

Deliberazione 16 marzo 2011 - VIS 39/11

Irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge n. 481/1995, nei confronti di Hera S.p.A.

L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

Nella riunione del 16 marzo 2011

Visti:

- l'articolo 2, comma 20, lettera c) della legge 14 novembre 1995, n. 481;
- la legge 24 novembre 1981, n. 689;
- l'articolo 11 *bis* del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, introdotto dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80;
- il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- la deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) 2 ottobre 2008, ARG/com 144/08;
- la deliberazione dell'Autorità 29 settembre 2004, n. 168/04 recante il Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità in materia di qualità dei servizi di distribuzione, misura e vendita del gas (di seguito: Testo integrato);
- la deliberazione dell'Autorità 29 settembre 2004, n. 170/04;
- la deliberazione dell'Autorità 7 agosto 2008, ARG/gas 120/08;
- la deliberazione dell'Autorità 18 settembre 2009, VIS 92/09;
- la deliberazione dell'Autorità 26 luglio 2010, VIS 81/10.

Fatto

1. L'esame dei dati trasmessi dalle imprese di distribuzione di gas in relazione ai metri di rete in ghisa con giunti canapa e piombo in esercizio al 31 dicembre 2003 e al 31 dicembre 2008 ha evidenziato alcune inadempienze in merito al rispetto dell'obbligo di sostituzione di tali condotte da parte di alcuni distributori.
2. Con lettere 11 maggio 2009 (prot. da 25006 a 25015) gli uffici dell'Autorità hanno inviato richieste di informazioni e documentazione integrativa ad alcuni dei distributori obbligati e, tra questi, ad Hera S.p.A (di seguito: Hera o società).
3. La complessa documentazione pervenuta nel periodo compreso tra il 10 e il 16 giugno 2009 in risposta alle suddette richieste di informazioni – tra le altre, lettera Hera 12 giugno 2009 (prot. Autorità 33288) – ha reso necessaria un'approfondita indagine, culminata nella relazione tecnica prodotta da un consulente dell'Autorità in data 15 luglio 2009.

4. Con deliberazione 18 settembre 2009, VIS 92/09, l'Autorità ha avviato procedimenti sanzionatori nei confronti di cinque esercenti, tra i quali Hera, per non aver rispettato – con riferimento ad alcuni impianti, ed in particolare Hera per l'impianto di Ferrara – l'obbligo di risanare o sostituire almeno il 30% delle condotte in ghisa con giunti canapa e piombo in esercizio al 31 dicembre 2003 previsto dall'art. 2, comma 1 e 11, comma 7, del Testo integrato.
5. Con nota 12 novembre 2009 (prot. Autorità n. 66864/A), la Federazione nazionale consumatori e utenti (di seguito: Federconsumatori) ha chiesto di intervenire nel procedimento e di accedere ai relativi atti. In data 11 dicembre 2009 (prot. Autorità n. 73393) è stato consentito l'accesso agli atti.
6. In data 11 dicembre 2009 (prot. Autorità n. 73393) è stato consentito l'accesso agli atti.
7. Hera ha svolto le proprie argomentazioni difensive con nota 30 dicembre 2009 (prot. Autorità 76200).
8. Con nota 7 luglio 2010 (prot. Autorità 24851), il responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del d.P.R. n. 244/01, ha comunicato alla società le risultanze istruttorie.
9. La società ha svolto ulteriori argomentazioni difensive con note 3 agosto 2010 (prot. Autorità 27742) e 28 agosto 2010 (prot. Autorità 32306).

Valutazione giuridica

10. L'art. 11, comma 7 del Testo integrato prevede che il distributore provveda, entro il 31 dicembre del 2008, alla sostituzione o al risanamento del 30% delle condotte in ghisa con giunti canapa e piombo in esercizio al 31 dicembre 2003 e non ancora risanate. L'obbligo di sostituzione o risanamento si riferisce a ciascun impianto di distribuzione, come previsto dall'art. 2, comma 1 del Testo integrato.
11. Gli elementi acquisiti dall'Autorità evidenziano che Hera, al 31 dicembre 2008, ha risanato circa 3.812 metri delle condotte in ghisa con giunti canapa e piombo in esercizio al 31 dicembre 2003 (complessivamente pari a 27.650 metri), ossia solo il 13,8% circa del totale delle condotte da risanare. La società risulta pertanto inadempiente al predetto obbligo di sostituzione o risanamento.

