

## **PS12450 - IBERDROLA-MODIFICHE UNILATERALI CONDIZIONI DI CONTRATTO**

Provvedimento n. 30340

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 ottobre 2022;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTI gli atti del procedimento;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento PS/12450 del 18 ottobre 2022, volto a verificare l'esistenza di pratiche commerciali scorrette in violazione degli articoli 20, 21, 24 e 25 del Codice del Consumo, da parte di Iberdrola Clienti Italia S.r.l.;

VISTA la memoria presentata da Iberdrola Clienti Italia S.r.l. pervenuta in data 24 ottobre 2022;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. FATTO**

**1.** Secondo le segnalazioni di consumatori e microimprese, pervenute a far data dal giugno 2022, Iberdrola Clienti Italia S.r.l. (di seguito anche Iberdrola Italia) ha inviato comunicazioni alla clientela con le quali la informava, in assenza del preavviso di cui alle Condizioni Generali di Fornitura, che i contratti di vendita di energia elettrica e/o gas in essere sarebbero stati da intendersi risolti per eccessiva onerosità sopravvenuta ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1467 c.c., in alcuni casi offrendo agli utenti l'alternativa di sottoscrivere nuove condizioni contrattuali – sostitutive di quelle originali – ad un prezzo variabile della componente energia.

**2.** In particolare, alcuni segnalanti hanno denunciato che, dopo avere sottoscritto un contratto con Iberdrola Italia per la fornitura di energia elettrica e di gas naturale a prezzo fisso, hanno ricevuto, prima della scadenza dello stesso, una comunicazione nella quale il professionista, "al fine di riequilibrare il rapporto contrattuale in conseguenza delle circostanze eccezionali, straordinarie ed imprevedibili", proponeva un apposito accordo modificativo del contratto, consistente nella sostituzione del precedente prezzo fisso della componente energia, "con un prezzo indicizzato, e dunque variabile, della componente energia a seconda delle oscillazioni del prezzo del mercato".

La società inoltre precisava che "in caso di mancata accettazione da parte Sua delle predette modifiche al Contratto, mediante sottoscrizione dell'apposito Accordo Modificativo e restituzione dello stesso debitamente firmato entro il termine sopra indicato, il Contratto dovrà intendersi risolto da parte di Iberdrola per eccessiva onerosità sopravvenuta, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1467 c.c.. Tale risoluzione sarà efficace, senza necessità di un'ulteriore comunicazione o avviso, a far data dal (...), termine concessoLe al solo fine di consentirLe di individuare in tempo utile un nuovo fornitore prima di essere ricondotto al mercato di ultima istanza".

**3.** Inoltre, risulta che nei casi in cui i consumatori hanno diffidato Iberdrola Italia a mantenere le condizioni contrattuali in essere fino alla scadenza naturale dei termini e, ai sensi dell'articolo 3 di cui al DL 9 agosto 2022 n. 115, lo stesso Professionista ha confermato la propria comunicazione di risoluzione unilaterale del contratto "in quanto eccessivamente oneroso", proponendo una nuova offerta a prezzo variabile.

**4.** Iberdrola Italia, dunque, lungi dal revocare le comunicazioni inviate alla clientela o riconoscere l'inefficacia delle comunicazioni stesse, ha proceduto ad applicare le nuove condizioni contrattuali prospettate o – in caso di mancata accettazione delle stesse – ad interrompere le forniture nei termini comunicati.

**5.** Sulla base delle informazioni acquisite in atti, in data 18 ottobre 2022, è stato avviato il procedimento istruttorio PS/12450 ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, nonché ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento, al fine di verificare l'esistenza di pratiche commerciali scorrette in violazione degli articoli 20, 21, 24 e 25 del Codice del Consumo.

**6.** In particolare, a Iberdrola Italia è stata contestata l'ingannevolezza della condotta sopra descritta, ai sensi degli artt. 20 e 21 del Codice del Consumo, in quanto contrastante con i numerosi messaggi pubblicitari nei quali si lascia intendere che tutta l'energia elettrica venduta da detta società sia prodotta da fonti rinnovabili.

Alla stessa società è stata, inoltre, contestata l'aggressività della condotta, ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idonea ad opporre ostacoli onerosi e sproporzionari all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori, alla luce della normativa e della regolazione vigente.

**7.** Parti del procedimento sono Iberdrola Clienti Italia S.r.l. in qualità di professionista e le associazioni di consumatori Unione Nazionale Consumatori e CODICI Lombardia.

8. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, le Parti sono state invitate, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Regolamento, a presentare, entro 5 giorni, memorie scritte e documenti, al fine di valutare i presupposti per la sospensione provvisoria, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, della condotta oggetto di contestazione in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, che consiste nella "risoluzione" del contratto di fornitura di energia elettrica, nonché nella applicazione delle nuove condizioni economiche di fornitura di energia elettrica e/o di gas, che non si sono perfezionate prima del 10 agosto 2022, in luogo del mantenimento delle condizioni economiche contrattuali precedentemente in essere.

### III. MEMORIE DELLE PARTI

9. A seguito della comunicazione di avvio del procedimento, con riferimento al procedimento cautelare, è stata prodotta una memoria difensiva, da parte di Iberdrola Clienti Italia S.r.l., pervenuta in data 24 ottobre 2022.

10. In primo luogo, il Professionista ha affermato di aver agito in un contesto di mercato eccezionale e imprevedibile e di aver sostenuto tale situazione fino a quando la propria fornitura non era divenuta eccessivamente onerosa.

11. Iberdrola Italia ha evidenziato inoltre che non vi sarebbero ad oggi atti e/o condotte che la stessa società stia ponendo in essere e che possano integrare i presupposti per l'adozione di una misura cautelare o configurare la reiterazione della pratica commerciale oggetto di contestazione, posto che tutte le comunicazioni di risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta inviate prima del 29 settembre 2022 avrebbero già prodotto e consumato i relativi effetti nei confronti dei destinatari, con efficacia dal 1° agosto e dal 1° ottobre 2022.

12. Quanto sopra varrebbe – secondo il Professionista – sia per i clienti che hanno sottoscritto un accordo modificativo atto a ricondurre ad equità il rapporto con Iberdrola Italia, sia per tutti gli altri per i quali si è ormai consumato il passaggio (c.d. "switch") ad un nuovo fornitore o al servizio di ultima istanza.

13. Iberdrola Italia ha poi riferito di avere inviato il 29 settembre 2022 comunicazioni analoghe ad alcune imprese "altoconsumanti" (ovvero con consumi superiori a 33 MWh/anno), che sono destinate ad avere efficacia dal 1° novembre 2022, mentre successivamente al 29 settembre 2022 non è stata più inviata, né lo sarà in futuro, alcuna comunicazione diretta ai consumatori e/o alle microimprese, volta ad intimare l'eccessiva onerosità sopravvenuta dei relativi contratti di fornitura.

14. Il Professionista ha precisato di avere avviato, con riferimento agli utenti destinatari di tali ultime comunicazioni la procedura di risoluzione contrattuale prevista dalla regolamentazione presso il Sistema Informativo Integrato (di seguito anche "SII")<sup>1</sup> ed ha dichiarato di non potere più sospendere o revocare le procedure di risoluzione contrattuale avviate presso il SII, come sarebbe stato confermato per le vie brevi dallo stesso SII, allorché Iberdrola Italia si è attivata, dopo la notifica della comunicazione di avvio del presente procedimento, per verificare se ciò fosse stato possibile.

### II. VALUTAZIONI

15. Sotto il profilo del *fumus boni iuris*, gli elementi sopra descritti inducono a ritenere sussistenti *prima facie* la pratica commerciale descritta, in violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto la condotta adottata dal professionista appare idonea ad opporre ostacoli onerosi e sproporzionati all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori e delle microimprese, in relazione al mancato rispetto del preavviso stabilito dalla regolazione in caso di variazioni unilaterali delle condizioni economiche di fornitura, nonché con riguardo alla mancata osservanza della disposizione, di cui all'articolo 3 del Decreto Legge 9 agosto 2022 n. 115 convertito in Legge n. 142 del 21 settembre 2022 (cd. DI "Aiuti bis"), che sospende l'efficacia delle clausole che consentono alle imprese fornitrici la modifica unilaterale contrattuale e dei preavvisi inoltrati a tal fine, considerato, inoltre, che pure la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità ai sensi dell'articolo 1467 c.c. costituisce una azione arbitraria del professionista, posto che la eventuale eccessiva onerosità potrebbe in astratto giustificare l'interruzione dell'adempimento contrattuale solo a seguito di decisione costitutiva dell'Autorità giudiziaria.

16. Sul punto, l'articolo 3 del Decreto Legge 9 agosto 2022 n. 115<sup>2</sup> convertito in Legge n. 142 del 21 settembre 2022 (cd. aiuti bis) prevede espressamente che: "1. **Fino al 30 aprile 2023 è sospesa l'efficacia di ogni eventuale clausola contrattuale che consente all'impresa** fornitrice di energia elettrica e gas naturale **di modificare unilateralmente le condizioni generali di contratto relative alla definizione del prezzo ancorché sia contrattualmente riconosciuto il diritto di recesso alla controparte.** 2. **Fino alla medesima data di cui al comma 1 sono inefficaci i preavvisi comunicati per le suddette finalità prima della data di entrata in vigore del presente decreto, salvo che le modifiche contrattuali si siano già perfezionate**".

17. La proposizione di nuove condizioni economiche peggiorative, pena la risoluzione del contratto da parte del professionista, seppure non qualificata come modifica unilaterale del contratto, risulta porsi in sostanziale contrasto con i diritti dei consumatori, in base alla disposizione di cui al citato articolo 3, in quanto costringe il consumatore a d

---

<sup>1</sup> [In particolare Iberdrola ha precisato di avere inoltrato entro il 10 ottobre 2022 al SSI le comunicazioni con efficacia dal 1° novembre 2022.]

<sup>2</sup> [Entrato in vigore il 10 agosto 2022.]

accettare le nuove condizioni contrattuali in sostituzione di quelle vigenti, condotta che la norma speciale ha vietato espressamente fino all'aprile 2023.

In altri termini, la prevista e minacciata risoluzione immediata del contratto appare, in sostanza, condizionare indebitamente il consumatore, inducendolo ad accettare nuove condizioni di contratto, in contrasto alla richiamata norma che sospende l'efficacia delle clausole contrattuali che consentono alle società di vendita di modificare unilateralmente il prezzo di fornitura dell'energia.

**18.** Inoltre, la minacciata, e in alcuni casi attuata, interruzione del rapporto da parte di Iberdrola Italia, a seguito della invocata risoluzione del contratto per eccessiva onerosità, appare essa stessa caratterizzarsi come condotta non giustificata e illegittima. La condotta appare altresì potenzialmente aggressiva anche sotto due ulteriori diversi e distinti profili.

**19.** In primo luogo, la pratica appare in palese contrasto sia con la disciplina contrattuale che in violazione della regolazione settoriale, in quanto le opzioni prospettate ai consumatori risultano non rispettose dei diritti dei consumatori in materia di termini di preavviso stabiliti da entrambe tali discipline, con riferimento sia alla facoltà della società di vendita di modificare unilateralmente le condizioni economiche di fornitura, sia di recedere dal contratto, rispettivamente con una comunicazione di preavviso di tre e sei mesi. In assenza del preavviso minimo cui hanno diritto, i consumatori sono posti in una situazione di pressione derivante dalla necessità di operare in tempi brevi una scelta complessa, in quanto comporta la valutazione delle condizioni economiche di una offerta alternativa, peraltro in un contesto di mercato assolutamente eccezionale, in cui lo stesso legislatore ha ritenuto di intervenire con una disciplina di carattere derogatorio alla libertà contrattuale, seppure in via transitoria. Peraltro, proprio la minaccia della risoluzione del contratto, potrebbe indurre gli utenti ad accettare la nuova offerta nel timore di rimanere senza una fornitura essenziale, come l'energia e il gas, tenuto conto che la disciplina di salvaguardia, anche ove menzionata, non rappresenta una condizione nota e facilmente conoscibile dal consumatore mediamente informato<sup>3</sup>.

**20.** In secondo luogo, la invocata risoluzione del contratto, ai sensi dell'articolo 1467 c.c., e dunque l'interruzione del rapporto, appare costituire una azione illegittima ed arbitraria da parte del professionista, posto che la eventuale eccessiva onerosità, potrebbe, in astratto, giustificare l'interruzione dell'adempimento contrattuale solo a seguito di decisione costitutiva dell'Autorità giudiziaria.

**21.** Pertanto, la condotta in esame appare presentare profili di aggressività, in violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, nella misura in cui il professionista ha indotto numerosi clienti ad accettare nuove condizioni economiche di fornitura – peggiorative – a causa dell'aumento straordinario e imprevedibile del prezzo del gas, pena la risoluzione del contratto in essere, ostacolando i diritti dei consumatori basati sulle disposizioni sopra richiamate, di cui alla disciplina primaria, settoriale e contrattuale.

**22.** Sotto il profilo del *periculum in mora*, vale osservare che, come confermato dal Professionista, un certo numero di consumatori e microimprese – numero che non viene precisato nella memoria – ha continuato a fruire dei servizi di energia elettrica e gas erogati dallo stesso, accettando di sottoscrivere un nuovo contratto di fornitura a condizioni economiche diverse e peggiorative, a fronte della alternativa prospettata, ingiustificata e illegittima, di "risoluzione" per eccessiva onerosità.

Per tali clienti dunque l'attualità della condotta contestata è rappresentata dalla prosecuzione del rapporto di fornitura basato sulle nuove condizioni economiche – peggiorative – che comportano la corresponsione di un prezzo diverso rispetto a quello previsto dal contratto precedentemente in essere, che il professionista avrebbe dovuto continuare ad applicare.

