

DELIBERAZIONE 7 FEBBRAIO 2023
38/2023/S/IDR

IRROGAZIONE DI SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE E ADOZIONE DI UN PROVVEDIMENTO PRESCRITTIVO PER VIOLAZIONI IN MATERIA DI REGOLAZIONE SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1237^a riunione del 7 febbraio 2023

VISTI:

- la Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;
- la legge 24 novembre 1981, n. 689 (di seguito: legge 689/81);
- l'articolo 2, comma 12, lettera p) e l'articolo 2, comma 20, lettere 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, introdotto dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80 (di seguito: decreto-legge 35/05);
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 e s.m.i. (di seguito: decreto legislativo 93/11);
- il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244 (di seguito: d.P.R. 244/01);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 aprile 1999, recante "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato" (di seguito: d.P.C.M. 29 aprile 1999);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012, recante "Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214";
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: 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: Regolamento Sanzioni e Impegni);
- la deliberazione dell'Autorità 2 agosto 2012, 347/2012/R/idr recante "Definizione dei contenuti informativi e delle procedure di raccolta dati in materia di servizio

- idrico integrato”, come integrata e modificata dalle deliberazioni 412/2012/R/idr e 485/2012/R/idr (di seguito: deliberazione 347/2012/R/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 28 dicembre 2012, 585/2012/R/idr, recante “Regolazione dei servizi idrici: approvazione del metodo transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013” (di seguito: deliberazione 585/2012/R/idr) nonché il suo Allegato A, recante “Regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni conformi alla legge 36/94 e al d. lgs. 152/06 e per la vendita dei servizi all’ingrosso” e s.m.i. (di seguito: MTT);
 - la deliberazione dell’Autorità 16 gennaio 2013, 6/2013/R/com, recante “Disposizioni in materia di agevolazioni tariffarie e rateizzazione dei pagamenti per le popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nei giorni del 20 maggio 2012 e successivi” e s.m.i. (di seguito: deliberazione 6/2013/R/com);
 - la deliberazione dell’Autorità 28 febbraio 2013, 88/2013/R/idr, recante “Approvazione del metodo tariffario transitorio per le gestioni ex-CIPE (MTC) per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013 – modifiche e integrazioni alla deliberazione 585/2012/R/idr” (di seguito: deliberazione 88/2013/R/idr) nonché il suo Allegato 1 recante “Regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni soggette alla regolazione tariffaria CIPE (MTC)” e s.m.i. (di seguito: MTC);
 - la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2013, 643/2013/R/idr, recante “Approvazione del metodo tariffario idrico e delle disposizioni di completamento” (di seguito: deliberazione 643/2013/R/idr), nonché il suo Allegato A, recante il “Metodo tariffario idrico (MTI)” e s.m.i. (di seguito: MTI);
 - la deliberazione dell’Autorità 20 novembre 2014, 577/2014/R/idr (di seguito: deliberazione 577/2014/R/idr);
 - l’Allegato A alla deliberazione dell’Autorità 23 dicembre 2015, 655/2015/R/idr, recante “Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono” e s.m.i. (di seguito: RQSII);
 - la deliberazione dell’Autorità 28 dicembre 2015, 664/2015/R/idr, recante “Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI – 2”, nonché il suo Allegato A, recante il “Metodo tariffario idrico 2016-2019 (MTI – 2)” e s.m.i. (di seguito: MTI – 2);
 - la deliberazione dell’Autorità 5 maggio 2016, 218/2016/R/idr, recante “Disposizioni per l’erogazione del servizio di misura del servizio idrico integrato a livello nazionale” (di seguito: deliberazione 218/2016/R/idr) nonché il suo Allegato A recante la “Regolazione del servizio di misura nell’ambito del servizio idrico integrato a livello nazionale (TIMSII)” (di seguito: TIMSII);
 - la determinazione del Responsabile dell’Ufficio Speciale tariffe e qualità dei servizi idrici dell’Autorità 10 ottobre 2012, n. 2/2012, recante “Modifiche ed integrazioni alla determinazione 7 agosto 2012, n. 1/2012 in materia di definizione dei contenuti informativi e delle procedure di raccolta dati in materia di servizio idrico integrato” (di seguito: determinazione TQI 2/2012);
 - la deliberazione dell’Autorità 14 settembre 2017, 627/2017/E/idr (di seguito: deliberazione 627/2017/E/idr);

- la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Latina, Sezione I, 23 aprile 2013, n. 356 (di seguito: sentenza del Tar Latina 356/2013);
- la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 27 maggio 2014, n. 2742 (di seguito: sentenza del Consiglio di Stato 2742/2014);
- la determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni dell’Autorità DSAI/30/2018/idr del 18 aprile 2018 (di seguito: determinazione DSAI/30/2018/idr).

FATTO:

1. Con deliberazione 627/2017/E/idr, l’Autorità ha approvato sei verifiche ispettive nei confronti di gestori del servizio idrico integrato (di seguito: SII), destinatari di provvedimenti di esclusione dall’aggiornamento tariffario o di tariffe determinate d’ufficio, per accertare l’applicazione delle medesime tariffe ovvero il rispetto del prescritto divieto di aggiornamento tariffario, nonché le tariffe applicate all’utenza dal 1 gennaio 2013 e la corretta applicazione della componente UI1. In attuazione di tale programma, l’Autorità, in collaborazione con il Nucleo Speciale per l’energia e il sistema idrico (ora, Nucleo Speciale Beni e Servizi, di seguito Nucleo ispettivo) della Guardia di Finanza, ha effettuato nei giorni 24 e 25 ottobre 2017 una verifica ispettiva presso il Comune di Atina (di seguito anche Comune).
2. Alla luce degli esiti della citata verifica ispettiva, nonché della nota inviata dal Comune in data 28 marzo 2018 (acquisita con prot. Autorità 10895), con determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni DSAI/30/2018/idr, l’Autorità ha avviato, nei confronti del Comune, un procedimento per l’accertamento di possibili violazioni delle disposizioni relative alla regolazione del SII e per l’adozione dei relativi provvedimenti sanzionatori e prescrittivi ai sensi dell’articolo 2, comma 20, lettere c) e d), della legge 481/95. In particolare, al Comune è stato contestato che:
 - i. in violazione del punto 1 della deliberazione 577/2014/R/idr, come ammesso dal Comune, lo stesso non ha applicato ai consumi 2012-2015 la tariffa determinata d’ufficio dall’Autorità con la medesima deliberazione; difatti, nelle fatture emesse successivamente alla data di pubblicazione della deliberazione 577/2014/R/idr, il Comune ha continuato ad applicare la tariffa previgente senza operarne la prescritta decurtazione a valere sui consumi degli anni 2014 e 2015; inoltre, il mancato invio dei dati per il calcolo della tariffa MTI ha fatto sì che il 9 pari a 0,9 non sia stato utilizzato a titolo di moltiplicatore tariffario medio in sede di definizione dei conguagli relativi alle annualità 2012 e 2013, così come prescritto dalla citata deliberazione 577/2014/R/idr (punto 2.2 e documenti 2.2.d, 2.2.e, 2.2.f, 2.2.h allegati alla *check list*);
 - ii. con riferimento alle bollette emesse dal 2012, avrebbe fatturato a tutte le tipologie di utenze un importo forfetario per il servizio di acquedotto e fognatura, indipendentemente dai consumi effettivi che, oltre a poter costituire per le utenze domestiche un consumo minimo impegnato (in violazione dell’articolo 3, comma 4, della deliberazione 585/2012/R/idr, dell’articolo 2, comma 4, della deliberazione 88/2013/R/idr, dell’articolo 7, comma 4 della deliberazione

