BIAGIO DE FILPO
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE
02.07.2025 19:05:17 CEST

STEFANO BESSEGHINI
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE
03.07.2025 10:42:11 CEST

DELIBERAZIONE 1 LUGLIO 2025
288/2025/S/COM

CHIUSURA, CON ARCHIVIAZIONE, DI UN PROCEDIMENTO SANZIONATORIO E PRESCRITTIVO IN MATERIA DI FATTURAZIONE DEI CONSUMI ENERGETICI

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Nella 1346ª riunione dell'1 luglio 2025

VISTI:

- la direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica (di seguito: direttiva 2012/27/UE);
- la legge 24 novembre 1981, n. 689;
- l'art. 2, comma 20, lett. a), c) e d), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e s.m.i. (di seguito: legge 481/95);
- l'articolo 11 *bis*, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 e s.m.i., introdotto dalla legge 14 maggio 2005, n. 80;
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 e s.m.i.;
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164;
- il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 (di seguito: decreto legislativo 102/14) recante attuazione della direttiva 2012/27/UE;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 16 ottobre 2008, ARG/com 151/08, recante "Attivazione di un sistema di ricerca delle offerte commerciali delle imprese di vendita di energia elettrica e di gas" (di seguito: deliberazione ARG/com 151/08);
- la deliberazione dell'Autorità 27 luglio 2017, 555/2017/R/com (di seguito: deliberazione 555/2017/R/com) nonché il suo Allegato A recante "Disciplina delle offerte PLACET (offerte a Prezzo Libero A Condizioni Equiparate di Tutela) per i settori dell'energia elettrica e del gas naturale";
- la deliberazione dell'Autorità 1 febbraio 2018, 51/2018/R/com;
- l'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità 14 giugno 2012, 243/2012/E/com recante "Adozione del nuovo regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni" e s.m.i. (di seguito: Allegato A alla deliberazione 243/2012/E/com);
- la determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni dell'Autorità 29 novembre 2018, DSAI/69/2018/COM (di seguito: determinazione DSAI/69/2018/COM).

FATTO:

1. A seguito di una segnalazione pervenuta all'Autorità in data 5 giugno 2018 (acquisita con prot. Autorità 17736), era emersa l'applicazione, da parte di alcune società, fra cui Green Network S.p.A. (di seguito: Green Network o società) di un sovrapprezzo per la ricezione della fattura cartacea dei consumi energetici.
2. In particolare, nella scheda dell'offerta commerciale per la fornitura di energia elettrica ai clienti domestici del mercato libero, denominata "*A Tutto Sconto*", valida per adesioni fino al 2 maggio 2018, allegata alla predetta segnalazione e pubblicata dalla società sul sistema di ricerca *TrovaOfferte*, si leggeva, tra le "*Altre informazioni*", alla voce "*Modalità invio fatture*", che "*Nel caso in cui il Cliente scelga di ricevere copia delle bollette in formato cartaceo, sarà addebitato un corrispettivo pari a 2 euro per ogni copia della bolletta cartacea inviata*".
3. Dalle successive verifiche effettuate in data 4 luglio 2018 dagli Uffici dell'Autorità, la previsione di un sovrapprezzo per la ricezione di fatture in formato cartaceo non risultava più presente nelle schede delle offerte di Green Network pubblicate sul sistema di ricerca *TrovaOfferte*, nelle condizioni generali di contratto relative alla fornitura di energia elettrica o di gas naturale presenti sul sito *internet* della società, né, alla data del 15 novembre 2018, nelle offerte di Green Network sul Portale Offerte.
4. Tuttavia, non essendoci evidenze in ordine alla cessazione dell'applicazione di un sovrapprezzo per la ricezione della bolletta in formato cartaceo, per lo meno in esecuzione dei contratti sottoscritti aderendo alle pregresse offerte commerciali, con determinazione DSAI/69/2018/COM è stato avviato, nei confronti di Green Network, un procedimento per l'accertamento di violazioni in materia di fatturazione dei consumi energetici e per l'adozione dei relativi provvedimenti sanzionatori e prescrittivi, ai sensi dell'articolo 16, commi 12 e 15, del decreto legislativo 102/14 e dell'articolo 2, comma 20, lettera d), della legge 481/95, formulando, contestualmente, una richiesta di informazioni, ai sensi dell'art. 2, comma 20, lett. a), della legge 481/95 e dell'art. 10 dell'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità 243/2012/E/com e s.m.i.
5. In data 21 dicembre 2018 la società ha trasmesso una memoria difensiva e una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà recante le informazioni richieste al punto 3 della predetta determinazione DSAI/69/2018/COM (acquisite con prot. Autorità 36487 del 27 dicembre 2018).
6. Con nota del 28 dicembre 2018 (acquisita con prot. Autorità 36733), ai sensi dell'articolo 16 dell'Allegato A alla deliberazione 243/2012/E/com e s.m.i., Green Network ha presentato una proposta di impegni recante le seguenti misure:
   - restituzione ai clienti domestici sul mercato libero di energia elettrica e di gas naturale, con contratto attivo o cessato, dei corrispettivi di postalizzazione illegittimamente addebitati per la ricezione della fattura in formato cartaceo a far data dal 19 luglio 2014 (*impegno n. 1*);

- invio ai clienti attivi di un'analisi energetica, corredata dall'indicazione dei consumi storici del cliente e da una serie di consigli finalizzati all'efficientamento energetico (*impegno n. 2*);
- verifica periodica di conformità dei contratti di somministrazione di energia elettrica e gas naturale sottoscrivibili dai clienti finali, con invio periodico all'Autorità dei relativi esiti e individuazione di specifico referente aziendale (*impegno n. 3*).

7. Nei mesi successivi all'avvio di procedimento sanzionatorio, la società è stata oggetto di costante monitoraggio da parte degli Uffici, in considerazione del maturare di una sua crescente esposizione debitoria e di significativi spostamenti di punti di prelievo ad altri operatori. Nell'esercizio chiuso al 30 aprile 2021 la società registrava una perdita di circa 242 milioni di euro, tale da rendere poco plausibile la capacità di farsi carico del costo complessivo degli impegni nel tempo della loro attuazione. In data 11 novembre 2021 Green Network ha presentato domanda di concordato preventivo ai sensi dell'art. 161, comma 6, legge fallimentare al Tribunale di Roma, Sezione Fallimentare (procedura n. 82/2021). In data 25 marzo 2022 la società ha comunicato all'Anagrafica Operatori dell'Autorità la *cessazione* delle attività di vendita di energia elettrica e di gas naturale ai clienti finali, essendo la gestione del ramo d'azienda "Vendita energia e gas" stata trasferita a Energia Pulita S.r.l. tramite contratto di servizi. In data 16 gennaio 2023 si è conclusa la cessione del ramo d'azienda Clienti denominato "Vendita Energia e Gas" a Energia Pulita S.r.l., miglior offerente individuato ad esito della procedura competitiva *ex* art. 163 *bis* della legge fallimentare autorizzata dal predetto Tribunale con decreto del 26 luglio 2022. Con successivo decreto del 20 luglio 2023 è stata dichiarata aperta la procedura di concordato preventivo in continuità diretta del ramo aziendale c.d. *superbonus* (residuo in seguito alla sopra citata vendita del ramo c.d. energia) sino al suo naturale esaurimento coincidente con la cessazione dei benefici e degli incentivi fiscali prevista nel 2026. Detta procedura concorsuale, dichiarata nuovamente aperta con decreto del Tribunale di Roma del 12 febbraio 2025, è tuttora pendente.
8. Attualmente, pertanto, Green Network *non* svolge più attività di vendita di energia elettrica e gas naturale ai clienti finali, avendo integralmente trasferito a Energia Pulita S.r.l. tutti i rapporti giuridici in essere, tra cui "i contratti di fornitura di energia elettrica e gas naturale ai clienti" (art. 2.1.2 lett. c) atto di cessione di ramo d'azienda del 16 gennaio 2023, Rep. n. 10702, Racc. n. 3802). La medesima società *non* risulta iscritta negli Elenchi dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica e di gas naturale a clienti finali, aggiornati al 30 aprile 2025, istituiti presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), condizione necessaria per lo svolgimento delle citate attività (ai sensi dell'art. 1, comma 80, della legge 124/17 e dell'art. 17 del decreto legislativo 164/2000 e s.m.i.).
9. A fronte della mutata situazione di fatto, il responsabile del procedimento ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 10 dell'Allegato A alla deliberazione 243/2012/E/com e s.m.i., una richiesta di informazioni (prot. Autorità 38541 del 29 maggio 2025) a Green Network. Quest'ultima, con nota 6 giugno 2025 (acquisita con prot. Autorità 40486 del 9 giugno 2025), dopo avere confermato la cessazione

dell'attività di vendita di energia elettrica e gas naturale, l'assoggettamento a procedura di concordato preventivo tuttora pendente e la conseguente sopravvenuta inattuabilità delle misure oggetto della proposta di impegni, ha formalmente ritirato detta proposta e ha chiesto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio in considerazione delle suesposte circostanze, del periodo di tempo trascorso, nonché dell'indirizzo giurisprudenziale formatosi nelle more secondo il quale il termine di conclusione dei procedimenti sanzionatori dell'Autorità deve ritenersi perentorio, di talché il suo superamento, come nel caso di specie, comporterebbe l'illegittimità dell'eventuale sanzione irrogata.

10. Con nota del 10 giugno 2025 (prot. Autorità 41245), il Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni (di seguito anche DSAI), in qualità di responsabile del procedimento, ha comunicato le risultanze istruttorie.

VALUTAZIONE GIURIDICA:

11. Il contenzioso amministrativo che ha riguardato alcuni provvedimenti sanzionatori adottati dall'Autorità nelle more del presente procedimento ha affrontato la questione sollevata da alcuni esercenti sanzionati relativa al mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio che determinerebbe l'illegittimità del provvedimento tardivo.
12. Al riguardo occorre rilevare che il procedimento di cui alla determinazione DSAI/69/2018/COM è stato avviato in costanza di una giurisprudenza che affermava l'ordinatorietà dei termini del procedimento e, conseguentemente, la non invalidità della sanzione in caso di superamento dello stesso (*ex multis* TAR Lombardia, Sezione II, nn. 2125/2018, 1951/2018, 1772/2018, TAR Lombardia, Sezione III, n.1653/2018 e Cons. Stato, Sezione VI, nn. 6891/2020, 6887/2020, 6888/2020, 1053/2018, 911/2018), sulla quale l'Autorità aveva riposto un legittimo e ragionevole affidamento.
13. Dal 2021 il Giudice amministrativo, tuttavia, in riforma del proprio orientamento, ha iniziato ad affermare – avuto riguardo a provvedimenti sanzionatori adottati in diversi settori di competenza dell'Autorità – la natura perentoria dei termini del procedimento e la conseguente invalidità del provvedimento tardivamente adottato (Cons. Stato, Sezione VI, nn. 584/2021, 2307/2021, 2308/2021 e 2309/2021).
14. L'Autorità ha resistito, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, all'affermarsi di detto nuovo orientamento, anche richiamando le ragioni di diritto poste a fondamento della precedente posizione e, da ultimo, ancora richiamate dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato nelle sentenze nn. 6888/2020, 6887/2020, 6891/2020. In particolare, l'Autorità ha insistito sulla circostanza che nessuna disposizione di legge stabilisce la perentorietà del termine, di tal ché non potrebbe sostenersi che lo spirare di quello stabilito in via regolamentare determini l'illegittimità del provvedimento tardivamente adottato, tanto più che il Regolamento Sanzioni dell'Autorità di cui all'Allegato A alla deliberazione 243/2012/E/com, come modificato nel 2017 dalla deliberazione 388/2017/E/com, aveva qualificato espressamente il termine di

conclusione del procedimento come "ordinatorio" (ciò proprio in aderenza all'orientamento tradizionale).

15. Ciò nonostante, il Consiglio di Stato, in successive sentenze (Cons. Stato, Seconda Sezione, nn. 11340/2022, 1649/2022, 3584/2022, 3737/2022, 4117/2022, 4118/2022, 5365/2022, 5578/2022, 6588/2022, 3977/2023, 3983/2023, 3932/2024 e 4694/2024), ha consolidato la tesi secondo cui, sebbene in linea generale solo una espressa disposizione di legge può riconoscere il carattere della perentorietà a una scadenza temporale, la particolarità del procedimento sanzionatorio rispetto al paradigma del procedimento amministrativo condurrebbe a conseguenze diverse, attesa la stretta correlazione sussistente tra il rispetto di quel termine e l'effettività del diritto di difesa, avente fondamento costituzionale. Per l'effetto, le sanzioni irrogate dall'Autorità, sottoposte al vaglio del Consiglio di Stato, sotto il profilo del rispetto del termine di conclusione del procedimento, sono state definitivamente annullate.
16. Il Tar Lombardia, dal canto suo ed in una prima fase, muovendo dal carattere ordinatorio del termine in questione, aveva comunque ribadito la centralità assunta dal "fattore tempo" al fine di valutare la legittimità o meno dell'esercizio del potere di accertamento; conseguentemente, il superamento del termine di conclusione del procedimento, giustificato dalla particolare complessità dell'istruttoria, dall'estensione soggettiva ed oggettiva del procedimento avrebbe potuto non comportare l'illegittimità del provvedimento adottato tardivamente, secondo una valutazione da effettuarsi caso per caso (TAR Lombardia, Sez. I., nn. 1838/2022, 1926/2022, 1931/2022, 1932/2022, 3/2023).
17. Tuttavia, anche la giurisprudenza amministrativa del Tar Lombardia ha progressivamente aderito alla tesi, divenuta oramai maggioritaria, espressa dal Consiglio di Stato, che qualifica come perentorio il termine di conclusione del procedimento sanzionatorio di competenza dell'Autorità (cfr. da ultimo TAR Lombardia, Sez. I, del 13 dicembre 2024, n. 3651).
18. Nel frattempo, si è aggiunto un orientamento giurisprudenziale che declina il principio di legalità anche in termini di tassatività in particolare delle fattispecie di sospensione o proroga e di necessità di un termine massimo di conclusione del procedimento, comprensivo anche di eventuali proroghe e sospensioni (cfr. Consiglio di Stato n. 4694/2024 del 27 maggio 2024).
19. Se, quindi, in passato la presentazione di una proposta di impegni avrebbe anche potuto legittimare un'interruzione *non predeterminata*, cioè senza una durata massima, dei termini del procedimento sanzionatorio, comunque il tempo trascorso dalla presentazione della proposta di impegni ha, per ragioni oggettive, determinato il superamento di un termine (ragionevole) di conclusione del procedimento non compatibile con la sua natura perentoria e con la previsione di un termine massimo ed insuperabile di durata.
20. È vero che, nel caso di specie, il presente procedimento si è protratto lungo il periodo temporale caratterizzato dalla citata evoluzione giurisprudenziale e che l'incerta situazione operativa ed economico-finanziaria della società, insieme alla necessità di svolgere opportuni approfondimenti istruttori, hanno in un primo tempo motivatamente orientato l'Autorità a monitorare le vicende societarie confidando

nell'interruzione dei termini del procedimento determinata dalla presentazione della proposta di impegni ai sensi dell'art. 16, comma 5, dell'Allegato A alla deliberazione 243/2012/E/com. Ciò nonostante, il tempo protrattosi dalla presentazione degli impegni ad oggi, anche tenendo conto dell'interruzione dei termini del procedimento e indipendentemente dalla sussistenza di legittime cause di impedimento, ha comportato il superamento del termine di conclusione del procedimento.

21. Inoltre, il presente procedimento, anche tenuto conto dell'avviso espresso dall'Avvocatura dello Stato, risulta omogeneo ad un procedimento relativo alla medesima materia chiuso con provvedimento sanzionatorio annullato dal TAR Lombardia per tardività e non appellato in Consiglio di Stato (cfr. TAR Lombardia, Sez. I, n. 1986 del 2022). La stretta analogia tra il presente procedimento e quello già vagliato nella sfavorevole sentenza appena citata (anch'essa relativa alla materia della fatturazione dei consumi energetici) è tale da fondare un giudizio prognostico altrettanto sfavorevole sull'esito dell'eventuale contenzioso promosso dalla società.
22. Pertanto, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale sopra richiamata (confermata da ultimo con le citate sentenze del Consiglio di Stato, Sez. II, del 27 maggio 2024, n. 4694 e del TAR Lombardia, Sez. I, del 13 dicembre 2024, n. 3651), invocata anche dalla società nella nota da ultimo inviata (prot. Autorità 40486 del 9 giugno 2025), e dell'avviso espresso dall'Avvocatura dello Stato, si ritiene che non sussistano i presupposti per l'adozione di un provvedimento sanzionatorio e si debba pertanto procedere all'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato con determinazione DSAI/69/2018/COM. Ciò anche tenuto altresì conto del dovere dell'amministrazione di non adottare un provvedimento illegittimo e fare uso efficiente delle proprie risorse, evitando ulteriore dispendio di attività amministrativa. Detta posizione è, inoltre, conforme a quella assunta dall'Autorità in procedimenti con analoghe criticità (cfr. da ultimo le deliberazioni 203/2023/S/idr, 253/2023/S/idr e 305/2023/S/com).
23. Con specifico riferimento al provvedimento prescrittivo prospettato con la determinazione DSAI/69/2018/COM, si osserva quanto segue. Già in sede di avvio di procedimento emergeva che la condotta contestata, ovvero la previsione di un sovrapprezzo per la ricezione di fatture in formato cartaceo, era cessata (alla data del 4 luglio 2018 non risultava nelle schede delle offerte di Green Network pubblicate sul sistema di ricerca *TrovaOfferte*, né nelle condizioni generali di contratto relative alla fornitura di energia elettrica o di gas naturale presenti sul sito *internet* della società, né, alla data del 15 novembre 2018, nelle offerte di Green Network sul Portale Offerte). Pertanto, anche tenuto conto delle mutate circostanze di fatto presentatesi nel corso del procedimento, su tutte la circostanza che Green Network non svolge più attività di vendita di energia elettrica e gas ai clienti finali ed è assoggettata a procedura di concordato preventivo, in continuità diretta del solo ramo aziendale c.d. *superbonus* (cfr. precedente punto 7), non si ravvisano i presupposti per l'adozione del provvedimento prescrittivo prospettato con la determinazione DSAI/69/2018/COM

DELIBERA

1. di archiviare il procedimento sanzionatorio e prescrittivo avviato con determinazione DSAI/69/2018/COM;
2. di comunicare il presente provvedimento a Green Network S.p.A. (P. IVA 07451521004) mediante PEC all'indirizzo greennetworkspa@legalmail.it, nonché ai Commissari Giudiziali mediante PEC all'indirizzo cp82.2021roma@pecconcordati.it, e di pubblicarlo sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

   Avverso il presente provvedimento può essere proposto ricorso dinanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, sede di Milano, entro il termine di 60 giorni dalla data di notifica dello stesso oppure ricorso straordinario al Capo dello Stato, entro il termine di 120 giorni.

1 luglio 2025

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini