

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

REGIONALE PER IL LAZIO

- ROMA -

ricorso

Per l'associazione dei consumatori denominata **U. Di. Con.** (Unione per la difesa dei consumatori) - in persona del presidente nazionale dott. NESCI Denis Domenico nato a Polistena (RC) il 25.07.1981 e residente in Roma alla via Prenestina n. 78 c.f.:NSCDS81L25G791C - con sede legale in Roma alla via di Santa Croce in Gerusalemme n. 83/B codice fiscale 97513130589 - mail: info@udicon.org; udicon@pec.it -, iscritta nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 codice del consumo, rappresentata e difesa - congiuntamente e disgiuntamente -, per procura in calce, dagli avv.ti Donato Patera (c.f.:PTRDNT69C13D976Z) e Giuseppe Catalano (c.f.:CTLGPP67B11L063W) entrambi del foro di Palmi (RC) ed elettivamente domiciliati in Roma alla Piazza Vescovio n. 21 presso l'avv. Tommaso Manferoce.

L'avv. Donato Patera dichiara di volere ricevere le comunicazioni al fax 0966/81246 o alla casella di pec: avv.donatopatera@pec.giuffre.it

L'avv. Giuseppe Catalano dichiara di volere ricevere le comunicazioni al fax 0966/81246 o alla casella di posta elettronica certificata: giuseppeantonio.catalano@coapalmi.legalmail.it

contro

**l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente** (in seguito autorità o a.r.e.r.a.), in persona del Presidente legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma alla via delle Vergini n. 21, rappresentata difesa e domiciliata *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato con sede in Roma (00186) alla via dei Portoghesi n. 12;

**l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente** (in seguito

autorità o a.r.e.r.a.), in persona del Presidente legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma alla via delle Vergini n. 21;

**avverso e per l'annullamento – previa sospensione dell'efficacia**

della deliberazione a.r.e.r.a. del 01 febbraio 2018 nr. 50/2018/R/EEL con la quale sono state dettate *disposizioni relative al riconoscimento degli oneri altrimenti non recuperabili per il mancato incasso degli oneri generali di sistema e nello specifico:*

- *l'intervento prospettato prevede che l'attività di riscossione degli OdS possa restare in capo al venditore, il quale continuerebbe ad anticipare al distributore l'ammontare degli oneri di sistema indipendentemente dal loro incasso (e quindi dalla morosità dei clienti finali); ai venditori diligenti nel mettere in atto le azioni volte al recupero del credito dovrebbe poi essere garantito un rimborso degli oneri di sistema non riscossi, il cui gettito sarebbe garantito da un fondo di compensazione alimentato da un corrispettivo specifico da applicare ai clienti finali (pag. 13 del provvedimento impugnato);*

- *la proposta descritta ..., avanzata da numerosi operatori e loro associazioni, che contempla una disciplina che assicuri agli utenti, con modalità semplificate e più celeri, il rimborso degli oneri non incassati ma interamente versati alle imprese distributrici, risulti maggiormente rispondente con tale esigenza, e comunque coerente coi principi enunciati dalle sentenze oggetto di ottemperanza; ciò, ovviamente, purché la relativa disciplina attuativa promuova comportamenti efficienti e non speculativi in capo agli operatori volti alla minimizzazione dell'onere per il sistema (pagina 14 del provvedimento impugnato);*

*sia pertanto opportuno definire il completamento della disciplina transitoria prevedendo di:*

- *confermare l'attuale gestione degli OdS, ai sensi della quale operativamente gli oneri generali di sistema sono addebitati ai clienti finali dai venditori che li versano alle imprese distributrici e*

*che a loro volta li corrispondono alla CSEA e al GSE;*

*- introdurre, a compensazione degli OdS versati ma non riscossi e altrimenti non recuperabili da imprese distributrici e venditori, nuovi specifici meccanismi di reintegrazione di tali importi svincolati dai predeterminati targeting di raccolta prospettati in consultazione;*

*- del documento per la consultazione adottato da a.r.e.r.a. in data 01.02.2018, prot. 52/2018/R/EEL avente ad oggetto: *meccanismo di riconoscimento degli oneri di sistema non riscossi e altrimenti non recuperabili, applicabile agli utenti del servizio di trasporto di energia elettrica;**

*- comunque e per sinteticità e chiarezza, di tutte le parti del provvedimento ove si disciplina che gli oneri di sistema (OdS) dei clienti morosi debbano essere ripartiti tra tutti gli utenti finali virtuosi ed adempienti;*

*- di tutti gli atti amministrativi richiamati nell'indicato provvedimenti;*

*- nonché di ogni altro atto connesso, collegato, presupposto, precedente e consequenziale, anche di estremi non conosciuti.*

### **In punto di fatto.**

#### **Legittimazione U. Di. Con. (Unione per la difesa dei consumatori).**

L'U. Di. Con. è legittimato a proporre il presente ricorso quale associazione a tutela dei consumatori e degli utenti riconosciuta ai sensi del d.lgs. n. 206/2005. Con decreto del 03.07.2015, l'U. Di. Con. è stato iscritto nel registro delle associazioni di consumatori e utenti rappresentative a livello nazionale tenuto presso il Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato, ai sensi dell'art.5 della legge n.281 del 30 luglio 1998. Il d.lgs. n. 206/2005, norma quadro in materia di consumerismo in Italia, riconosce e garantisce i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli

utenti, ne promuove la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa, e favorisce le iniziative rivolte a perseguire tali finalità (art.2 comma 1). In modo particolare il citato d.lgs. riconosce come fondamentali i diritti: alla tutela della salute; alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità; all'educazione al consumo; alla correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali; alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; alla erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza (art. 2 comma 2). In base al disposto di tale norma, le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, inserite nell'elenco di cui all'art. 137, sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi (art. 139), richiedendo al tribunale di inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti e di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate (art. 140). Nell'ambito delle prerogative di questa norma, all'U. Di. Con. viene riconosciuto il diritto/dovere di intervenire per combattere le situazioni di abuso e di violazione dei diritti dei cittadini nell'ambito della loro posizione di consumatori ed utenti. Nel caso di specie, il d.lgs. 206/2005 attribuisce la facoltà di rivolgersi all'Autorità Giudiziaria Amministrativa affinché possa, attraverso i propri poteri, accertare, dichiarare illegittimi e rimuovere i provvedimenti illegittimi come quelli descritti. In tale previsione normativa rientra dunque la presente azione dell'U. Di. Con. che ha la finalità di evidenziare la illegittimità dei provvedimenti impugnati e l'annullamento degli stessi; il tutto per il perseguimento dei fini istituzionali e di tutela dei consumatori.

\*\*\*

L'a.r.e.r.a. sul presupposto, illegittimo per quanto si dirà *infra*, di

alcune pronunce del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi ha disciplinato e deliberato che la quota degli oneri di sistema (in seguito anche OdS) dei clienti finali morosi debba essere distribuita e suddivisa tra i clienti finali virtuosi e puntualmente adempienti. Essi OdS concorrono alla determinazione del prezzo finale dell'energia elettrica e coprono i costi relativi agli incentivi per le fonti rinnovabili e i costi da destinare a finalità sociali.

Per subito sgombrare il campo da equivoci, le sentenze richiamate nella parte motiva del provvedimento che si impugna disciplinano fattispecie diverse rispetto quella oggetto del presente giudizio. I precedenti giurisprudenziali, di cui a.r.e.r.a. dichiara di dare attuazione con la deliberazione 1.02.2018 – 50/2018/R/EEL, statuiscono in tema di fideiussione e di diritto a pretenderla a carico dei *traders* e ciò a prescindere se l'abbiano incassata, atteso che il sistema non consente la traslazione di obbligazioni gravanti su un diverso soggetto della filiera. Attraverso la superfetazione del detto principio, a.r.e.r.a. perviene alla adozione del provvedimento che si impugna.

Tanto esposto in punto di fatto, si propone ricorso a Codesto T.A.R. chiedendo l'annullamento del provvedimento a.r.e.r.a. del 01.02.2018 – 50/2018/R/EEL per i seguenti motivi di

### **DIRITTO**

#### **Violazione di legge. Eccesso di potere. Irrazionalità.**

Il provvedimento che si impugna sconta diversi profili di illegittimità, il primo e più importante è quello afferente le modalità di formulazione dello stesso ed alla connessa assoluta incomprendibilità per i consociati.

La *ratio* della l. 241/90 è proprio quella di fare della P.A. e del suo operato una “casa di vetro”, la cui attività fosse appunto trasparente

e pienamente controllabile da tutti i consociati. In tale solco si inseriscono i principi generali di economicità, trasparenza, imparzialità ed efficacia che reggono e ispirano l'attività amministrativa e che non sono altro che il precipitato – a livello ordinario – dei principi *ex art. 97 Cost.*

La fase istruttoria, che nel caso del provvedimento che si impugna la si può individuare nella parte dei *considerata/ritenuto* che va da pagina 2 a pagina 17 della delibera a.r.e.r.a., sconta l'assoluta assenza di chiarezza e che si riverbera con tutta la sua "forza" nel deliberato ove ancora di più vi è assoluta "incomprensibilità" per il cittadino. Per vero anche l'operatore del diritto stenta a comprendere ed a bene analizzare il contenuto del provvedimento.

L'atto amministrativo in sé non risponde alle esigenze di trasparenza e non assolve all'obbligo discendente dalla l. 241/90, dall'art. 97 Cost. e dalla CEDU.

### **Violazione di legge. Eccesso di potere. Erronea interpretazione di precedenti giudicati.**

Il provvedimento che si impugna nasce, secondo l'assunto dell'Autorità, quale ottemperanza di precedenti pronunciamenti del giudice amministrativo (Consiglio di Stato e TAR). Il ragionamento seguito dall'amministrazione – sotto questo specifico profilo – sconta la evidente violazione del giudicato amministrativo. Infatti, le pronunce richiamate da a.r.e.r.a. disciplinano fattispecie diverse rispetto quella regolamentata con la deliberazione 50/2018/R/EEL; il giudice in quella sede si è pronunciato se i *traders* (grossisti) sono tenuti a prestare fidejussioni per gli oneri di sistema, non certo sulla "*suddivisione e tra chi*" debba avvenire in caso di inadempimento dell'utente finale.

Evidenziato che il provvedimento che si impugna non può essere qualificato (per come erroneamente ha fatto l'Autorità) come

ottemperanza di un giudicato (libro quarto del c.p.a.), si passa a scrutinare le sentenze richiamate nella parte motiva del provvedimento e ciò per individuare se, *incidenter tantum*, sia stata disciplinata la tetica *de quo*. L'attenta lettura di Consiglio di Stato, sent. 2182/2016 e TAR Lombardia, sentenze nn. 237/17 – 238/17 – 243/17 – 244/17, esclude in maniera rigorosa che i giudici abbiano disciplinato la tematica della distribuzione e/o ripartizione degli OdS dei clienti morosi tra quelli puntuali nell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie. In sintesi, non è stato detto che gli OdS del cliente inadempiente "A" debbano essere ripartiti tra tutti gli altri utenti finali.

#### **Violazione di legge. Eccesso e/o abuso di potere.**

Il ragionamento – seppure farraginoso per quanto censurato con i precedenti motivi – seguito dall'Autorità utilizza quale fulcro dell'intera regolamentazione l'art. 39 del d.l. 83/2012.

Una attenta lettura della norma, nella sua esatta formulazione letterale, porta facilmente a comprendere che il disposto legislativo disciplina tutt'altra fattispecie rispetto quella per come regolamentata dall'Autorità. Invero, la norma citata disciplina che *i corrispettivi a copertura degli oneri generali di sistema elettrico sono a carico dei clienti finali*, certamente non disciplina – ne potrebbe – che in caso di inadempimento dei clienti finali, gli oneri saranno suddivisi tra i clienti finali adempienti. Il presupposto normativo su cui a.r.e.r.a. poggia l'architrave dell'intera deliberazione (oggi impugnata) non disciplina quanto oggetto di regolamentazione amministrativa, sicchè vi è una evidente violazione di legge.

L'Autorità, senza il supporto di alcuna disposizione normativa, delibera di distribuire gli oneri di sistema dei clienti inadempienti tra tutti i clienti adempienti (*sic!*), innescando così un meccanismo che

porterà al corto circuito giuridico e fattuale: ci saranno sempre più utenti inadempienti ed i costi saranno sopportati da chi perfettamente adempie l'obbligazione di pagare i costi (bollette) dell'energia elettrica.

Alcuni dati sicuri necessita riportarli per fare bene comprendere l'entità e la portata della delibera che si impugna.

Nel 2016 il controvalore complessivo del mercato finale dell'elettricità si aggirava sui 61 miliardi di euro (fonte: *Electricity Market Report*, Politecnico di Milano, ottobre 2017). Per lo stesso anno l'Autorità dell'energia, delle reti e dell'ambiente ha censito richieste di distacchi per morosità per il 2,8% dei consumatori del segmento "maggior tutela" (quello con le tariffe agevolate dallo Stato). Sul mercato libero nel 2016 il numero di contatori sigillati per mancato pagamento è arrivato addirittura al 4,7%, il 5,8% di richieste di distacco per i consumatori non domestici come i negozi e gli uffici (fonte: *Monitoraggio retail*, autorità Arera, 2017). In sintesi e per quantificare, si stima attorno al miliardo di euro l'insoluto totale delle bollette elettriche non pagate dai morosi: un miliardo di euro che i "consumatori onesti" dovranno restituire.

### **Irrazionalità. Violazione di legge.**

Fermo il disposto di cui all'art. 39 del d.l. nr. 83/2012 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7.8.2012 n. 134) si ha che, ragionando secondo i principi generali del diritto, gli OdS degli utenti finali morosi fanno parte del "rischio d'impresa" che caratterizza l'attività imprenditoriale dei "traders" o dei "distributori". L'eventuale inadempimento (trattasi della somma inadempita) di uno o più clienti finali certamente non può essere distribuito (pro quota) tra i cittadini adempienti, bensì deve essere connotato e qualificato quale rischio d'impresa e deve essere sopportato da altri soggetti della filiera.



Da ciò deriva altro corollario: se viene qualificato quale rischio d'impresa, obbliga i distributori ed i traders ad una maggiore attenzione e diligenza nella fornitura, nell'individuazione del cliente a cui effettuare la fornitura, nella tempestività per il recupero. Diversamente e sul presupposto del pagamento ad opera di altri, viene meno l'efficienza del sistema. I traders, nell'esercitare l'attività d'impresa (con gli utili ad essa connessi), dovranno sopportare gli OdS dei clienti finali morosi.

### **Violazione di legge. Eccesso di potere. Violazione art. 97 Cost.**

La delibera impugnata è farraginosa e poco comprensibile nella parte in cui disciplina i controlli, i tempi del protrarsi dell'inadempimento, l'eventuale apertura di una procedura concorsuale, ecc.

Intanto si sottolinea che il sistema dei controlli delle morosità non è chiaro, non è trasparente, è fondato su parametri irrazionali e per ultimo non annovera tra i soggetti "controllori" la presenza di alcuna associazione portatrice degli interessi della collettività (*recte*: cittadini – utente finale). Inoltre, oltre a disciplinare in modo unilaterale il periodo di inadempimento (da almeno 12 mesi) nulla dice in ordine all'eventuale recupero della somma a seguito dell'azione giudiziaria (i cui tempi sono lunghi e ciò appartiene alla comune esperienza).

Non si comprende, e ciò perché non disciplinato, se la somma "X" di OdS recuperata a distanza di anni in via giudiziaria verrà rimborsata agli utenti che, *illo tempore*, hanno pagato la loro quota parte e, soprattutto, se gli utenti che hanno pagato la quota parte non saranno più clienti di quel trader al momento della eventuale (ipotetica e non disciplinata) ripartizione di quanto incassato.

Come si vede la delibera a.r.e.r.a. creerà un corto circuito giuridico i cui effetti possono essere in larga parte immaginabili, ma non tutti prevedibili. Ciò certamente sconta il palese vizio di correttezza,

trasparenza e giusta amministrazione.

\*\*\*

### **domanda di sospensiva**

Esistono i presupposti per la sospensione dell'impugnato provvedimento di “*disposizioni relative al riconoscimento degli oneri altrimenti non recuperabili per il mancato incasso degli oneri generali di sistema*” nonché di tutti gli atti presupposti, consequenziali e/o connessi; si chiede pertanto una pronuncia cautelare che renda possibile la tutela in via d'urgenza dei diritti e degli interessi di cui l'U. Di. Con. ricorrente è portatore.

Il *fumus* risulta in modo evidente dai suesposti motivi. È necessario, inoltre, evidenziare che la chiesta sospensiva deriva in via diretta proprio dalla palese illegittimità del provvedimento secondo quanto illustrato nelle censure che precedono, ciò sotto il profilo del *fumus boni iuris*.

Il danno grave e irreparabile è in *re ipsa* vertendosi in tema attuazione di una deliberazione che prevede costi per i cittadini, il cui meccanismo è di imminente attivazione per come dettato nella delibera impugnata.

In ordine alla presente istanza si chiede l'audizione in Camera di Consiglio.

\*\*\*

P.Q.M.

Voglia l'On.le TAR adito accogliere il presente ricorso e annullare – previa sospensiva – i provvedimenti impugnati e per come in epigrafe dettagliati.

Salvo ogni altro diritto.

Con vittoria di spese e competenze di avvocato da distrarsi *ex art. 93 c.p.c.*

Il presente ricorso attiene l'impugnazione di un provvedimento amministrativo ed è soggetto al contributo unificato di Euro 650,00.

Varapodio - Roma, 27 marzo 2018

*avvocato Donato PATERA*

*avvocato Giuseppe CATALANO*