A. Argomentazioni di Hera

12. La società non contesta la mancata sostituzione ma sostiene, già con nota 30 dicembre 2009 (prot. Autorità 76200), di essersi trovata “nell'impossibilità oggettiva” di rispettare tale obbligo di servizio per l'impianto di Ferrara a causa della “variazione, avvenuta nel corso del 2007, della consistenza della rete oggetto dell'obbligo di sostituzione”. In particolare, la società afferma che all'esito della complessa attività di indagine e aggiornamento cartografico condotta a seguito della fusione per incorporazione con Agea Ferrara S.p.A. (di seguito, Agea) “nel 2007 sono emersi ulteriori 18.768 metri” rispetto a quanto rilevato dalla cartografia al 31 dicembre 2003 e dichiarato all'Autorità in occasione della raccolta dati di sicurezza e continuità della distribuzione gas per l'anno di riferimento 2004. Questa supposta “variazione” della consistenza della rete avrebbe determinato appunto l'“impossibilità oggettiva” per Hera di rispettare l'obbligo di sostituire, entro il 31

- dicembre 2008, il 30% della rete in ghisa con giunti canapa e piombo per l'impianto di Ferrara, comprensiva dei 18.768 metri "emersi" nel 2007.
13. Relativamente all'argomentazione di cui al punto precedente, con la nota 3 agosto 2010 (prot. Autorità 27742), Hera osserva:
- di aver sostituito, al 31 dicembre 2007, 3.748 metri di ghisa con giunto canapa e piombo, pari al 42% del totale della rete di quel tipo al netto dei 18.768 metri emersi nel corso del 2007;
 - di aver progressivamente aggiornamento – contestualmente allo svolgimento delle proprie attività di rilievi cartografici - nelle comunicazioni inviate all'Autorità il dato relativo ai metri di condotte con tubi in ghisa con giunti canapa e piombo in esercizio.
14. La società inoltre, con nota 30 dicembre 2009 (prot. Autorità 76200), deduce la prevalente localizzazione dei tratti di ghisa interessati dalla sostituzione all'interno della cinta muraria di Ferrara e richiama l'esistenza di "vincoli urbanistici" posti dalla relativa amministrazione comunale.
15. A sostegno di tale argomentazione, con la nota 3 agosto 2010 (prot. Autorità 27742), l'esercente richiama e allega parte della documentazione inviata all'Autorità ai fini dell'istanza di deroga all'adempimento dell'obbligo di sostituire, entro il 31 dicembre 2010, il 50% di questo tipo di rete, come previsto dall'art. 12, comma 7 della deliberazione 7 agosto 2008, ARG/gas 120/08, ed in particolare l'elenco delle autorizzazioni richieste al Comune per lo svolgimento dei lavori di sostituzione della ghisa.
16. Nelle proprie memorie difensive l'esercente sostiene che l'Autorità dovrebbe comunque considerare – ai sensi delle *Linee guida sull'applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità ai sensi dell'art. 2, comma 20, lett. c), della legge n. 481/95*" (di seguito: "Linee guida") approvate con deliberazione ARG/com 144/08 – le seguenti circostanze:
- l'asserita bassa rischiosità dell'impianto (che si desumerebbe dal ridotto numero di dispersioni segnalato da terzi nel triennio 2007-2009, nonché dai risultati dell'attività di pronto intervento e delle ispezioni programmate di cui agli artt. 26 ed 11, comma 2, del Testo integrato) e, conseguentemente, il fatto che la condotta dell'esercente non avrebbe messo concretamente in pericolo l'incolumità di persone e cose e quindi non avrebbe determinato effetti pregiudizievoli per i clienti (cfr. note Hera 3 agosto 2010, Prot. Autorità 27742, e 28 settembre 2010, prot. Autorità 32306);
 - la limitata estensione territoriale della condotta che riguarda uno solo dei molti impianti gestiti dalla società (cfr. nota Hera 28 settembre 2010, prot. Autorità 32306);
 - l'adozione di un nuovo programma di sostituzione delle condotte con giunti canapa e piombo, allegato alla nota Hera 31 marzo 2009 (prot. Autorità 15146), contenente l'istanza di deroga di cui all'art. 12, comma 7 della deliberazione ARG/gas 120/08 (cfr. nota Hera 30 dicembre 2009, prot. Autorità 76200); in forza del nuovo programma, Hera dichiara di aver sostituito, nel corso del 2009, 3.833 metri di ghisa con giunti canapa e piombo, raggiungendo così, sia pure con un anno di ritardo, l'obiettivo del 30% di rete sostituita (specificamente, Hera risulta aver complessivamente sostituito, al 2009, 8.731 metri della rete in questione, pari al 31,5% di quella in esercizio al 2003); questa circostanza, a parere dell'esercente,

andrebbe apprezzata sia sotto il profilo della gravità della violazione, in termini di (breve) durata della violazione ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b) delle Linee guida (cfr. nota Hera 28 settembre 2010, prot. Autorità 32306), sia sotto il profilo del cd. "ravvedimento operoso" ai sensi dell'art. 7 delle Linee guida (cfr. note Hera 3 agosto 2010, prot. Autorità 27742, e 28 settembre 2010, prot. Autorità 32306);

- l'asserita impossibilità oggettiva di raggiungere gli obblighi di servizio fino al 2007 – ossia, fino a quando gli aggiornamenti cartografici non hanno evidenziato la maggior consistenza della rete in questione – e quindi il basso grado di colpevolezza (cfr. nota Hera 28 settembre 2010, prot. Autorità 32306).
17. Ai fini della quantificazione della sanzione, rilevarebbe anche il fatto che l'esercente abbia autodenunciato il proprio inadempimento, correggendo "al rialzo" il dato dei metri di rete con condotte in ghisa con giunti canapa e piombo risultante dagli aggiornamenti cartografici del 2007 (cfr. nota Hera, 28 settembre 2010, prot. Autorità 32306).
18. Con riferimento al criterio delle "condizioni economiche dell'agente", Hera con nota 3 agosto 2010 (prot. Autorità 27742) richiama il valore del fatturato contenuto nella dichiarazione resa ai fini del contributo agli oneri di finanziamento dell'Autorità per l'anno 2008 (pari a 149.820.734,62, in luogo dei 220.002.903,16 euro richiamati nella "comunicazione delle risultanze istruttorie" del 7 luglio 2010, prot. 24851);
19. Infine, con nota 28 settembre 2010 (prot. Autorità 32306) l'esercente sottopone alla valutazione dell'Autorità le seguenti iniziative ai sensi dell'art. 6 delle Linee guida:
- l'ispezione annuale della totalità della rete classificata come "giunto canapa e piombo" e "fibrocemento", fino a complessiva sostituzione della stessa;
 - l'impegno a sostituire entro il 31 dicembre 2010 ed entro il 31 dicembre 2012 rispettivamente del 55,33% e del 78,68% delle condotte in ghisa con giunti canapa e piombo in esercizio al 2003 (in luogo del 50% e del 70% imposto rispettivamente dall'art. 12, comma 7, lett. b) e c) della deliberazione ARG/ gas 120/08).

B. Valutazione delle argomentazioni di Hera

20. L'argomentazione relativa alla supposta "impossibilità oggettiva", derivante da una variazione della consistenza della rete non merita accoglimento. In verità l'esercente deduce non una effettiva "variazione della consistenza della rete avvenuta nel 2007", ma un errore di calcolo, consistente nel non aver correttamente considerato – per ben tre anni – la dimensione della rete gestita da Agea, acquisita da Hera sin dal 2004; questo errore, essendo imputabile alla società, non può in alcun modo configurare un'impossibilità oggettiva all'adempimento dell'obbligo.
21. Il fatto che Hera abbia sostituito al 31 dicembre 2007 circa il 42% della rete in ghisa con giunti canapa e piombo, al netto però della rete "emersa" a seguito degli aggiornamenti cartografici del 2007 è del tutto irrilevante, ai fini dell'integrazione dell'illecito. La lunghezza della rete da risanare ai sensi dell'art. 11, comma 7 del Testo integrato è infatti rapportata, in valori percentuali (nella specie il 30%), al totale della rete in esercizio. Né d'altra parte un errore sulla consistenza della rete

- può scusare l'inadempimento di un obbligo attinente proprio alla scurezza della stessa.
22. Né incide sull'integrazione dell'illecito la circostanza che Hera abbia comunicato all'Autorità il dato corretto relativo alla consistenza della propria rete con condotte con giunto canapa e piombo in occasione della raccolta dei dati di sicurezza e qualità del servizio relativi all'anno 2007, in tal modo "autodenunciando" la violazione dell'obbligo di sostituire il 30% di quella rete entro il 31 dicembre 2008.
 23. L'asserita esistenza di "vincoli urbanistici" non trova alcun riscontro negli atti dell'istruttoria. La tabella 5, allegata alla nota 3 agosto 2010 (prot. Autorità 27742) quale evidenza di tali vincoli, mostra in realtà come l'Amministrazione comunale abbia rilasciato tutti i permessi di scavo richiesti da Hera, tranne quelli ritenuti non necessari dallo stesso esercente.
 24. La revisione del programma di sostituzione della rete in ghisa con giunti canapa e piombo non è rilevante ai fini dell'integrazione dell'illecito. La violazione che si contesta all'esercente ha infatti ad oggetto l'obbligo di provvedere *entro il 31 dicembre 2008* alla sostituzione o al risanamento delle condotte in ghisa con giunti canapa e piombo nella misura minima del 30%. Le attività svolte successivamente a quella data non possono quindi in alcun modo esimere la società dalla responsabilità per violazione del suddetto obbligo.

Quantificazione della sanzione

26. L'articolo 11 della legge n. 689/1981 prevede che la quantificazione della sanzione sia compiuta in applicazione dei seguenti criteri:
 - a. gravità della violazione;
 - b. opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione;
 - c. personalità dell'agente;
 - d. condizioni economiche dell'agente.
27. Ai sensi dell'art. 4, comma 2 delle Linee guida, ai fini della quantificazione della sanzione, lo stesso fatto può essere valutato una sola volta nell'ambito del medesimo procedimento ed in base ad uno solo dei criteri di cui all'art. 11 della legge n. 689/81.
28. Sotto il profilo della *gravità*, la violazione è idonea a pregiudicare un interesse di particolare rilievo, quale quello all'incolumità e alla sicurezza delle persone e delle cose. Pertanto, la gravità della violazione deriva direttamente dal bene giuridico tutelato dalla norma violata. Inoltre, è stato risanato solo il 13,8%, invece del 30% delle condotte da risanare. Va tuttavia tenuto conto che la violazione è circoscritta ad uno solo dei 72 impianti gestiti dall'esercente, quello di Ferrara.
29. La bassa rischiosità dell'impianto dedotta dall'esercente non risulta adeguatamente provata; in particolare, i dati indicati nella tabella allegata alla nota 28 agosto 2010 (prot. Autorità 32306) relativi alle "dispersioni su segnalazione di terzi" sono numericamente poco rilevanti e non evidenziano una apprezzabile (ed omogenea) tendenza decrescente. Le attività di pronto intervento e le attività ispettive poi non valgono ad attenuare il pericolo che la norma violata intende evitare: le prime si svolgono infatti quando l'evento lesivo si è eventualmente già verificato (non limitando quindi il rischio che l'evento si verifichi), mentre le seconde non riguardano specificamente le condotte con giunti canapa e piombo e quindi non

- valgono specificamente ad attenuare i rischi associati a questo tipo di condotte (nella specie, l'esercente non ha precisato se la rete ispezionata comprenda o meno tutte le condotte con giunti canapa e piombo dell'impianto di Ferrara).
30. Sotto il profilo soggettivo, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 689/81 è sufficiente la colpa per l'integrazione dell'illecito. Gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria evidenziano il comportamento negligente della società nella sostituzione della rete con giunti canapa e piombo.
 31. Con riferimento al criterio dell'*opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione*, non risulta alcuna circostanza rilevante.
 32. La circostanza – erroneamente richiamata dall'esercente sotto i diversi profili della (breve) durata della violazione e del c.d. "ravvedimento operoso" – che l'esercente abbia tempestivamente rivisto il proprio programma di sostituzione delle condotte con giunti canapa e piombo (in modo tale da raggiungere nel 2009, e quindi con un solo anno di ritardo, l'obiettivo di sostituire il 30% delle condotte di questo tipo) rileva, invece, ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle Linee guida. Si tratta infatti di un elemento dal quale si evince una personalità non incline alla violazione della regolazione.
 33. Ancora sotto il profilo della "personalità dell'agente", e sempre in senso attenuante, rileva la circostanza che l'esercente abbia sostanzialmente "autodenunciato" la violazione, correggendo il dato relativo alla consistenza della rete con condotte in giunti canapa e piombo sul quale andava commisurato il 30% di rete da sostituire ai fini del rispetto dell'obbligo di cui all'art. 11, comma 7 del Testo integrato.
 34. Assume rilievo, sempre sotto il profilo della "personalità dell'agente", la circostanza che Hera abbia previsto: a) l'ispezione annuale della totalità della rete classificata come "giunto canapa e piombo" e "fibrocemento", fino a complessiva sostituzione della stessa; b) la sostituzione entro il 31 dicembre 2010 ed entro il 31 dicembre 2012 rispettivamente del 55,33% e del 78,68 % delle condotte con giunti canapa e piombo in esercizio al 2003 (in luogo del 50% e del 70% imposto rispettivamente dall'art. 12, comma 7, lett. b) e c) della deliberazione ARG/gas 120/08). Tali condotte appaiono infatti meritevoli di apprezzamento, ai sensi dell'art. 6 delle Linee guida, in quanto volte al miglioramento delle condizioni del mercato della distribuzione del gas, in coerenza con l'interesse all'incolumità e alla sicurezza delle persone e delle cose perseguito dallo stesso Testo integrato.
 35. Rileva, ai fini della quantificazione della sanzione, la circostanza che l'Autorità con deliberazione VIS 81/10 abbia irrogato una sanzione amministrativa ad Hera per l'erronea applicazione del coefficiente di correzione dei volumi di gas.
 36. Per quanto attiene alle *condizioni economiche dell'agente*, il fatturato realizzato nel 2008 da Hera nello svolgimento dell'attività di distribuzione e misura del gas è pari ad euro 220.002.903,16, come risulta dai dati dichiarati dallo stesso esercente nei conti annuali separati ai sensi della deliberazione n. 11/07, desunti dal bilancio d'esercizio 2008 e certificati da revisori indipendenti, come previsto dall'art. 21, comma 2 della deliberazione n. 11/07

DELIBERA

1. si accerta la violazione, da parte di Hera S.p.A. degli artt. 2, comma 1, e 11, comma 7 del “Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas in materia di qualità dei servizi di distribuzione, misura e vendita del gas”, approvato con deliberazione n. 168/04;
2. è irrogata ad Hera S.p.A., ai sensi dell’articolo 2, comma 20, lettera c), della legge n. 481/1995, una sanzione amministrativa pecuniaria, pari a euro 55.000 (cinquantacinquemila);
3. si ordina ad Hera S.p.A. di porre in essere le iniziative meritevoli di apprezzamento nei modi e nei termini di cui al paragrafo 34 della motivazione e di comunicare all’Autorità entro il 31 gennaio di ogni anno i metri di rete classificata come “giunto canapa e piombo” e “fibrocemento” ispezionati nel corso dell’anno precedente, sino alla completa sostituzione della stessa;
4. si ordina ad Hera S.p.A. di pagare la suddetta sanzione entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla data di notifica del presente provvedimento, con versamento diretto al concessionario del servizio di riscossione, oppure mediante delega ad una banca o alle Poste Italiane S.p.A. presentando il modello allegato (recante codice ente “QAE” e codice tributo “787T”), che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento (*Allegato A*), come previsto dal decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237;
5. decorso il termine di cui al precedente punto 4, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento (codice tributo “788T”); in caso di ulteriore ritardo nell’adempimento, saranno applicate le maggiorazioni di cui all’articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81 (codice tributo “789T”);
6. si ordina ad Hera S.p.A. di comunicare l’avvenuto pagamento della sanzione amministrativa di cui sopra all’Autorità, mediante l’invio di copia del documento attestante il versamento effettuato;
7. il presente provvedimento sarà notificato, mediante plico raccomandato con avviso di ricevimento, ad Hera S.p.A., via Carlo Berti Pichat 2/4, 40127 Bologna e a Federconsumatori – Federazione nazionale consumatori ed utenti, via Palestro 11, 00185 Roma e pubblicato sul sito *internet* dell’Autorità (www.autorita.energia.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.

16 marzo 2011

Il Presidente: Guido Bortoni