- 643/2013/R/idr, dell'articolo 39, comma 2, del MTI per gli anni 2014 e 2015, dell'articolo 10, comma 5, della deliberazione 664/2015/R/idr e dell'articolo 36, comma 2, del MTI-2), si porrebbe in contrasto con le modalità di fatturazione e acconto stabilite dall'articolo 35 della RQSII; in particolare, dalle dichiarazioni rese dal Comune di Atina in sede di verifica ispettiva e dalla documentazione ivi acquisita è emerso che il Comune ha applicato dal 2012 alle utenze un importo predefinito, indipendente dalle letture, autoletture e stime, pari a 34,42 €/anno per le utenze uso domestico (acquedotto), pari a 51,95 €/anno per le utenze uso industriale (acquedotto), pari a 52,23 €/anno per le utenze uso "fuori Comune" (acquedotto), pari a 28,18 €/anno per le utenze uso domestico e industriale (fognatura) (punto 1.2 e doc. 2.2.b, 2.2.e, 2.2.f, 2.2.g allegati alla *check list*); la fatturazione di importi forfetari non sembrerebbe esclusa neppure dall'articolazione tariffaria comunicata con la nota del 28 marzo 2018, laddove viene comunque prevista la fatturazione di quote di consumi minimi e/o presunti;
- iii. in violazione del punto 3, della deliberazione 218/2016/R/idr e degli articoli 7, comma 1 e 10 del TIMSII, come ammesso dallo stesso Comune, non ha effettuato i tentativi minimi di raccolta dei dati di misura e non ha calcolato il consumo medio annuo delle proprie utenze; in particolare, il Comune ha dichiarato che poiché la maggior parte dei misuratori non sarebbero accessibili e/o funzionanti o non sono installati "*non è in condizione di svolgere i necessari tentativi di raccolta del dato della misura; per tale motivo i consumi sono da sempre determinati a forfait*" (punto 1.2 della *check list*);
 - iv. in violazione dell'articolo 3, comma 4, della deliberazione 585/2012/R/idr, dell'articolo 2, comma 4, della deliberazione 88/2013/R/idr, dell'articolo 7, comma 4, della deliberazione 643/2013/R/idr e dell'articolo 10, comma 5, della deliberazione 664/2015/R/idr nonché dell'articolo 1, comma 1, della RQSII, aveva adottato una Carta dei servizi solo in data 13 marzo 2018 che, tra l'altro, riportava previsioni non conformi alla regolazione vigente in materia di qualità contrattuale di cui alla RQSII e in materia di misura di cui al TIMSII (punto 2.1 della *check list* e nota 28 marzo 2018, prot. Autorità 10895);
 - v. in violazione dell'articolo 24, comma 1, della deliberazione 6/2013/R/idr, non aveva mai applicato nelle fatture la componente UII ai clienti finali, come ammesso in sede di verifica ispettiva dal medesimo Comune (punto 3.1 della *check list*).
3. Con sentenza del Tar Lazio, Latina Sezione I, del 23 aprile 2013, n. 356, successivamente confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 27 maggio 2014, n. 2742, il Comune di Atina era stato condannato a porre in essere tutte le attività necessarie all'assunzione da parte di Acea Ato 5 S.p.A. (gestore d'ambito nell'ATO 5 – FR, di seguito, Acea Ato 5), della gestione del SII nel territorio del medesimo Comune. In data 17 settembre 2014, il Comune di Atina e Acea Ato 5 hanno stipulato un protocollo d'intesa volto a definire tempi e modalità per dare attuazione alle citate sentenze (doc. 1.1.a allegato alla *check list*). Ciò nonostante, al momento dell'avvio del presente procedimento, non risultava che Acea Ato 5 S.p.A.

avesse assunto la gestione effettiva del SII in sostituzione del Comune così come non risultava che le condotte relative alle citate contestazioni fossero cessate.

4. Pertanto, con la medesima determinazione DSAI/30/2018/idr sono state chieste al Comune e ad Acea Ato 5 ulteriori informazioni in merito:
 - all'assunzione della gestione del SII da parte di Acea Ato 5 in sostituzione del Comune di Atina;
 - alle modalità di adempimento da parte del Comune, anche per il tramite di Acea Ato 5, delle sopraccitate disposizioni in materia di applicazione della tariffa determinata d'ufficio dall'Autorità per gli anni 2012-2015, alle modalità di fatturazione dei consumi, alla corretta predisposizione della Carta dei servizi e alla fatturazione della componente tariffaria UI1.
5. Il Comune ha riscontrato in parte la citata richiesta di informazioni con nota del 23 aprile 2018 (acquisita con prot. Autorità 13671) rilevando che in data 19 aprile 2018 si era proceduto alla consegna integrale degli impianti afferenti alla gestione del SII nel Comune di Atina al gestore unico Acea Ato 5. Detto gestore ha poi risposto alle suddette richieste con note del 3 e 7 maggio 2018 (acquisite con prot. Autorità 14490 e 14749) successivamente integrate con nota del 10 ottobre 2018 (acquisita con prot. Autorità 28571) confermando l'avvenuta cessione degli impianti in suo favore alla data del 19 aprile 2018 e fornendo alcune precisazioni. Acea Ato 5 S.p.A. ha rilevato, infatti, che in merito alle contestazioni *sub i.* e *ii.* non era in possesso di informazioni utili, dal momento che non aveva gestito sino al 19 aprile 2018 il servizio; con riferimento alle contestazioni *sub iii.* e *v.*, poi, Acea Ato 5 S.p.A. si rendeva disponibile a trovare con il Comune una soluzione che consentisse di superare tali criticità; infine, in merito alla contestazione *sub iv.* dal 19 aprile 2018 doveva ritenersi vigente la Carta dei servizi della stessa Acea Ato 5 S.p.A.
6. Nel corso dell'istruttoria, il Comune ha trasmesso in data 25 maggio 2018 la delibera del Consiglio comunale numero 8 del 16 aprile 2018 (di seguito: deliberazione n. 8/2018) contenente la predisposizione tariffaria per l'anno 2018 (acquisita con prot. Autorità 16866) e in data 10 luglio 2018 una nota con cui chiedeva la proroga del termine per la produzione di memorie difensive (acquisita con prot. Autorità 20948). Infine, in data 31 agosto 2018 il Comune ha prodotto una memoria difensiva (acquisita con prot. Autorità 24575) con la quale ha, tra l'altro, dichiarato di aver posto in essere *“condotte riparatorie [...] ampiamente conformative alle raccomandazioni di ARERA”* nonché aveva chiesto di essere sentita in audizione.
7. In data 10 agosto 2018, alcuni Consiglieri di minoranza del Comune di Atina hanno presentato istanza di partecipazione al presente procedimento sanzionatorio e hanno trasmesso alcune osservazioni in merito alle citate contestazioni (acquisite con prot. Autorità 23879).
8. A seguito dell'invio delle citate comunicazioni del Comune e di Acea Ato 5, non essendo state trasmesse prove documentali dell'avvenuto superamento delle criticità contestate, con nota del 1 agosto 2022 (prot. Autorità 33502), il Responsabile del procedimento ha formulato al Comune di Atina, ad Acea Ato 5 e all'Ente di governo dell'Ambito Territoriale Ottimale n. 5 del Lazio Meridionale ATO 5-FR (di seguito: Ente d'Ambito), una richiesta di informazioni e di adeguata documentazione