**23.** Sempre sotto il profilo del *periculum in mora*, la continuazione delle condotte contestate si apprezza anche per i restanti consumatori e microimprese che, a seguito della minacciata o applicata interruzione del rapporto di fornitura da parte di Iberdrola Italia, subiscono ingiustamente un analogo pregiudizio economico, costituito dal pagamento di un prezzo di fornitura superiore a quello precedentemente vigente, sia che abbia optato per un nuovo fornitore sul mercato libero, sia abbia in essere un rapporto di fornitura con la società che presta il servizio di salvaguardia.

**24.** Infine, l'attualità delle condotte riguarda il mancato annullamento e revoca delle comunicazioni inviate al SII in data 29 settembre u.s, a seguito dell'avvio del presente procedimento, in ragione delle esigenze cautelative rappresentate, che evidentemente presupponevano un intervento d'urgenza e derogatorio rispetto alle normali procedure di *switching*, intervento di cui il professionista non ha fornito alcuna evidenza, asserendo, per contro, l'impossibilità di sospendere o revocare le comunicazioni stesse.

**25.** Si rileva, pertanto, la necessità di provvedere con urgenza alla sospensione provvisoria di ogni attività posta in essere dalla società Iberdrola Clienti Italia S.r.l., volta sia all'interruzione delle forniture a seguito di "risoluzione" contrattuale, sia all'applicazione di nuove e peggiorative condizioni economiche di fornitura, che i consumatori e le microimprese sono stati indotti ad accettare sotto la minaccia della interruzione del servizio da parte del Professionista, considerata l'illegittimità della comunicazione di risoluzione e di conseguenza della proposizione di un diverso contratto di fornitura, atteso che le precedenti condizioni economiche erano valide e non modificabili fino al 30 aprile 2023.

Occorre inoltre consentire ai consumatori e alle microimprese che hanno subito un'illegittima risoluzione del contratto di poter ritornare in fornitura con Iberdrola Italia alle condizioni precedentemente applicate.

---

<sup>3</sup> [Nel mercato dell'energia elettrica assumono, infatti, notevole importanza la elevata complessità delle caratteristiche delle proposte commerciali e l'esistenza di una forte asimmetria informativa a scapito dei consumatori.]

RITENUTO, pertanto, che dall'esame degli atti del procedimento emergono elementi tali da avvalorare la necessità di provvedere con particolare urgenza al fine di impedire che continui ad essere attuata, nelle more del procedimento di merito, la pratica commerciale sopra descritta, consistente nella "risoluzione" contrattuale, nonché nella applicazione di nuove condizioni economiche di fornitura, in luogo del mantenimento delle condizioni economiche contrattuali precedentemente in essere;

#### DISPONE

ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo e dell'articolo 8, comma 3, del Regolamento, che la società Iberdrola Clienti Italia S.r.l.

a) sospenda ogni attività di risoluzione dei contratti di fornitura in essere rivolta ai consumatori e alle microimprese, revocando o sospendendo le comunicazioni inviate al SII;

b) sospenda provvisoriamente, fino al 30 aprile 2023, l'attuazione delle nuove condizioni economiche di offerta di energia elettrica e gas a cui hanno aderito i consumatori, a fronte della minaccia della "risoluzione" del contratto, ripristinando le precedenti condizioni economiche di fornitura, comunicando individualmente a consumatori e microimprese il ripristino delle condizioni economiche precedenti, con le medesime modalità utilizzate per comunicare la risoluzione per eccessiva onerosità;

c) comunichi individualmente e con la medesima forma a consumatori e microimprese che a fronte della "risoluzione per eccessiva onerosità" del contratto sono passati al servizio di tutela o hanno scelto un nuovo operatore sul mercato libero, la possibilità di ritornare in fornitura con Iberdrola Italia alle precedenti condizioni economiche;

d) comunichi all'Autorità l'avvenuta esecuzione del presente provvedimento di sospensione e le relative modalità entro 5 giorni dal ricevimento del presente provvedimento, inviando una relazione dettagliata nella quale vengano illustrate le misure adottate, precisando fra l'altro il numero dei clienti (domestici e microimprese) che, a far data dal 10 agosto 2022, hanno effettivamente subito la cessazione della fornitura a seguito della comunicazione di cui sopra e il numero dei clienti (domestici e microimprese) ai quali sono state applicate, dopo il 10 agosto 2022, nuove condizioni economiche.

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

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

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

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del Regolamento, la presente decisione di sospensione deve essere immediatamente eseguita a cura del professionista e che il ricorso avverso il provvedimento di sospensione dell'Autorità non sospende l'esecuzione dello stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*