raccolta delle misure di utenza”, oltre a fissare le modalità di raccolta, prevede che il gestore debba effettuare, per gli utenti finali con consumi medi annui fino a 3.000 mc, almeno due tentativi di lettura l’anno mentre per gli utenti finali con un consumo superiore debba effettuare almeno tre tentativi;
 - ai sensi dell’articolo 8 del TIMSII, il gestore è tenuto poi a mettere a disposizione degli utenti finali la possibilità di autolettura dei misuratori nelle modalità previste dalla medesima norma (messaggio SMS, telefonata e apposite maschere di web-chat sul proprio sito internet, disponibili per 365 giorni all’anno e 24 ore su 24);
 - il gestore è tenuto altresì ad effettuare la validazione dei dati di consumo, sia nel caso in cui la misura sia raccolta dall’operatore sia nel caso in cui sia comunicata dall’utente finale in seguito ad autolettura.

Con la deliberazione 2 marzo 2021, 83/2021/R/IDR, l’Autorità ha avviato un procedimento per l’aggiornamento della regolazione della misura del servizio idrico integrato di cui alla deliberazione 218/2016/R/IDR nonché per l’integrazione della disciplina recata dal medesimo provvedimento, al fine di assicurare, a tutti i consumatori finali (inclusi quelli sottesi ad utenze condominiali), l’efficace applicazione delle disposizioni introdotte dalla regolazione, anche procedendo ai necessari approfondimenti funzionali alla definizione di un quadro di regole comuni rivolto alle utenze aggregate. Sul tema l’Autorità ha avviato una specifica consultazione con il documento 28 settembre 2021, 405/2021/R/IDR. Il procedimento è tuttora in corso e la ricognizione delle disposizioni riportata poco sopra si riferisce alla regolazione attuale di cui al TIMSII.

Peraltro, la normativa in materia di raccolta dei dati di consumo va coordinata con quanto previsto dall’Allegato A alla deliberazione 655/2015/R/IDR (RQSII) che, all’articolo 38, disciplina la periodicità di fatturazione stabilendo un “numero minimo di bollette nell’anno differenziato in funzione dei consumi medi annui relativi alle ultime tre annualità”. All’articolo 36, inoltre, la medesima RQSII ha previsto un vincolo temporale all’emissione della fattura pari a 45 (quarantacinque) giorni solari, calcolati a partire dall’ultimo giorno di riferimento della fattura medesima.

² Allegato A alla deliberazione 28 settembre 2017, 665/2017/R/IDR.

- 2.6 All'articolo 3, l'Autorità ha poi previsto specifici obblighi per il gestore del SII in caso di responsabilità del ritardo di fatturazione attribuibile all'operatore, disponendo che il gestore medesimo:
- al fine di garantire un'informazione trasparente e completa, sia tenuto a dare adeguata evidenza della presenza in fattura di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, differenziandoli dagli altri importi³;
 - integri la fattura recante gli importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni con una pagina iniziale aggiuntiva contenente un avviso informativo testuale *standard*, l'ammontare degli importi oggetto di prescrizione e una sezione recante un format che l'utente finale può utilizzare al fine di eccepire l'avvenuta prescrizione;
 - in presenza di utenze condominiali, sia tenuto ad inviare l'informativa contenente l'avviso relativo alla possibilità di eccepire la prescrizione anche a eventuali soggetti terzi che si occupino della ripartizione dei consumi.
- 2.7 Sempre all'articolo 3, l'Autorità ha disposto che gli importi oggetto di prescrizione siano esclusi dall'ambito di applicazione di eventuali 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 la modalità indicata dall'utente finale relativamente alle fatture di periodo o di chiusura.
- 2.8 Infine, all'articolo 4 del medesimo Allegato B, l'Autorità, nel disciplinare gli obblighi informativi posti in capo ai gestori del SII qualora la presunta responsabilità del ritardo di fatturazione sia attribuibile all'utente finale, ha previsto che il gestore alleggi al documento di fatturazione un avviso testuale *standard* con il quale informare il medesimo utente della presenza in fattura di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, della motivazione relativa alla presunta responsabilità dell'utente e della possibilità di inviare un reclamo.
- 2.9 La deliberazione 547/2019/R/IDR ha inoltre integrato l'Allegato A alla deliberazione 655/2015/R/IDR (RQSII), introducendo, per quanto di interesse in questa sede, specifiche disposizioni relative ai reclami recanti contestazioni circa la presunta responsabilità dell'utente finale nel ritardo della fatturazione di importi per consumi risalenti a più di due anni; in particolare, è stato integrato l'articolo 50 della RQSII, prevedendo al comma 50.2^{ter}, che, nella risposta motivata al reclamo, in aggiunta ai contenuti minimi già previsti al comma 50.1, il gestore debba dettagliare gli elementi che hanno determinato la richiesta di pagamento così da consentire all'utente finale la tutela dei propri diritti.

³ Nello specifico, il sopracitato articolo 3, al comma 1, ha previsto che il gestore possa emettere una fattura contenente esclusivamente gli importi per consumi risalenti a più di due anni oppure dare chiara e separata evidenza degli importi per consumi risalenti a più di due anni all'interno di una fattura relativa anche a consumi risalenti a meno di due anni.

- 2.10 La deliberazione 547/2019/R/IDR è poi intervenuta sull'Allegato A alla deliberazione 311/2019/R/IDR, disponendo, all'articolo 4 del REMSI, che il gestore non possa attivare la procedura di costituzione in mora qualora l'utente finale abbia inviato un reclamo scritto relativo all'attribuzione di responsabilità per la fatturazione di importi relativi a consumi risalenti a più di due anni e il gestore medesimo non abbia fornito riscontro. Inoltre, il medesimo articolo 4 è stato integrato con la previsione che qualora una costituzione in mora sia relativa ad importi non pagati per consumi risalenti a più di due anni per i quali l'utente finale non abbia eccepito la prescrizione, pur sussistendone i presupposti, sia obbligatorio fornire al medesimo un avviso circa la possibilità che tali importi possano non essere pagati, purchè l'utente manifesti la propria volontà in tal senso, avanzando, ad esempio, una eccezione di prescrizione attraverso l'apposito modulo fornito in allegato alla fattura.
- 2.11 Infine, la deliberazione 547/2019/R/IDR ha confermato la facoltà del gestore di rinunciare autonomamente ad esercitare il proprio diritto di credito relativamente agli importi per consumi risalenti a più di due anni, dandone informazione all'utente finale e specificando in bolletta l'ammontare degli importi prescritti. A tal fine, la deliberazione 547/2019/R/IDR ha integrato l'Allegato A alla deliberazione 586/2012/R/IDR, prevedendo, sulla base degli obblighi informativi indicati ai commi 3.2 e 4.1 dell'Allegato B, che il documento di fatturazione contenga ulteriori contenuti minimi in relazione all'eventuale presenza in bolletta di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni.

Legge di bilancio 2020 e successivi provvedimenti dell'Autorità

- 2.12 Come accennato al precedente punto 1.2, la Legge di bilancio 2020 ha disposto l'abrogazione dell'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018, che stabiliva l'inapplicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 4, della medesima legge, in caso di mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivante da responsabilità accertata dell'utente. Per effetto della novella, il termine di prescrizione biennale trova dunque applicazione anche quando l'erronea o mancata rilevazione dei dati di consumo sia dipesa da fatti che, secondo la tesi del creditore, sono riferibili all'utente.
- 2.13 Conseguentemente, l'Autorità, tenendo conto dell'estensione della prescrizione biennale a prescindere dall'imputabilità del ritardo nella fatturazione, ha adottato la deliberazione 186/2020/R/IDR, con la quale ha integrato e modificato la precedente deliberazione 547/2019/R/IDR. In particolare, con la deliberazione 186/2020/R/IDR, l'Autorità ha:
- superato la distinzione, precedentemente prevista dall'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018, tra i casi in cui il ritardo di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni sia presumibilmente attribuibile a responsabilità del gestore e quelli in cui il ritardo sia presumibilmente attribuibile all'utente finale;

- in un’ottica di bilanciamento delle esigenze di contenimento dei costi per i gestori del SII e di completezza e adeguatezza dell’informazione da fornire all’utente finale, modificato e integrato l’Allegato B alla deliberazione 547/2019/R/IDR, aggiornando il testo della comunicazione da inviare all’utente finale circa la presenza in fattura di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni.
- 2.14 Nello specifico, con la menzionata deliberazione 186/2020/R/IDR, l’Autorità ha abrogato la disposizione di cui all’articolo 4 dell’Allegato B alla deliberazione 547/2019/R/IDR, dedicato agli obblighi informativi del gestore in caso di ritardo di fatturazione attribuibile a presunta responsabilità dell’utente finale e ha modificato le altre disposizioni relative agli obblighi di fatturazione nella parte in cui facevano riferimento alla situazione da ultimo indicata.
- 2.15 L’Autorità ha ritenuto che le disposizioni della sopracitata deliberazione 186/2020/R/IDR non dovessero essere sottoposte a preventiva consultazione in considerazione del contenuto vincolante dell’articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020 e del suo carattere immediatamente precettivo per gli operatori, disponendone l’entrata in vigore con riferimento alle fatture emesse nel primo ciclo di fatturazione utile successivo alla data di pubblicazione della stessa deliberazione.

3 Sentenze del T.A.R. Lombardia n. 1442, 1443 e 1448 del 14 giugno 2021

- 3.1 In data 14 giugno 2021, sono state pubblicate le sentenze n. 1442, 1443 e 1448, con cui il T.A.R. Lombardia ha annullato la deliberazione dell’Autorità 186/2020/R/IDR.
- 3.2 In particolare, il T.A.R. Lombardia, pur riconoscendo che il contenuto precettivo della deliberazione 186/2020/R/IDR fosse in linea con la modifica legislativa di cui all’articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020, oltre che coi generali principi sanciti dal Codice civile in tema di prescrizione, e pur ritenendo manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale avanzata dalle società ricorrenti, ha ritenuto, tuttavia, fondata la censura relativa alla mancata attivazione, da parte dell’Autorità, della consultazione e, per l’effetto, ha annullato la deliberazione 186/2020/R/IDR.
- 3.3 Peraltro, nelle sentenze citate, lo stesso T.A.R. Lombardia ha fornito considerazioni sul contenuto complessivo e sistematico del quadro legislativo e regolatorio, evidenziando gli effetti della novella apportata dalla Legge di bilancio 2020. In particolare, ha precisato che:
- a) sul piano dei poteri assegnati all’Autorità dalla Legge di bilancio 2018 in tema di prescrizione biennale, quest’ultima *“li delimita in modo puntuale, stabilendo che spetta all’Autorità il compito di: a) definire le misure in materia di tempistiche di fatturazione tra gli operatori di filiera necessarie*

all’attuazione della disciplina introdotta in ordine alla durata biennale della prescrizione; b) determinare le forme attraverso le quali i distributori garantiscono l’accertamento e l’acquisizione dei dati dei consumi effettivi e ciò integra una misura a tutela dei consumatori; c) scegliere se definire, con propria deliberazione, misure atte a incentivare l’autolettura senza oneri a carico dell’utente”;

- b) *inoltre, sul piano sostanziale, la Legge di bilancio 2018 “ha introdotto una disciplina speciale, rispetto a quella generale codicistica, in ordine alla durata della prescrizione del diritto al corrispettivo nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas e nei contratti di fornitura del servizio idrico; in particolare, ha introdotto un termine biennale di prescrizione, escludendone però l’operatività laddove l’erronea o mancata rilevazione dei dati di consumo dipenda da responsabilità accertata dell’utente, ipotesi nella quale, in mancanza di ulteriori norme speciali, deve ritenersi operante la disciplina generale codicistica che fissa in cinque anni il termine di prescrizione”;*
- c) *rispetto all’assetto sopra descritto, “è intervenuto l’art. 1, comma 295, della legge 2019 n. 160, che ha abrogato il comma 5 dell’art. 1 della legge n. 205/2017 (...)” con la conseguenza che “il termine di prescrizione biennale trova applicazione anche quando l’erronea o mancata rilevazione dei dati di consumo sia dipesa da fatti che, secondo la tesi del creditore, sono riferibili all’utente”; “(...) la novella, quindi, si è limitata ad estendere la previsione del termine di prescrizione biennale [superando la già evidenziata distinzione tra prescrizione biennale, applicabile ordinariamente e prescrizione quinquennale, da riferire alle ipotesi di mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivante da responsabilità accertata dell’utente, precedentemente introdotta dall’art. 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018,], senza introdurre ulteriori deroghe alla disciplina generale dell’istituto”;*
- d) *da quanto sopra, “consegue che anche nelle situazioni esaminate trova applicazione la disciplina generale della prescrizione, compreso, in primo luogo, l’art. 2935 c.c., laddove correla la decorrenza della prescrizione al fatto che il diritto possa essere esercitato, con la precisazione che per costante giurisprudenza l’impedimento ostativo alla decorrenza è solo quello di natura giuridica e non meramente fattuale”;*
- e) *“parimenti, trova applicazione anche l’art. 2941 c.c., che disciplina la sospensione della prescrizione, prevedendola al punto 8 “tra il debitore che ha dolosamente occultato l’esistenza del debito e il creditore, finché il dolo non sia stato scoperto”;*
- f) *“nessuna delle disposizioni esaminate attribuisce [all’Autorità] il potere di incidere sulle regole generali in tema di prescrizione, compresa la sospensione; in particolare, le norme di riferimento non consentono*

[all’Autorità] di individuare ulteriori cause di sospensione della prescrizione, correlate a comportamenti colposi o dolosi del debitore”; in tale prospettiva, pertanto, *“i contenuti precettivi della delibera n. 547 e della delibera n. 186 riflettono l’assetto legislativo ora visto, poiché non introducono limiti alle regole generali in punto di cause di sospensione della prescrizione nei rapporti tra debitore e creditore”;*

g) *“in tal senso, la delibera n. 186 si è limitata ad abrogare l’articolo 4 dell’allegato B della delibera n. 547, dedicato agli obblighi informativi del gestore in caso di ritardo di fatturazione attribuibile a presunta responsabilità dell’utente finale e a modificare le altre disposizioni relative ad obblighi di fatturazione nella parte in cui facevano riferimento alla situazione da ultimo indicata”.*

- 3.4 Le sentenze citate hanno poi meglio esplicitato che la deliberazione 186/2020/R/IDR non ha sancito l’irrelevanza della condotta del debitore ai fini della maturazione del termine di prescrizione biennale e, inoltre, che l’Autorità non è stata chiamata a individuare comportamenti, anche solo negligenti del debitore, idonei a incidere sulla decorrenza o sulla maturazione della prescrizione, bensì, in forza dell’articolo 1, comma 4, della Legge di bilancio 2018, a definire le misure in materia di tempistiche di fatturazione tra gli operatori della filiera necessarie all’attuazione di quanto previsto a livello primario in tema di durata della prescrizione.
- 3.5 Ancora, le medesime sentenze hanno aggiunto che la formulazione della norma attributiva del potere richiamata appena sopra si presta a comprendere l’individuazione del contenuto informativo della fattura, qualora ciò evidenzi un’esigenza di tutela dell’utente, e altresì che l’abrogazione disposta dalla Legge di bilancio 2020 non ha fatto venire meno l’esigenza di trasparenza e adeguata informazione degli utenti, riconoscendo la necessità di garantire un’adeguata comunicazione al debitore quando il creditore ritiene di poter fatturare oltre il biennio, assumendo la sussistenza di una causa di sospensione della prescrizione.
- 3.6 Secondo le sentenze in parola, infine, l’oggetto della regolazione rimessa all’Autorità dall’articolo 1, comma 4, della Legge di bilancio 2018 e il correlato potere discrezionale non sono mutati a seguito dell’intervento della Legge di bilancio 2020, sicché la stessa Autorità, prima dell’adozione della deliberazione 186/2020/R/IDR, e per poter, in particolare, disporre la mera abrogazione dell’articolo 4 dell’Allegato B alla deliberazione 547/2019/R/IDR, avrebbe dovuto attivare la consultazione ai sensi della deliberazione 649/2014/A.
- 3.7 Alla luce di quanto sopra esposto, l’Autorità, in ottemperanza alle richiamate sentenze, con la deliberazione 461/2021/R/IDR, ha avviato un procedimento volto a:
- a) rafforzare la chiarezza, la trasparenza e la certezza del quadro regolatorio vigente in materia di tutele a vantaggio degli utenti finali nei casi di

fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni all'abrogazione dell'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018 disposta dalla Legge di bilancio 2020;

- b) garantire un'adeguata informazione all'utente finale nei casi in cui il gestore del SII ritenga di poter fatturare importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, assumendo, in tali casi, la sussistenza di una causa ostativa alla maturazione della prescrizione ai sensi della normativa primaria e generale di riferimento (cfr., in particolare, gli articoli 2935 e 2941 del Codice civile).

4 Orientamenti per l'attuazione della Legge di bilancio 2020 nel rispetto delle sentenze del T.A.R. Lombardia n. 1442, 1443 e 1448 del 14 giugno 2021

- 4.1 Al fine di dare attuazione alle sopra richiamate disposizioni della Legge di bilancio 2020 e in ottemperanza alle sentenze del TAR Lombardia n. 1442, 1443 e 1448 del 2021, l'Autorità intende rafforzare la chiarezza, la trasparenza e la certezza del quadro regolatorio vigente in materia di tutele a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni di cui all'Allegato B alla deliberazione 547/2019/R/IDR nel rispetto della normativa primaria e generale sulla prescrizione.
- 4.2 Più in particolare, l'Autorità intende aggiornare gli obblighi informativi disposti dalla deliberazione 547/2019/R/IDR a favore degli utenti finali ritenuti meritevoli di tutela rafforzata (*"utenti domestici"*, *"microimprese"* e *"professionisti"*), declinandoli sulla base di due casistiche:
 - a) fatturazione di importi relativi a consumi risalenti a più di due anni suscettibili di essere dichiarati prescritti;
 - b) fatturazione di importi relativi a consumi risalenti a più di due anni suscettibili di essere dichiarati prescritti, ma per i quali il gestore ritiene sussistere una causa di sospensione della prescrizione prevista dalla disciplina primaria e generale di riferimento.
- 4.3 Nello specifico, nei casi di cui alla precedente lettera a), l'Autorità è orientata a confermare le disposizioni della regolazione vigente e, in particolare, le previsioni relative all'introduzione di modalità di ausilio a tutela dell'utente finale per eccepire la prescrizione, consentendo in tal modo al medesimo utente di esercitare la posizione di vantaggio prevista dalla legge.
- 4.4 Nei casi di cui alla precedente lettera b), invece, l'Autorità intende prevedere l'introduzione di uno specifico obbligo informativo per il gestore, adeguando le disposizioni in materia di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni alle novità introdotte dalla Legge di bilancio 2020, secondo quanto evidenziato dalle sentenze del T.A.R. Lombardia sopra richiamate. Più in particolare, l'Autorità intende prevedere che sia posto in capo al gestore, nel caso

di fatturazione di importi relativi a consumi risalenti a più di due anni per i quali il gestore medesimo ritiene che esista una causa di sospensione della prescrizione, l'obbligo di comunicare adeguatamente all'utente finale i motivi puntuali della (presunta) mancata maturazione della prescrizione del diritto al pagamento degli importi, ai sensi della disciplina primaria e generale di riferimento.

- 4.5 L'Autorità intende, altresì, prevedere, coerentemente con la casistica di cui al precedente punto 4.3, lettere a) e b), l'adeguamento delle disposizioni in materia di reclami, procedure di messa in mora e contenuti minimi dei documenti di fatturazione di cui rispettivamente all'Allegato A alla deliberazione 655/2015/R/IDR (RQSII), all'Allegato A alla deliberazione 311/2019/R/IDR (REMSI), nonché all'Allegato A alla deliberazione 586/2012/R/IDR.

Spunti per la consultazione

- S.1. Si condividono gli orientamenti dell'Autorità volti a dare attuazione alle disposizioni della Legge di bilancio 2020 nel rispetto delle sentenze del T.A.R. Lombardia n. 1442, 1443 e 1448 del 2021? Motivare la risposta.