- comprovante le azioni intraprese per adempiere alle prescrizioni oggetto di contestazione.
9. In particolare, è stato richiesto a ciascuno per quanto di competenza di rendere informazioni sullo stato delle attività poste in essere successivamente alle citate memorie e volte:
 - a prevedere, nella predisposizione tariffaria MTI-3, trasmessa per il tramite dell'Ente di governo dell'ambito, la modulazione di opportune componenti negative di recupero delle differenze tra le tariffe effettivamente applicate dal Comune di Atina per gli anni 2012-2015 e le tariffe di cui alla deliberazione 577/2014/R/idr (che prevedeva un moltiplicatore tariffario ϑ pari a 0,9 rispetto alle tariffe 2012) (contestazioni *sub i.* di cui alla citata determinazione DSAI/30/2018/idr);
 - a dimostrare la disapplicazione, anche per il tramite del gestore unico Acea Ato 5, agli utenti del SII del Comune di Atina del consumo minimo impegnato e/o presunto e il riconoscimento dei conguagli degli acconti forfetari laddove dovuti in base ai consumi (contestazione *sub ii.* di cui alla citata determinazione DSAI/30/2018/idr).
 10. Con nota del 1 agosto 2022 (prot. Autorità 33505) il Responsabile del procedimento ha altresì indirizzato alla Cassa per i Servizi Energetici e ambientali (di seguito: CSEA) una richiesta di informazioni per conoscere lo stato dei versamenti relativi alla componente UI1 da parte del Comune di Atina, comunicazione che è stata riscontrata da CSEA con nota del 2 agosto 2022 (acquisita con prot. Autorità 33605).
 11. L'Ente d'Ambito ha risposto con nota del 31 agosto 2022 (acquisita con prot. Autorità 37012) con la quale ha rilevato di non aver previsto alcuna azione correttiva conseguente alla contestazione *sub i.*, anche considerato che il Comune di Atina non avrebbe mai trasmesso i dati necessari e dovuti, ma di avere unicamente considerato – in occasione della predisposizione MTI-3 – il servizio idrico nel medesimo Comune “*come elemento di integrazione al sistema del piano tariffario del gestore unico per il biennio in programmazione e fino al termine della concessione*”. Con riferimento alle richieste azioni per la disapplicazione del consumo minimo impegnato (contestazione *sub ii.*), l'Ente d'Ambito ha ribadito di aver – già nell'anno 2014 – deliberato l'eliminazione di tale addebito e che, a partire dal 1 gennaio 2018, il gestore Acea Ato 5, per effetto del trasferimento della gestione del SII del Comune di Atina, applica la struttura dei corrispettivi approvata con deliberazione n. 8 dell'1 agosto 2018, secondo quanto disposto dalla deliberazione dell'Autorità 665/2017/R/idr.
 12. Acea Ato 5 ha risposto alla citata richiesta di informazioni con nota del 30 agosto 2022 (acquisita con prot. Autorità 36714) confermando quanto affermato dall'Ente d'Ambito con riferimento alle contestazioni *sub i.* e *ii.* In particolare, Acea Ato 5 ha precisato che eventuali previsioni di obblighi di conguaglio tariffario nell'ambito della predisposizione tariffaria MTI-3, in ragione della mancata applicazione della tariffa d'ufficio da parte del Comune di Atina per gli anni 2012-2015, produrrebbero in capo alla società un danno grave e ingiustificato.

13. Infine, il Comune di Atina ha dato riscontro alla citata richiesta di informazioni con nota del 1 settembre 2022 (acquisita con prot. Autorità 37281) nei termini che verranno esposti di seguito.
14. Con la nota prot. 47578 del 5 ottobre 2022, il Responsabile del procedimento ha comunicato al Comune le risultanze istruttorie.
16. In data 19 ottobre 2022, il Comune di Atina ha trasmesso all'Autorità istanza di audizione finale innanzi al Collegio (acquisita con prot. Autorità 51520).
17. In data 20 dicembre 2022, si è svolta l'audizione finale del Comune innanzi al Collegio dell'Autorità.

VALUTAZIONE GIURIDICA:

18. Il presente procedimento ha ad oggetto una pluralità di violazioni della regolazione del SII, riconducibili alla regolazione tariffaria, a quella del servizio di misura, a quella della fatturazione della componente tariffaria UI1 nonché all'adozione della Carta dei servizi.

A. *Violazioni in materia di regolazione tariffaria (contestazioni sub i. E ii.)*

Contesto normativo

19. Con la deliberazione 347/2012/R/idr l'Autorità ha disposto la raccolta, presso i gestori del SII, dei dati necessari alla definizione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013; la citata deliberazione prevede la trasmissione, in formato elettronico, della modulistica approvata con la determinazione 2/2012 TQI e corredata dalle fonti contabili obbligatorie a certificazione degli elementi di costo e di investimento trasmessi.
20. L'articolo 2, comma 7, della deliberazione 347/2012/R/idr prescrive che l'Autorità, fatto salvo l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio, determini d'ufficio la tariffa applicabile dal gestore laddove: a) il gestore non fornisca, in tutto o in parte, i dati richiesti ai sensi della medesima deliberazione 347/2012/R/idr, nel formato indicato dall'Autorità; b) il gestore non fornisca, in tutto o in parte, le fonti contabili obbligatorie che certificano gli elementi di costo e di investimento indicati; c) il gestore non fornisca la modulistica di cui al comma 4 del medesimo articolo 2, o la fornisca non corredata dalla sottoscrizione del legale rappresentante; d) risulti che il gestore ha indicato elementi di costo o di investimento superiori a quelli indicati nelle fonti contabili obbligatorie.
21. Con la deliberazione 585/2012/R/idr l'Autorità ha determinato il metodo tariffario transitorio di riferimento per la determinazione delle tariffe del servizio per gli anni 2012 e 2013 (MTT) e con la deliberazione 88/2013/R/idr l'Autorità ha stabilito il metodo tariffario di riferimento per gli anni 2012 e 2013 (MTC) applicabile alle gestioni ex-CIPE, integrando quanto previsto dalla deliberazione 347/2012/R/idr (articolo 3, comma 1 del MTT e articolo 4, comma 1 del MTC).

22. Con la deliberazione 643/2013/R/idr l'Autorità ha introdotto il metodo tariffario idrico (MTI) per gli anni 2014 e 2015.
23. L'articolo 6, comma 7, della deliberazione 585/2012/R/idr, l'articolo 4, comma 7, della deliberazione 88/2013/R/idr e l'articolo 5, comma 7, della deliberazione 643/2013/R/idr, per quanto qui di interesse, prevedono che, laddove ricorrano le casistiche indicate al citato articolo 2, comma 7, della deliberazione 347/2012/R/idr, la tariffa sia determinata d'ufficio ponendo il moltiplicatore tariffario teta (ϑ) pari a 0,9 finché perdurano tali casistiche.
24. Ai sensi di tali disposizioni, con il punto 1 della deliberazione 577/2014/R/idr, l'Autorità ha determinato d'ufficio la tariffa per gli anni 2012-2015, ponendo il valore massimo del moltiplicatore tariffario ϑ pari a 0,9, per alcune gestioni, tra cui il Comune di Atina, gestore in economia del servizio di acquedotto e fognatura entro l'omonimo centro cittadino, per inosservanza degli obblighi previsti in materia di trasmissione dati di cui alla medesima deliberazione 347/2012/R/idr e fintanto che fossero perdurate le casistiche ivi contemplate; con la medesima deliberazione, l'Autorità ha specificato che il valore del moltiplicatore ϑ pari a 0,9 fosse da utilizzarsi – a titolo di moltiplicatore tariffario medio (ϑ medio) – in sede di definizione dei conguagli relativi alle annualità 2012 e 2013.
25. Fermo restando il divieto di fatturazione del consumo minimo impegnato ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della deliberazione 585/2012/R/idr, dell'articolo 2, comma 4, della deliberazione 88/2013/R/idr, dell'articolo 7, comma 4 della deliberazione 643/2013/R/idr, nonché dell'articolo 39, comma 2, del MTI e dell'articolo 36, comma 2, del MTI-2, con l'articolo 35, comma 1, della RQSII l'Autorità ha prescritto che la fatturazione e l'emissione delle fatture debba avvenire sulla base dei consumi rilevati attraverso letture, autoletture opportunamente validate dal gestore ovvero sulla base dei consumi stimati. Ai sensi del comma 2, dell'articolo 35, della RQSII ciascun gestore è, inoltre, tenuto ad esplicitare chiaramente in un documento, reso noto all'utente finale, le modalità di calcolo dei consumi stimati per la fatturazione in acconto e, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, la fatturazione deve avvenire in modo tale da minimizzare la differenza, nel corso dell'anno, tra consumi effettivi e stimati.

Argomentazioni del Comune e dei consiglieri di minoranza del Comune di Atina

26. Con la memoria del 31 agosto 2018 il Comune preliminarmente ha adottato di aver ispirato la propria azione amministrativa ai parametri dell'efficienza, efficacia ed economicità e di aver determinato la tariffa idrica nel rispetto del principio del "*full cost recovery*", come codificato dall'articolo 9 della Direttiva 2000/60/CE. Con la memoria citata e in sede di audizione finale innanzi al Collegio dell'Autorità, il Comune ha precisato che la tariffa applicata, sia pur forfetaria e non in linea con la regolazione tariffaria del servizio idrico integrato, sarebbe stata, peraltro, di un ammontare inferiore a quella applicata da Acea Ato 5 S.p.A., con conseguente minore aggravio per l'utenza. Inoltre, il servizio idrico sarebbe stato svolto in osservanza dei criteri qualitativi previsti dalla regolazione come dimostrerebbe

- l'assenza di contenzioso da parte degli utenti relativamente all'ammontare delle tariffe, alla fornitura e alla qualità dell'acqua.
27. Quanto alle contestazioni relative all'addebito agli utenti del consumo minimo impegnato – pure ammesso in sede di audizione finale –, il Comune ha altresì ribadito di non aver mai mutato la tariffa applicata in quanto ritenuta adeguata al principio di copertura dei costi e rispettosa dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.
 28. Secondo la ricostruzione fornita dal Comune, anche in sede di audizione finale, tra l'altro, la correttezza del proprio operato dovrebbe essere valutata in considerazione della complessa e articolata vicenda, anche contenziosa, che ha riguardato la gestione del SII nel Comune stesso. Infatti, nonostante la gestione del SII fosse stata affidata, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, da parte dell'Ente d'Ambito ad Acea Ato 5 nel 2003, il Comune, fino ad aprile 2018, è rimasto il gestore del SII. Il rapporto tra il Comune, Acea Ato 5 e l'Ente d'Ambito è stato, infatti, caratterizzato da incertezze sulla gestione del SII durate oltre quindici anni (con il radicamento di ben tre contenziosi giudiziali) che, secondo il Comune, avrebbe prodotto effetti sulla definizione della tariffa applicabile da parte del Comune stesso.
 29. Inoltre, il Comune ha rilevato che il corretto svolgimento del servizio idrico sarebbe dimostrato dal mancato esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione, dell'Ente d'Ambito e della stessa Autorità, ciascuno per quanto di competenza nei casi previsti dalla normativa vigente.
 30. Con la nota del 1 settembre 2022, il Comune ha confermato di non aver mai previsto conguagli in seguito all'applicazione del moltiplicatore tariffario ϑ pari a 0,9 di cui alla deliberazione 577/2014/R/idr, avendo ceduto la gestione ad Acea Ato 5 S.p.A.; con ciò, pertanto, ritenendo di non poter più incidere sulla formazione della tariffa.
 31. In sede di audizione finale, il Comune ha sottolineato la buona fede del proprio operato, sottolineando di non avere mai avuto l'intenzione di arrecare alcun danno all'utenza. A tal riguardo, il Comune ha richiamato la citata nota del 25 maggio 2018 con la quale aveva sottoposto all'Autorità la deliberazione n. 8/2018 di approvazione delle tariffe per l'anno 2018, predisposte in conformità alla regolazione vigente. Tuttavia, in assenza di un riscontro da parte dell'Autorità circa tale articolazione tariffaria ed essendo stata trasferita la gestione del SII ad Acea Ato 5 in data 19 aprile 2018 all'esito delle attività attuate dal Commissario *ad acta*, il Comune ha sostenuto di non essere stato più in condizione di adottare ulteriori iniziative, ormai di competenza del nuovo gestore.
 32. Per tutte le ragioni esposte, il Comune ha chiesto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio *“perché il fatto non sussiste o, comunque, perché ... quella contestata non è una condotta illegittima”*. In sede di audizione finale, peraltro, il Comune ha sottolineato come l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti dello stesso determinerebbe un aggravio di spesa per l'utenza, ribadendo di non avere potuto rimediare alle contestazioni mosse stante l'avvenuto subentro di Acea Ato 5 nella gestione del SII.

33. Con nota del 10 agosto 2018, alcuni Consiglieri di minoranza del Comune di Atina hanno rappresentato le medesime summenzionate considerazioni del Comune in merito alle contestazioni *sub* i. e ii.

Valutazione delle argomentazioni del Comune e dei consiglieri di minoranza del Comune

34. Le argomentazioni del Comune e dei consiglieri di minoranza del Comune non risultano condivisibili per le seguenti motivazioni.
35. Innanzitutto, il Comune, in quanto gestore non affidatario secondo la legge 5 gennaio 1994 n. 36 (c.d. legge Galli), è qualificabile alla stregua di un gestore ex CIPE. Conseguentemente, il Comune avrebbe dovuto applicare, per gli anni 2012 e 2013, il metodo MTC, approvato dall’Autorità espressamente per le gestioni ex CIPE e, rispettivamente per gli anni 2014 e 2015 e 2016-2019, i metodi MTI e MTI- 2, come per tutte le altre gestioni.
36. Risultano non pertinenti le affermazioni del Comune e dei Consiglieri di minoranza del Comune di Atina in merito all’adeguatezza della tariffa applicata a coprire i costi del servizio, senza pregiudicarne la qualità e i diritti degli utenti, e comunque di ammontare ben inferiore a quella applicata dall’Ente d’Ambito. Ciò in quanto, la violazione in esame attiene alle conseguenze del mancato invio da parte del Comune in qualità di gestore del SII dei dati e delle informazioni richieste dalla deliberazione 347/2012/R/idr, circostanza questa che ha comportato l’impossibilità per l’Autorità di riscontrare, all’esito di apposito procedimento amministrativo, la corretta determinazione della tariffa e di approvarla, secondo le competenze attribuitele. Conseguentemente, ne è discesa la determinazione d’ufficio del moltiplicatore tariffario *teta* (ϑ) pari a 0,9 e, quindi, l’obbligo per il gestore di ridurre la tariffa precedentemente applicata. Per quanto appena considerato, non può accogliersi l’argomentazione del Comune secondo la quale lo stesso avrebbe operato in buona fede, mancando la volontà di arrecare alcun tipo di danno all’utenza. Deve rammentarsi, al riguardo, che, per quanto concerne il profilo soggettivo richiesto dall’articolo 3 della legge 689/81, l’esimente della buona fede (“errore scusabile”) può essere invocata solo quando l’errore sulla liceità della propria condotta derivi da “*elementi positivi idonei a ingenerare tale incolpevole convinzione*”. L’errore scusabile, inoltre, deve risultare “inevitabile”, cioè che non sia derivato da imprudenza o negligenza e che l’agente non abbia potuto evitarlo in alcun modo. Ciò posto, si conferma che non risultano acquisiti al procedimento elementi a supporto dell’asserita incolpevole buona fede del Comune. L’ente territoriale, in qualità di gestore, usando la normale diligenza professionale, avrebbe potuto e dovuto inviare i dati e le informazioni richieste dalla deliberazione 347/2012/R/idr per consentire all’Autorità di riscontrare la corretta determinazione della tariffa e, successivamente, in difetto di detto invio, ridurre la tariffa precedentemente applicata in seguito all’applicazione del moltiplicatore tariffario ϑ pari a 0,9 di cui alla deliberazione 577/2014/R/idr.

