



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8674 del 2020, proposto da Società Green Network S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli, Emilia Pulcini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Vincenzo Cerulli Irelli in Roma, via Dora n. 1;

contro

Alessia Montani, Stefano Bona, non costituiti in giudizio;
Arera - Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano (Sezione Prima), n. 1608/2020, resa tra le parti e concernente: domanda di annullamento della deliberazione ARERA in data 20 giugno 2019 n. 250/2019/S/COM, recante «Irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria e adozione di un provvedimento prescrittivo per violazioni in materia di condizioni contrattuali di fornitura di energia elettrica e gas naturale ai clienti

finali», e degli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, ivi comprese la comunicazione delle risultanze istruttorie del 16 gennaio 2019 e la deliberazione n. 731/2016/S/Com di avvio del procedimento;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Arera - Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 dicembre 2023 il Cons. Davide Ponte e nessuno è comparso per le parti costituite.

Viste le conclusioni delle parti come da verbale

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in esame la società Green network s.p.a. impugnava la sentenza n. 1608 del 2019 del Tar Lombardia, recante rigetto degli originari gravami, proposti dalla medesima parte, avverso la deliberazione 20 giugno 2019 n. 250/2019/S/COM di Arera, recante irrogazione alla stessa ricorrente di una sanzione amministrativa pecuniaria dell'importo di Euro 655.000,00, per aver offerto ai suoi clienti informazioni contrattuali in asserita violazione delle disposizioni regolamentari emanate dall'Autorità, nonché ordine di restituzione delle somme addebitate ai suoi clienti, a titolo di "costi di gestione amministrativa", per un totale di Euro 13.987.495,22.

2. Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante formulava i seguenti motivi di appello:

- erroneità della sentenza per aver ritenuto legittima la sanzione irrogata per pretesa non corretta compilazione della Scheda di confrontabilità e conseguente pretesa violazione del Codice di condotta commerciale;
- erroneità della sentenza per aver riconosciuto legittima la sanzione irrogata per pretesa violazione delle norme sul Regolamento TrovaOfferte;
- erroneità della sentenza per aver ritenuto legittima la sanzione irrogata per pretesa identità e duplicazione del contributo ex articolo 5 con il corrispettivo PCV

(prezzo commercializzazione vendita dell'energia) e con il corrispettivo QVD (commercializzazione della vendita al dettaglio di gas naturale);

- erroneità della sentenza per aver ritenuto legittima la pesante sanzione irrogata in considerazione della pretesa gravità delle violazioni, della personalità e dell'opera dell'agente;

- erroneità della sentenza per aver riconosciuto legittima la delibera dell'Autorità nella parte in cui ha riconosciuto in capo all'Autorità stessa il potere di imporre a GN un ordine di restituzione di somme a favore di terzi, con sottoposizione alla Corte di giustizia UE dei relativi quesiti in termini di rinvio **pregiudiziale**.

3. L'autorità si costituiva in giudizio e, replicando su tutte le censure dedotte, chiedeva il rigetto dell'appello; formulava altresì appello incidentale, avverso il capo I.2) della sentenza impugnata, per violazione dell'art. 2, comma 12, lettera h) e lettera l), della Legge n. 481/1995 e degli artt. 3 e 5 del Codice di condotta commerciale approvato con deliberazione ARG/com 104/10, oltre che per violazione dell'art. 35, comma 3, del Decreto Legislativo n. 93/2011 e delle Direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE, (UE) 2019/944.

4. Con ordinanza n. 7374 del 2020 veniva accolta la domanda cautelare di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata.

Alla pubblica udienza del 2 dicembre 2021, in vista della quale le parti depositavano memorie, la causa passava in decisione.

5. Con sentenza n. 8717 del 2021 questa sezione accoglieva l'appello incidentale e respingeva i primi quattro ordini di motivi di appello principale.

6. Con separata ordinanza n. 8737 del 2023 veniva disposto rinvio **pregiudiziale** in ordine ai seguenti quesiti: *“a) se la normativa europea contenuta nella direttiva del Parlamento e del Consiglio 13 luglio 2009 n. 72 – in particolare nell'art. 37, commi 1 e 4, che disciplinano i poteri delle autorità di regolazione e nell'Allegato I – possa essere interpretata nel senso di ricomprendere anche il potere prescrittivo esercitato dall'Autorità di regolazione del mercato elettrico italiano (ARERA) nei confronti delle società operanti nel settore elettrico con il quale si impone a dette società di restituire ai clienti, anche cessati e morosi, la somma corrispondente al corrispettivo economico da questi versata a copertura di spese di gestione amministrativa, in adempimento di una clausola contrattuale oggetto di sanzione da parte della*

stessa Autorità; b) se la normativa europea contenuta nella direttiva del Parlamento e del Consiglio 13 luglio 2009 n. 72 – in particolare nell'art. 37, commi 1 e 4, che disciplinano i poteri delle autorità di regolazione e nell'Allegato I – possa essere interpretata nel senso di ricomprendere, nell'ambito dell'indennizzo e delle modalità di rimborso applicabili ai clienti del mercato elettrico se i livelli di qualità del servizio stipulati non sono raggiunti dall'operatore del mercato, anche la restituzione di un corrispettivo economico da questi versato, disciplinato espressamente in una clausola del contratto sottoscritto ed accettato, del tutto indipendente dalla qualità del servizio stesso, ma previsto a copertura di costi di gestione amministrativa dell'operatore economico”.

7. Con sentenza del 30 marzo 2023 la Corte di giustizia adita concludeva il relativo giudizio: “L'articolo 37, paragrafo 1, lettere i) ed n), e paragrafo 4, lettera d), della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, nonché l'allegato I della direttiva 2009/72, devono essere interpretati nel senso che: essi non ostano a che uno Stato membro conferisca all'autorità di regolazione nazionale il potere di ordinare alle società elettriche di restituire ai loro clienti finali la somma corrispondente al corrispettivo versato da questi ultimi a titolo di «costi di gestione amministrativa» in applicazione di una clausola contrattuale considerata illegittima da tale autorità, e ciò anche nel caso in cui l'ordine di restituzione in questione non sia fondato su ragioni attinenti alla qualità del servizio di cui trattasi fornito da dette società, bensì sulla violazione di obblighi di trasparenza tariffaria”.

8. In seguito ad un breve rinvio, richiesto da parte appellante con adesione di parte appellata, la causa passava in decisione all'udienza del 21 dicembre 2023.

9. Preliminarmente, va richiamato quanto già posto a fondamento della sentenza non definitiva n. 8717 del 2021, sopra richiamata. Residua pertanto l'esame del quinto ed ultimo motivo, relativo ai vizi dedotti avverso l'ordine di restituzione.

10. Orbene, anche alla luce degli esiti del disposto rinvio **pregiudiziale**, va confermata l'infondatezza dell'appello anche sotto tale residuo profilo.

11. Oggetto del quesito formulato al Giudice sovranazionale era l'interpretazione delle norme europee come ostative o meno al fatto che uno Stato membro conferisca all'autorità di regolazione nazionale il potere di ordinare alle società

elettriche di restituire ai loro clienti finali la somma corrispondente al corrispettivo versato da questi ultimi a titolo di «costi di gestione amministrativa» in applicazione di una clausola contrattuale considerata illegittima da tale autorità, e ciò anche nel caso in cui l'ordine di restituzione in questione non sia fondato su ragioni attinenti alla qualità del servizio di cui trattasi fornito da dette società, bensì sulla violazione di obblighi di trasparenza tariffaria.

11.1 La Corte ha indicato gli obiettivi della disciplina europea: conferire ai regolatori dell'energia il potere di garantire la piena efficacia delle misure per la tutela dei consumatori; far beneficiare tutti i settori industriali e commerciali nonché tutti i cittadini dell'Unione di elevati livelli di tutela dei consumatori e di meccanismi di risoluzione delle controversie; mettere gli interessi dei consumatori al centro di detta direttiva; far sì che l'autorità di regolazione nazionale, ove abbia ricevuto dallo Stato membro tale competenza, assicuri il rispetto dei diritti dei consumatori di elettricità, nonché a introdurre misure di risoluzione delle controversie efficaci e accessibili a tutti i consumatori.

11.2 La normativa stessa impone che gli Stati membri adottino misure adeguate per tutelare i clienti finali e devono garantire tra l'altro un elevato livello di protezione dei consumatori, con particolare riguardo alla trasparenza delle condizioni generali di contratto, alle informazioni generali ed ai meccanismi di risoluzione delle controversie.

Per i clienti domestici, in particolare, occorre garantire che gli stessi ricevano informazioni trasparenti in merito ai prezzi e alle tariffe praticati, nonché alle condizioni generali applicabili.

11.3 Inoltre, sempre in generale, si è confermato come tra gli obiettivi generali la cui realizzazione deve essere affidata dagli Stati membri alle rispettive autorità di regolazione nazionali, nell'ambito dell'esercizio dei loro compiti e dei loro poteri, rientra quello di garantire la tutela dei consumatori.

11.4 In tale contesto l'Autorità deve vigilare sull'osservanza, da parte delle società elettriche, degli obblighi in materia di trasparenza, e nel contribuire a garantire, in collaborazione con altre autorità competenti, che le misure di tutela dei consumatori siano effettive e applicate.

11.4.1 A questo proposito, l'articolo 37, paragrafo 4, della direttiva stabilisce che gli Stati membri devono provvedere affinché le autorità di regolazione siano dotate dei poteri necessari per assolvere con efficacia e rapidità i compiti previsti; tra tali poteri figura quello, previsto dall'articolo 37, paragrafo 4, lettera d), della direttiva 2009/72, di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive alle società elettriche che non ottemperano agli obblighi ad esse imposti da questa direttiva o dalle pertinenti decisioni giuridicamente vincolanti dell'autorità di regolazione nazionale.

11.4.2 Se per un verso detta disposizione non menziona il potere di esigere da tali società che restituiscano qualsiasi somma percepita in virtù di una clausola contrattuale considerata illegittima, per un altro verso l'impiego, all'articolo 37, paragrafo 4, della direttiva 2009/72, dell'espressione «all'autorità di regolamentazione devono essere conferiti almeno i poteri seguenti» indica che poteri diversi da quelli espressamente menzionati in tale articolo 37, paragrafo 4, possono essere attribuiti a tale autorità al fine di permetterle di assolvere i compiti previsti.

11.4.3 Quindi nella medesima ottica di tutela, all'ombra degli obiettivi predetti, ben può lo Stato membro introdurre poteri ulteriori, quale quello in discussione. In tale contesto la stessa sentenza europea statuisce che *“uno Stato membro può concedere ad un'autorità di regolazione il potere di ordinare a tali operatori la restituzione delle somme da essi percepite in violazione delle prescrizioni in materia di tutela dei consumatori, e segnatamente quelle riguardanti l'obbligo di trasparenza e l'esattezza della fatturazione”*.

11.4.4 Analogamente, si statuisce che, se da un canto la direttiva 2009/72 non impone agli Stati membri di prevedere che l'autorità di regolazione nazionale abbia il potere di ordinare la restituzione, da parte di una società elettrica, delle somme indebitamente rimosse presso i propri clienti, da un altro canto detta direttiva non osta a che uno Stato membro conceda un potere siffatto a tale autorità.

11.5 La Corte europea ha concluso nel senso che spetta al giudice nazionale valutare se il diritto nazionale conferisca effettivamente all'autorità di regolazione nazionale il potere di ordinare la restituzione delle somme indebitamente percepite

in casi quale quello in discussione nel procedimento principale, o se tale autorità abbia applicato detto diritto nazionale in maniera corretta

12. Dinanzi a tale chiare indicazioni, parte appellante insiste nel ritenere che il diritto interno non conferisce all'ARERA il potere di ordinare la restituzione delle somme percepite da GN da parte dei clienti nel caso in esame.

13. La prospettazione appellante non è fondata.

13.1 In piena coerenza agli obiettivi ricordati dalla Corte di giustizia, l'art. 2 comma 20 l. 481 del 1995 prevede che l'Autorità possa: ordinare (lett. d) *“al soggetto esercente il servizio la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, imponendo, ai sensi del comma 12, lettera g), l'obbligo di corrispondere un indennizzo”*; adottare (lett. e) *“adottare, nell'ambito della procedura di conciliazione o di arbitrato, provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio ovvero a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte del soggetto esercente il servizio”*.

13.2 Se in generale il potere in esame si pone quale concreto completamento della tutela garantita avverso i comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, nel caso di specie l'ordine di restituzione ne assicura anche una maggiore effettività, in piena coerenza con gli obiettivi predetti indicati dalla Corte di giustizia.

13.3 Al riguardo va richiamato quanto già evidenziato da questo Consiglio in tema di dispacciamento in merito al carattere generale ed esteso degli ambiti di potestà disegnati dalla normativa predetta (cfr. ad es. sentenza n. 4385 del 2020).

13.4 I requisiti di tale fattispecie normativa ricorrono tutti nel caso in esame: la rilevata violazione ha come conseguenza diretta la «lesione del diritto degli utenti» alla corretta informazione in merito ai servizi ed ai costi connessi al rapporto di fornitura; l'«obbligo di corrispondere l'indennizzo» ha portata esemplificativa e non tipizzante le misure prescrittive adottabili, riferendosi ai casi (diversi da quelli qui in esame, perché relativi alla regolazione sulla qualità) in cui si registrino violazioni dei livelli generali o specifici del servizio.

13.5 Un tale completamento della funzione di tutela appare quindi pienamente coerente alle indicazioni ermeneutiche della Corte di giustizia, risultando concessa all'autorità di regolazione la potestà di ordinare agli operatori la restituzione delle somme da essi percepite in violazione delle prescrizioni in materia di tutela dei

consumatori, e segnatamente quelle riguardanti l'obbligo di trasparenza e l'esattezza della fatturazione.

13.6 Tale potestà integra in definitiva un vero e proprio logico completamento delle azioni poste a tutela degli utenti, sia di carattere preventivo che di verifica applicativa, anche nell'ottica, sottolineata pure in sede europea, di garantire l'effettività della tutela predetta e la prevenzione del contenzioso (che altrimenti conseguirebbe, a valle, in capo necessariamente ad ogni singolo utente, con una evidente proliferazione di controversie di dettaglio, relative ai medesimi comportamenti già accertati dall'Autorità).

14. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello va pertanto respinto anche in relazione alla rimanente censura.

Sussistono giusti motivi, anche a fronte del necessario previo passaggio europeo, per compensare le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Stefano Toschei, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Lorenzo Cordi', Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

L'ESTENSORE
Davide Ponte

IL PRESIDENTE
Sergio De Felice

IL SEGRETARIO