Detti obblighi sono rimasti disattesi dal Comune, che non ha neppure tardivamente provveduto alla trasmissione dei dati in questione, così peraltro determinando il perdurare degli effetti della deliberazione 577/2014/R/idr.

37. Di alcun pregio è poi il riferimento al presunto risparmio che sarebbe stato garantito all'utenza con la tariffa impiegata rispetto a quella dell'Ente d'Ambito evidentemente non applicabile all'ambito territoriale del Comune di Atina per gli anni oggetto di contestazione, e tantomeno il riferimento al mancato esercizio dei poteri sostitutivi a vario titolo previsti dalla legge. Al riguardo, infatti, occorre rilevare che, in disparte la considerazione che l'imposizione d'ufficio della tariffa applicabile costituisce proprio una risposta dell'ordinamento al mancato adempimento di obblighi regolatori, non si vede come si possa inferire la legittimità di quello stesso inadempimento dal mancato esercizio del potere sostitutivo di Regione, Ente d'Ambito o Arera, poteri differenti per fattispecie, presupposti e regole.
38. Quanto, poi, alla violazione *sub* ii. inerente alla fatturazione di importi forfetari per il servizio di acquedotto e fognatura, anch'essa trova conferma, oltre che nella documentazione acquisita, nelle stesse dichiarazioni del Comune tanto nella deliberazione n. 8/2018, ove ha espressamente ammesso che le tariffe applicate "*si basavano su un minimo fisso impegnato da richiedere per il servizio idrico*", quanto in sede di audizione finale, nel corso della quale la tariffa è stata definitiva "forfettaria".
39. Anche l'argomentazione del Comune secondo cui l'approvazione della tariffa relativa all'anno 2018 con la deliberazione n. 8/2018 dimostrerebbe l'adeguamento alla regolazione vigente è priva di fondamento in quanto la tariffa risulta comunque non conforme al MTI-2. Peraltro, dalla lettura della medesima delibera si evince altresì che la tariffa ivi approvata per l'anno 2018 prevedeva l'applicazione di un "*consumo presunto*" di 108m³ per gli utenti del servizio di acquedotto, mentre per gli utenti dei servizi di fognatura e depurazione è previsto un addebito basato su un "*consumo minimo non inferiore a 200 litri abitante/giorno*". A ciò aggiungasi che la delibera in parola, qualora conforme, sarebbe risultata del tutto irrilevante in quanto approvata a pochi giorni dal passaggio della gestione del SII ad Acea Ato 5 S.p.A.
40. Per le succitate argomentazioni, le violazioni contestate *sub* i. e ii. risultano confermate essendo emersa la violazione da parte del Comune dell'articolo 6, comma 7 della deliberazione 585/2012/R/idr, dell'articolo 4, comma 7 della deliberazione 88/2013/R /idr, dell'articolo 5, comma 7 della deliberazione 643/2013/R/idr, così come specificato nella deliberazione 577/2014/R/idr, nonché degli articoli 39, comma 2, del MTI e 36, comma 2, del MTI-2 e dell'articolo 35, commi 1, 2 e 3, della RQSII.
41. Infine, occorre rilevare che dall'analisi delle citate risposte del Comune, di Acea Ato 5 S.p.A. e dell'Ente d'Ambito, alla richiesta di informazioni del 1 agosto 2022 del Responsabile del procedimento è emerso quanto segue:
 - per il periodo 2012 – 18 aprile 2018, ad oggi risulta che il Comune non ha ancora provveduto alle restituzioni degli indebiti vantaggi conseguiti per effetto della violazione *sub* i. e, pertanto, sotto questo profilo permane l'esigenza di adottare il provvedimento prescrittivo di cui al punto 1 della determinazione

- DSAI/30/2018/idr, eventualmente prevedendo il coinvolgimento dell'Ente d'Ambito, tenuto conto dell'avvenuta cessione dell'intera gestione del SII al gestore unico Acea Ato 5 S.p.A. ai sensi del decreto legislativo 152/2006;
- per il periodo successivo al 18 aprile 2018, l'Ente d'Ambito ed Acea Ato 5 S.p.A. hanno dichiarato che il SII del Comune di Atina è stato considerato nell'ambito della predisposizione tariffaria MTI-3 del gestore unico e che agli utenti, da quella data, non è stato più applicato il minimo impegnato; ciò appare sufficiente ai fini della cessazione della condotta contestata *sub ii.*, non essendo possibile procedere per il passato alla ricostruzione dei consumi effettivi rispetto ai quali commisurare eventuali conguagli rispetto al minimo impegnato.

B. Violazione in materia di misura (contestazione sub iii.)

Contesto normativo

42. Ai sensi del punto 3 della deliberazione 218/2016/R/idr, a partire dall'anno 2017, i gestori sono tenuti a effettuare un numero minimo di tentativi di raccolta del dato della misura indicati dall'articolo 7, comma 1, del TIMSII, sulla base del consumo medio annuo (*Ca*) di cui all'articolo 10, del TIMSII medesimo (2 o 3 tentativi di raccolta l'anno rispettivamente per consumi medi annui *fino a o superiori a 3.000 mc*).

Argomentazioni del Comune

43. Con riferimento alle violazioni *sub iii.* il Comune rileva che, nelle more dei contenziosi pendenti con Acea Ato 5 S.p.A. e aventi ad oggetto l'affidamento del SII nel relativo ambito comunale, ha ritenuto di non adempiere agli obblighi oggetto di contestazione “*al fine di non ingenerare sovra-costi per soluzioni solo temporanee*”; in particolare, a detta del Comune “*realizzare un sistema il quale, invero, solo temporaneamente, avrebbe permesso la raccolta e l'invio dei dati sarebbe stato solo un rimedio più dannoso della malattia che avrebbe voluto curare*”.
44. Per tali ragioni, con la citata memoria del 31 agosto 2018, il Comune assumerebbe di presentare un'istanza di deroga, ai sensi del punto 5 della deliberazione 218/2016/R/idr, al fine di sanare *ex post* il mancato adempimento degli obblighi contestati in materia di misura. I citati contenziosi con il gestore Acea Ato 5 S.p.A., dimostrerebbero, a parere del Comune, la difficoltà di attuazione del processo di aggregazione delle gestioni, di cui all'articolo 172 del decreto legislativo 152/2006, posta a base della richiesta di deroga.
45. Ad ogni modo il Comune chiede l'archiviazione della contestazione in esame, affermando di aver agito in conformità allo spirito della regolazione, ossia perseguendo un utilizzo efficiente della risorsa idrica e l'economicità della gestione.

Valutazione delle argomentazioni del Comune

46. Con riferimento al rilievo *sub* iii., le argomentazioni difensive del Comune non risultano accoglibili e, anzi, mostrano la fondatezza della contestazione per le motivazioni di seguito esposte.
47. Con la delibera 218/2016/R/idr l’Autorità ha fissato determinati obiettivi generali e posto una serie di obblighi a carico del gestore del SII. Tra gli obiettivi perseguiti rientra, come correttamente indica il Comune, anche la gestione efficiente della risorsa idrica. Tuttavia, ciò può avvenire solamente attraverso il controllo puntuale del consumo, che costituisce oggetto di obblighi regolatori che perseguono una duplice finalità; da un lato, quella di garantire addebiti corretti, basati cioè sul consumo; dall’altro, quella di consentire all’utente stesso di monitorare i propri consumi e di raggiungere obiettivi di risparmio idrico e di conseguenza economico. A tali fini sono necessari l’installazione, la manutenzione e la verifica dei misuratori ed un numero minimo di tentativi di raccolta dei dati di consumo misurati.
48. Non essendo installati presso gli utenti adeguati strumenti di misurazione ai fini degli addebiti tariffari, per stessa ammissione del Comune, la violazione degli obblighi previsti dal TIMSII è di per sé accertata e non può darsi alcuna rilevanza alle affermazioni apodittiche sulla – ciononostante – garantita efficienza nell’erogazione del servizio. Allo stesso modo non risulta condivisibile l’argomentazione difensiva secondo la quale nelle more del contenzioso con Acea Ato 5, adempiere agli obblighi oggetto di contestazione avrebbe rappresentato una soluzione temporanea (tra l’altro costosa e dannosa), tenuto conto che, come rilevato dal medesimo Comune, il contenzioso con Acea Ato 5 è durato anni e si è concluso con una condanna del Comune a porre in essere tutte le attività necessarie all’assunzione da parte di Acea Ato 5 S.p.A. (gestore d’ambito nell’ATO 5 – FR), della gestione del SII nel territorio del medesimo Comune. Peraltro, non si vede come l’adempimento agli obblighi di installazione di strumenti di misura possa essere considerato costoso per il Comune, dal momento che la regolazione prevede che il gestore subentrante paghi al gestore precedente il cosiddetto “valore residuo”, ovvero gli investimenti sostenuti non ancora ammortizzati e, dunque, ripagati in tariffa (si veda, tra gli altri, l’art. 33 del MTI).
49. Parimenti risulta del tutto pretestuosa l’argomentazione che la memoria difensiva recherebbe una istanza di deroga che il Comune invoca del tutto tardivamente ed in modo palesemente irrituale. La delibera 218/2016/R/idr stabiliva, infatti, l’entrata in vigore delle disposizioni del TIMSII il 1 luglio 2016 (salvo di quelle relative ad alcuni obblighi rinviati al 2017), ma riconosceva all’Ente d’Ambito la facoltà di presentare istanza motivata di deroga (i.e. differimento del termine predetto) per un periodo massimo di dodici mesi, al solo fine di garantire al gestore, che dimostrasse di non potersi ottemperare, i tempi necessari per adeguare i propri sistemi informatici e gestionali alle nuove prescrizioni in tema di misura. Nel caso in esame, la richiesta di deroga oltre ad essere presentata dal Comune di Atina, anziché dall’Ente d’Ambito, sarebbe comunque manifestamente tardiva, in quanto successiva perfino alla contestazione della violazione da parte dell’Autorità.

50. Il Comune, quindi, si è reso responsabile della violazione del punto 3, della deliberazione 218/2016/R/idr e degli articoli 7, commi 1 e 10 del TMSII.

C. *Violazione in materia di carta dei servizi (contestazione sub iv.)*

Contesto normativo

51. L'articolo 2, comma 12, lettera p) della legge 481/95 attribuisce all'Autorità il potere di controllare che ciascun soggetto esercente il servizio adotti una Carta di servizio pubblico con indicazione di *standards* dei singoli servizi e di verificarne il rispetto. In particolare, la Carta dei servizi è il documento, adottato in conformità allo schema generale di riferimento di cui al d.P.C.M. 29 aprile 1999 nonché alla normativa in vigore, in cui sono specificati i livelli qualitativi attesi per i servizi erogati e le loro modalità di fruizione, incluse le regole di relazione tra utenti e gestore (articolo 1, comma 1, della RQSII).

Argomentazioni del Comune

52. In via preliminare il Comune ritiene sussistenti le condizioni, di cui all'articolo 3, comma 2, della RQSII, che prevede la possibilità di ottenere una deroga fino ad un massimo di 12 mesi per adeguarsi alle prescrizioni previste dalla RQSII, essendosi trovato in una situazione di difficoltà nel processo di aggregazione delle gestioni del SII considerati i conflittuali rapporti intercorrenti con Acea ATO5. Per tali ragioni, con la citata memoria del 31 agosto 2018, il Comune assumerebbe di presentare un'istanza di deroga ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della RQSII, al fine di sanare *ex post* il ritardo nell'adozione della Carta del SII, che a detta dello stesso Comune, sarebbe avvenuta in data 13 marzo 2018.

53. Inoltre, il Comune richiede l'archiviazione della contestazione in esame, deducendo di aver gestito il SII nel rispetto degli standard qualitativi previsti dalla regolazione, come dimostrerebbe l'assenza di contenzioso da parte degli utenti.

Valutazione delle argomentazioni del Comune.

54. Le argomentazioni addotte dal Comune a giustificazione del proprio operato, come la predetta istanza di deroga, non sono accoglibili.

55. Fino al 13 marzo 2018, il Comune non si era dotato di una Carta dei servizi, benché tale obbligo fosse perfino precedente all'attribuzione delle suddette competenze all'Autorità. Si rinveniva uno schema generale di Carta dei servizi già nel d.P.C.M. 29 aprile 1999, che ne prevedeva l'obbligatoria adozione da parte degli erogatori di servizi pubblici nel settore idrico, obbligatorietà successivamente ribadita nell'articolo 151 del decreto legislativo 152/2006 e, infine, dalla RQSII.

56. Peraltro, l'affermazione del Comune secondo cui avrebbe comunque adempiuto agli obblighi imposti dalla regolazione in materia di qualità e avrebbe garantito i diritti degli utenti è generica, in alcun modo documentata e comunque non considera che la

finalità dell'obbligo di adozione di una Carta dei servizi non si risolve nella mera predisposizione di un documento che contenga un elenco compiuto di prestazioni, ma costituisce uno strumento fondamentale a garanzia del diritto dell'utente ad una esatta conoscenza delle condizioni di erogazione del SII e dei propri diritti.

57. Tra l'altro, la dichiarata assenza di contenzioso non solo non può dimostrare che, pur in mancanza di una Carta dei servizi, il gestore ha garantito il rispetto degli obblighi di qualità e i diritti degli utenti, ma appare – semmai – come la più probabile conseguenza dell'aver lasciato l'utente all'oscuro delle prestazioni dovutegli e dei diritti allo stesso spettanti; tra l'altro, la sussistenza di un contenzioso per mancato rispetto degli standard previsti dalla RQSII (pur in assenza della Carta dei servizi) avrebbe rilevato, semmai, ai fini della contestazione di un ulteriore illecito o della determinazione della gravità della violazione.
58. Si aggiunga, infine, che la deroga prevista dall'articolo 3, comma 2, della RQSII e qui pretestuosamente invocata (basti pensare che l'istanza di deroga doveva essere presentata dall'Ente di governo d'ambito e per un periodo massimo di dodici mesi), innanzitutto, non attiene all'emanazione della Carta dei servizi, ma serviva a garantire al gestore subentrante nei diversi processi di aggregazione delle gestioni i tempi necessari per *“ottemperare alle prescrizioni in materia di qualità contrattuale”*, laddove – evidentemente e in secondo luogo – si trattasse di adempimenti nuovi, la cui obbligatorietà non fosse cioè preesistente.
59. A ciò aggiungasi che la Carta dei servizi, pur essendo stata adottata dal Comune in data 13 marzo 2018 riportava previsioni non conformi alla regolazione vigente in materia di qualità contrattuale di cui alla RQSII e in materia di misura di cui al TIMSII.
60. Pertanto, il Comune si è reso responsabile della violazione dell'articolo 3, comma 4, della deliberazione 585/2012/R/idr, dell'articolo 2, comma 4, della deliberazione 88/2013/R/idr, dell'articolo 7, comma 4 della deliberazione 643/2013/R/idr e dell'articolo 10, comma 5, della deliberazione 664/2015/R/idr nonché dell'articolo 1, comma 1, della RQSII.
61. Infine, si prende atto che, come rilevato da Acea Ato 5 con le citate note del 3 e 7 maggio e del 10 ottobre 2018, dal 19 aprile 2018, la gestione del SII è stata assunta da Acea ATO 5, e pertanto da quella data è vigente e applicabile all'utenza dell'ambito territoriale del Comune di Atina la Carta dei servizi del nuovo gestore; per tali ragioni non sussistono i presupposti per l'applicazione del provvedimento prescrittivo come prospettato al punto 1 della determinazione di avvio del presente procedimento.

D. VIOLAZIONI IN MATERIA DI COMPONENTE PEREQUATIVA UII (contestazione sub v.)

Contesto normativo

62. Con la deliberazione 6/2013/R/com, l'Autorità ha definito, a decorrere dall'1 gennaio 2013, agevolazioni tariffarie per la fornitura di acqua per le utenze situate nei Comuni

danneggiati dai vari eventi sismici verificatisi nei giorni dal 20 maggio 2012, prevedendo i criteri e le modalità di copertura dei relativi oneri attraverso l'istituzione di un'apposita componente tariffaria (UI1) da applicare alla generalità delle utenze (articolo 24, comma 1); l'articolo 24, comma 4, della medesima deliberazione ha stabilito, inoltre, che i gestori del SII devono versare a CSEA entro 60 giorni dal termine di ciascun bimestre, gli importi derivanti dall'applicazione della componente UI1.

Argomentazioni del Comune e valutazione delle argomentazioni

63. Il Comune si è reso responsabile della violazione dell'articolo 24, comma 1, della deliberazione 6/2013/R/com e dell'articolo 2, comma 1, della deliberazione 529/2013/R/com, in quanto, come ammesso dallo stesso in sede di verifica ispettiva e con la memoria del 31 agosto 2018, con riferimento al periodo 1 gennaio 2013 – 18 aprile 2018, non ha mai applicato nelle fatture la componente UI1 ai clienti finali e conseguentemente, come dichiarato da CSEA con la citata nota del 2 agosto 2022, non ha versato i relativi corrispettivi alla stessa CSEA.
64. Infine, in disparte la circostanza che gli importi relativi alla componente UI1 non versati dal Comune a CSEA saranno oggetto di procedura di accertamento e riscossione da parte della stessa CSEA nei termini previsti dall'articolo 24, commi 4 e 5, della deliberazione 6/2013/R/com, con l'avvenuto trasferimento del 19 aprile 2018 della gestione del SII nell'ambito territoriale del Comune di Atina ad Acea ATO5 S.p.A., è venuta meno l'esigenza di adottare un provvedimento prescrittivo, così come prospettato al punto 1 di cui alla determinazione di avvio del presente procedimento.

Argomentazioni del Comune in merito al rispetto dei termini procedurali e valutazione delle argomentazioni del Comune

65. Infine, con la nota del 1 settembre 2022, di risposta alla richiesta di informazioni del Responsabile del procedimento, il Comune ha chiesto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio, stante il superamento del termine, ritenuto perentorio, per l'adozione del provvedimento finale, stabilito con la determinazione DSAI/30/2018/idr.
66. La richiesta di archiviazione del procedimento sanzionatorio formulata dal Comune non può essere accolta per le seguenti ragioni.
67. Circa il lamentato mancato rispetto dei termini procedurali (e per quanto qui attiene a quello di chiusura della fase istruttoria), occorre rilevare che secondo un autorevole orientamento giurisprudenziale formatosi in relazione ai procedimenti sanzionatori dell'Autorità (cfr. TAR Lombardia, sez. I, 9 dicembre 2021, n. 2770; 22 novembre 2021, n.2589; 10 settembre 2021, n. 1983; 16 luglio 2021, n. 1744; 25 maggio 2021, n 1299) il termine di conclusione del procedimento sanzionatorio ha natura ordinatoria.

La tesi è confermata da recentissime pronunce del TAR Lombardia che, a sostegno della natura ordinatoria del termine, evidenziano, tra l'altro, l'assenza di una disposizione normativa che stabilisca la perentorietà dei termini di conclusione dei procedimenti sanzionatori avviati dall'Autorità, nonché la prorogabilità del termine ai sensi del Regolamento Sanzioni, prorogabilità incompatibile con la natura perentoria dello stesso (da ultimo, Tar Lombardia, Sez. I, 2 gennaio 2023, n. 4).

68. D'altra parte, la decadenza dal potere sanzionatorio per mero decorso del tempo potrebbe far venir meno l'effetto deterrente dell'azione dell'Autorità in presenza di istruttorie particolarmente complesse e articolate che richiedono l'assunzione di dati e/o informazioni, l'espletamento di contraddittori rafforzati e/o il necessario espletamento del procedimento tariffario nell'ambito del quale vagliare e superare le violazioni contestate.
69. Muovendo dalla natura ordinatoria del termine di conclusione del procedimento, si deve poi considerare che nel caso in esame la tempistica procedimentale è strettamente connessa alle complesse vicende che caratterizzano la fattispecie.
70. L'avvio del procedimento è stato notificato al Comune di Atina in data 18 aprile 2018 e, sebbene in data 19 aprile 2018 il medesimo ente abbia consegnato in via definitiva gli impianti al gestore unico Acea Ato 5 S.p.A., su disposizione del Commissario ad acta, nominato dal giudice amministrativo in esito a un contenzioso instaurato nel 2012, la completa assunzione del SII da parte del gestore unico ha richiesto ulteriori attività dai tempi lunghi e dai costi ingenti.
71. La complessità della vicenda è stata peraltro da subito e ripetutamente ribadita dallo stesso Comune nelle proprie difese, tanto a sostegno della legittimità del proprio operato che delle istanze ivi contenute.
72. Lo stesso Comune, infatti, con la citata nota del 10 luglio 2018, aveva richiesto, e di fatto ottenuto, una proroga del termine – tra l'altro qualificato nella medesima memoria come “*ordinatorio*” – per presentare memorie difensive in ragione della “*indubbia complessità della tematica da affrontare tenuto conto anche della particolare oggettiva difficoltà della situazione creatasi nel corso degli anni*”.
73. La fase istruttoria del procedimento è stata caratterizzata, tra l'altro, da un complesso dialogo tra più parti in causa (Comune, gestore unico Acea Ato 5, Ente d'Ambito, consiglieri di minoranza del Comune di Atina e CSEA), con relativo scambio di memorie e richieste di informazioni, il che ha inciso inevitabilmente sulla durata del procedimento stesso. A tal proposito si rileva che, come descritto dettagliatamente nel primo paragrafo sul fatto, per concludere la fase istruttoria è stato necessario analizzare circa dieci note inviate dalle succitate parti.
74. Inoltre, l'esigenza di un'istruttoria completa ha richiesto di attendere la trasmissione delle proposte tariffarie successive al trasferimento della gestione ad Acea Ato 5 proprio in considerazione tanto dell'oggetto delle contestazioni, consistente tra l'altro nell'accertamento dell'illegittimo addebito da parte del Comune di Atina di una tariffa non decurtata e, quindi, più alta di quella dovuta dagli utenti, quanto del fatto che il procedimento sanzionatorio e prescrittivo era stato avviato in concomitanza con i passaggi conclusivi della particolare vicenda che da anni vedeva pendenti e difficoltose tutte le azioni necessarie a completare un avvicendamento gestionale

intrapreso nel lontano 2004. Tali predisposizioni tariffarie sono state, da ultimo, trasmesse da parte dell'Ente d'Ambito in data 4 luglio 2021 per il primo biennio MTI-3, ed è parso necessario tenerne conto, unitamente alle citate risposte di Acea Ato 5 e dell'Ente d'Ambito rispettivamente del 30 e del 31 agosto 2022, al fine di desumerne ulteriori elementi utili ai fini sanzionatori e prescrittivi.

75. A ulteriore sostegno della sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti per l'esercizio del potere sanzionatorio non può non rammentarsi quanto, da ultimo, è stato affermato dalla citata sentenza n. 1838/2022 con la quale il Tar Lombardia ha respinto il ricorso di un gestore del SII avverso una sanzione irrogata dall'Autorità, ritenendo che la fattispecie – peraltro omogenea a quella di cui trattasi nel presente procedimento – *“è stata interessata, oltreché dal procedimento sanzionatorio e prescrittivo, da un complesso procedimento tariffario relativo anche agli anni 2012/2013, a valle del quale ... è stato possibile accertare e meglio definire i termini delle violazioni e le ricadute sugli utenti finali (che ... hanno rilevato, in termini favorevoli, ai fini della quantificazione) nonché la necessità di archiviare il procedimento in parte qua”*.

QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE:

76. L'articolo 11 della legge 689/81 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.

L'Autorità applica i criteri di cui al sopra citato articolo 11 alla luce di quanto previsto dagli articoli 24 e ss. del Regolamento Sanzioni e Impegni.

77. Sotto il profilo della *gravità della violazione*, il Comune ha violato diverse disposizioni in materia di regolazione del SII. In particolare, con le violazioni *sub i.*, *ii.*, *iii* e *v.* il Comune di Atina ha leso il diritto degli utenti ad una corretta formazione e tempestiva applicazione dei corrispettivi tariffari la cui approvazione compete in ultima istanza all'Autorità nonché ad una corretta fatturazione del servizio reso basata sui consumi effettivi e misurati.

Inoltre, il Comune, con la violazione *sub iv.*, ha violato le disposizioni relative all'adozione della Carta dei servizi, volte a garantire agli utenti un'esatta conoscenza delle condizioni di erogazione del SII.

Si dà conto altresì del fatto che le condotte contestate *sub iii.*, *iv.* e *v.* sono cessate a far data dal 19 aprile 2018 a seguito dell'avvenuto il trasferimento della gestione del SII nel Comune di Atina ad Acea Ato 5 in qualità di gestore unico dell'Ambito ATO5 – FR.

In ordine alla *gravità della violazione*, non risultano accoglibili le argomentazioni difensive spiegate dal Comune nella memoria istruttoria del 31 agosto 2018 in quanto le stesse si limitano a riproporre i già dedotti elementi fattuali attinenti al contesto

della gestione del SII da parte del Comune (in particolare, il contenzioso con Acea Ato 5 e la soddisfazione dell'utenza per le modalità di gestione del servizio) i quali non appaiono idonei ad elidere l'offensività delle condotte illecite contestate, pacificamente ammesse dallo stesso Comune.

78. Con riferimento al criterio dell'*opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione* non risulta alcuna circostanza rilevante. A tal riguardo, non può accogliersi l'affermazione di cui alla memoria del Comune del 31 agosto 2018 secondo la quale, prima dell'avvio del procedimento, il Comune ha "*diligentemente conformato la propria azione alle contestazioni ricevute tanto che ha proceduto alla consegna degli impianti, all'adozione delle tariffe e della carta dei servizi*", trattandosi di adempimenti dovuti dal gestore in ragione degli obblighi imposti dalla normativa e della regolazione vigenti.
79. Quanto alla *personalità dell'agente* non risultano elementi rilevanti. In particolare, la circostanza che l'agente sia un ente pubblico territoriale non può giustificare per il Comune un trattamento più favorevole rispetto a quello riservato agli altri gestori del SII.
80. Per quanto attiene alle *condizioni economiche dell'agente*, si rileva che dal bilancio consuntivo relativo all'anno 2017, risulta che il Comune abbia conseguito entrate extratributarie per servizi pari a euro 434.544,96.
81. Gli elementi sopra evidenziati consentono di determinare le sanzioni nella misura complessiva di euro 32.900 (trentaduemilanovecento), di cui euro 5.700 per la violazione i; euro 15.000 per la violazione ii; euro 5.000 per la violazione iii; euro 4.700 per la violazione iv.; euro 2.500 per la violazione v

DELIBERA

1. di accertare la violazione, da parte del Comune di Atina, nei termini di cui in motivazione, del punto 1 della deliberazione 577/2014/R/idr (violazione i); dell'articolo 3, comma 4, della deliberazione 585/2012/R/idr, dell'articolo 2, comma 4, della deliberazione 88/2013/R/idr, dell'articolo 7, comma 4 della deliberazione 643/2013/R/idr, dell'articolo 39, comma 2, del MTI, dell'articolo 10, comma 5, della deliberazione 664/2015/R/idr, dell'articolo 36, comma 2, del MTI-2 e dell'art. 35 della RQSII (violazione ii); del punto 3, della deliberazione 218/2016/R/idr e degli articoli 7, comma 1, e 10 del TIMSII (violazione iii.), dell'articolo 3, comma 4, della deliberazione 585/2012/R/idr, dell'articolo 2, comma 4, della deliberazione 88/2013/R/idr, dell'articolo 7, comma 4 della deliberazione 643/2013/R/idr e dell'articolo 10, comma 5, della deliberazione 664/2015/R/idr nonché dell'articolo 1, comma 1, della RQSII (violazione iv.); dell'articolo 24, comma 1, delle deliberazione 6/2013/R/com (violazione v.);
2. di irrogare, nei confronti del Comune di Atina ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95, la sanzione nella misura complessiva di euro 32.900 (trentaduemilanovecento), di cui euro 5.700 per la violazione i; euro 15.000 per la

- violazione ii; euro 5.000 per la violazione iii; euro 4.700 per la violazione iv.; euro 2.500 per la violazione v.;
3. di ordinare al Comune di Atina, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera d), della legge 481/95 e con costi a suo carico:
 - a) di attivarsi presso l'Ente d'Ambito, entro 120 giorni dalla comunicazione del presente provvedimento, affinché nella prossima predisposizione tariffaria che lo stesso deve presentare per il gestore unico Acea ATO 5 S.p.A., subentrato alla gestione del Comune di Atina, l'Ente di governo dell'ambito tenga conto dell'obbligo del Comune di applicazione della tariffa determinata d'ufficio dall'Autorità (ponendo il valore massimo del moltiplicatore ϑ pari a 0,9) per le annualità 2012-2015 di cui alla deliberazione 577/2014/R/idr, modulando le eventuali componenti di recupero derivanti dalla mancata decurtazione da parte del Comune delle tariffe a valere sui consumi 2012-2015 attraverso i previsti meccanismi tariffari di conguaglio a garanzia della sostenibilità finanziaria efficiente;
 - b) di trasmettere all'Autorità prova documentale dell'ottemperanza agli ordini di cui sopra entro 10 giorni dalla scadenza del periodo assegnato per porre in essere ciascuna prescrizione;
 4. di ordinare al Comune di Atina di pagare la sanzione irrogata entro il termine di 30 giorni dalla data di comunicazione del presente provvedimento, con versamento diretto al concessionario del servizio di riscossione, oppure mediante delega ad una banca o alla Poste Italiane S.p.A. presentando il modello "F23" (recante codice ente QAE e codice tributo "787T"), come previsto dal decreto legislativo 237/97;
 5. di avvisare che, 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 689/81 (codice tributo "789T");
 6. di ordinare al Comune di Atina di comunicare l'avvenuto pagamento della sanzione amministrativa irrogata all'Autorità, mediante l'invio di copia del documento attestante il versamento effettuato via mail all'indirizzo protocollo@pec.arera.it entro cinque giorni dalla sua effettuazione;
 7. di comunicare il presente provvedimento al Comune di Atina (C.F. 00275650604), mediante pec agli indirizzi comuneatina@viapec.net e sindacocomuneatina@viapec.net, ad Acea ATO5 S.p.A. (P.IVA 02267050603), mediante pec all'indirizzo segreteria.aceaato5@pec.aceaspa.it all'Ente di Governo dell'ATO 5 Lazio Meridionale Frosinone (C.F. 02339810604) mediante pec all'indirizzo segreteria@pec.ato5fr.it, ai Consiglieri di minoranza del Comune di Atina, partecipanti al procedimento mediante pec agli indirizzi comunicati nel corso del procedimento, 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.

7 febbraio 2023

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini