

Deliberazione 16 marzo 2011 - VIS 37/11

Irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge n. 481/1995, nei confronti di ACEGAS-APS 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.

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 Acegas-Aps S.p.A (di seguito: Acegas o società) con lettera prot. 25012.
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, nota Acegas 16 giugno 2009, prot. Autorità 34041 – 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 Acegas, per non aver rispettato – con riferimento ad alcuni impianti, ed in particolare Acegas per l'impianto di Trieste – 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. La società ha chiesto con lettera 2 novembre 2009 (prot. Autorità 59584) di accedere agli atti del presente procedimento e di partecipare all'audizione finale avanti al Collegio. In data 1 dicembre 2009 (prot. 71448) è stato consentito l'accesso agli atti.
6. 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.
7. Acegas ha svolto le proprie argomentazioni difensive con nota 4 febbraio 2010 (prot. 5532).
8. Con nota 24 settembre 2010 (prot. Autorità 32085), 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. In data 12 ottobre 2010 si è svolta l'audizione finale di cui agli artt. 16, comma 3, e 10, comma 5, del d.P.R. n. 244/01. Nel corso dell'audizione, Acegas ha depositato la seguente documentazione integrativa (prot. Autorità 34480):
 - “Esemplificazione problematiche scavi ante 2008
 - Sensibilizzazione popolazione (2010)
 - Corrispondenza del Comune per mancato coordinamento ordinanze viabilità
 - Riepilogo tempi medi rilascio ordinanze viabilità 2009-2010
 - Proposta AcegasAps al Comune per miglioramento iter ordinanze (07.10.2010)
 - Caso di rilascio autorizzazione scavi contemporaneo con evento pubblico”.

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 Acegas, al 31 dicembre 2008, aveva risanato circa 14,48 km delle condotte in ghisa con giunti canapa e piombo in esercizio al 31 dicembre 2003 (complessivamente pari a 109,16 km), ossia solo il 13,26% circa del totale delle condotte da risanare. La società risulta pertanto inadempiente al predetto obbligo di sostituzione o risanamento.

A. Argomentazioni di Acegas

12. Acegas, con nota 4 febbraio 2010 (prot. 5532), sostiene che:

- a) l'attività istruttoria precedente all'avvio del procedimento sarebbe incompleta, in quanto limitata ad un unico atto istruttorio, la relazione tecnica prodotta da un consulente dell'Autorità in data 15 luglio 2009, e non terrebbe conto delle circostanze rappresentate dallo stesso esercente nel connesso procedimento di cui all'art. 12, comma 7 della deliberazione ARG/gas 120/08, volto ad ottenere la deroga dal rispetto dei termini per il progressivo risanamento della rete in ghisa con giunti canapa e piombo;
 - b) l'illecito sarebbe incolpevole perchè il mancato rispetto dell'obbligo di sostituzione o risanamento sarebbe dipeso dalle limitazioni e dai vincoli posti dagli enti locali competenti al rilascio dei permessi e delle autorizzazioni necessari all'effettuazione dei lavori; l'esercente avrebbe usato la diligenza richiesta nell'adempimento dell'obbligo in questione e gli ostacoli frapposti dall'amministrazione comunale avrebbero dovuto indurre l'Autorità ad esprimere un giudizio di "inesigibilità della condotta";
 - c) la società avrebbe agito in "buona fede", desumibile da una serie di elementi, quali il rispetto dell'obbligo di risanamento in tutti gli altri impianti gestiti dalla società, l'intensificazione dell'attività di ricerca di eventuali fughe di gas e gli esiti positivi di tali ricerche, la programmazione degli investimenti necessari per il risanamento.
13. Con la stessa nota, Acegas sottolinea di aver tenuto anche successivamente all'avvio del presente procedimento un comportamento apprezzabile; in particolare, ad avviso della società, dovrebbe assumere rilievo il ritiro di un bando di gara per l'effettuazione di interventi contestuali sulle reti gas ed idriche in favore di un'intensificazione degli interventi sulla sola rete gas, nonché l'affidamento alla propria controllata SIL S.r.l. di lavori per il "risanamento a tratte condotte in ghisa grigia con metodo relining" per il 2010 con probabilità di riaffidamento di analoghe attività anche per gli anni 2011, 2012 e 2013.
14. Nel corso dell'audizione avanti al Collegio la società ha confermato la propria linea difensiva ed ha richiamato (allegando documentazione a supporto) l'opera di sensibilizzazione realizzata nei confronti: a) del Comune, che ha condotto alla riduzione della durata media del procedimento di autorizzazione dei lavori di scavo da 43 a 9 giorni; b) degli amministratori di condominio e della cittadinanza al fine di evitare ulteriori rallentamenti nella fase di ricollegamento delle derivazioni di utenza.
15. Nella stessa occasione, la società ha riferito: a) di aver aperto un'unità operativa a Trieste al fine di accelerare i lavori di sostituzione delle condotte con giunti canapa e piombo; b) di aver raddoppiato le ispezioni della rete; c) di essere partecipata, attraverso una società holding, dal Comune di Trieste per oltre il 30%.

B. Valutazione delle argomentazioni di Acegas

16. Le argomentazioni di Acegas non sono condivisibili.
17. Innanzitutto si rileva che, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 244/01, l'attività preistruttoria serve solo ad individuare il *fumus* di una possibile violazione della regolazione, ovvero i presupposti per l'avvio di un procedimento sanzionatorio, quindi non deve essere particolarmente approfondita anche perché non viene svolta in contraddittorio con l'impresa.

18. In ogni caso nella fattispecie l'attività preistruttoria svolta dagli Uffici che ha preceduto l'adozione della deliberazione di avvio VIS 92/09 è stata assai approfondita, riguardando - come risulta dalla relazione tecnica 15 luglio 2009 - il complessivo "stato di avanzamento del risanamento/sostituzione/dismissione delle condotte in ghisa con giunti canapa e piombo negli impianti di distribuzione del gas". Essa quindi non si è focalizzata solo sul rispetto da parte degli esercenti dell'obbligo di sostituzione del 30% della rete con condotte in ghisa con giunti canapa e piombo entro il 31 dicembre 2008, ma ha preso in esame anche la documentazione presentata a supporto delle istanze di deroga ai termini del 31 dicembre 2010 e del 31 dicembre 2012 per la sostituzione rispettivamente del 50% e del 70% della rete in questione, che tuttavia, riguardando obblighi posti per gli anni successivi all'anno 2008 per il quale si procede, sono estranei all'oggetto del presente procedimento.
19. Nondimeno, nel corso del procedimento l'esercente ha potuto svolgere le proprie argomentazioni difensive, allegando tutta la documentazione rilevante, compresa quella di cui l'esercente lamenta la mancata valutazione nella delibera di avvio del presente procedimento.
20. Peraltro la documentazione allegata all'istanza di deroga dei termini di cui sopra con lettera 16 giugno 2009 (prot. 34041/A) e nuovamente inviata dall'esercente nell'ambito del presente procedimento con nota 4 febbraio 2010 (prot. 5532/A) evidenzia come il mancato adempimento dell'obbligo di sostituire almeno il 30% delle condotte in ghisa con giunti canapa e piombo sia imputabile all'esercente, a nulla rilevando gli asseriti ostacoli frapposti dall'amministrazione comunale.
21. Infatti, dalla documentazione sopra richiamata risulta che Acegas:
- ha avviato il processo di sostituzione della propria rete con condotte in ghisa con giunti canapa e piombo solo nel novembre 2005 – e quindi a quasi un anno di distanza dall'adozione del Testo integrato – con l'approvazione del progetto esecutivo, relativo alla cd. "Macrozona 1, fase 1", per la sostituzione di circa 6 km di quella rete, pari appena al 5,49% della rete, a fronte del 30% da sostituire (cfr. all. 1.a alla lettera 16 giugno 2009); il termine di fine lavori era previsto per il 21 agosto 2007 (cfr. all. 1. b alla lettera 16 giugno 2009);
 - ha approvato il progetto esecutivo relativo alla cd. "Macrozona 1, fase 2", per altri 6 km della rete con giunti canapa e piombo, solo il 31 ottobre 2006 (cfr. all. 1.c alla lettera 16 giugno 2009);
 - ha conferito l'incarico di progettazione delle opere di potenziamento e rinnovo delle condotte delle cd. "Macrozona 2" e "Macrozona 3" in data 11 settembre 2006, fissando rispettivamente quale termine per l'espletamento dell'incarico progettuale agosto 2007 e agosto 2008 (cfr. all. 1.d alla lettera 16 giugno 2009);
22. Dagli elementi acquisiti nel corso del procedimento risulta pertanto che Acegas non si è attivata tempestivamente per l'adempimento dell'obbligo di sostituire almeno il 30% delle condotte con giunti canapa e piombo entro il 31 dicembre 2008, essendosi limitata a prevedere che al 21 agosto 2007 fosse sostituita meno del 6% della rete e che nel mese di agosto del 2008 risultasse soltanto espletato l'incarico di progettazione dei lavori necessari per l'adempimento dell'obbligo in questione.

23. Le argomentazione difensive relative ad ipotetici ostacoli frapposti dall'amministrazione comunale all'attività di realizzazione dei lavori di sostituzione della rete non possono essere condivise.
24. Le suddette circostanze non sono dimostrate, anzi dagli atti acquisiti risulta che, tra il 2006 e il 2008, l'amministrazione comunale ha adottato le varie ordinanze di viabilità funzionali agli scavi per l'esecuzione dei lavori necessari per l'adempimento dell'obbligo in questione in un periodo compreso tra 2 e 100 giorni dalle rispettive istanze della società (cfr. all. 1.e alla lettera 16 giugno 2009). Né in senso contrario vale la lettera 11 settembre 2008 con la quale il Comune di Trieste, in risposta ad una richiesta di parere preventivo presentata dall'esercente in data 20 agosto 2008, manifesta perplessità sulla concreta fattibilità del programma di lavori preventivato da Acegas. A prescindere dal fatto che si tratta di una iniziativa assunta dallo stesso esercente proprio a ridosso della scadenza del termine del 31 dicembre 2008, il "parere preventivo" del Comune si limita a rilevare che il programma preventivato dall'esercente "*risulta (...) di difficile attuazione*". Il che è da ricondurre alla responsabilità dell'esercente, che avendo atteso il mese di agosto 2008 per la conclusione della sola fase progettuale dei lavori, non pare essersi attivato tempestivamente per l'adempimento dell'obbligo medesimo, posto sin dal settembre 2004. E' quindi l'inerzia dello stesso esercente ad aver reso l'adempimento dell'obbligo in questione "*di difficile attuazione*".
25. Sotto il profilo soggettivo si rileva che gli elementi sopra richiamati, inducono a qualificare la condotta dell'esercente quantomeno negligente, non avendo adottato le misure necessarie all'adempimento dell'obbligo in esame ed avendo anzi progettato l'attività di sostituzione in modo tale da renderne assai difficile la realizzazione nei termini previsti dal testo integrato.
26. Non ha alcun rilievo poi il richiamo alla buona fede la quale, consistendo in un errore incolpevole sulla liceità del fatto, assume rilievo solo in presenza di elementi positivi idonei ad ingenerare, nell'autore della violazione, l'erroneo convincimento della liceità del suo operato. Nella fattispecie, l'esercente non è incorso in nessun errore sulla liceità del fatto, ben sapendo che la mancata sostituzione di almeno il 30% delle condotte in ghisa con giunti canapa e piombo integrava la violazione dell'art. 11, comma 7 del Testo integrato. Ciò risulta anche dalla richiesta di parere preventivo al Comune di Trieste del 13 agosto 2008 con la quale l'esercente riconosce appunto la sussistenza dell'obbligo in questione, escludendo *in radice* ogni errore sulla liceità di un comportamento difforme da quanto imposto dall'art. 11, comma 7 del Testo integrato. In ogni caso, quand'anche vi fosse un errore sulla liceità del fatto, non vi sono i presupposti per configurare un errore scusabile e quindi incolpevole.
27. Le ulteriori circostanze impropriamente richiamate dall'esercente nell'ambito della "buona fede", possono al più rilevare sotto i profili della gravità della violazione o della personalità dell'agente, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 689/81. Del tutto irrilevante, a fronte dell'inadempimento di un obbligo giuridico, appare l'asserito interesse dell'esercente ad effettuare gli investimenti (remunerati in tariffa) necessari all'adempimento dell'obbligo stesso.

Quantificazione della sanzione

28. L'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 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.
29. A tal fine, l'Autorità con deliberazione ARG/com 144/08 ha adottato "linee guida per l'applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità ai sensi dell'art. 2, comma 20, lett. c), della legge 14 novembre 1995, n. 481".
30. Sotto il profilo della *gravità*, la violazione è idonea a pregiudicare un interesse di particolare rilievo, quale quello relativo 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 13,26% invece del 30%, del totale delle condotte da risanare. Va tuttavia tenuto conto che la violazione è circoscritta ad uno solo dei 5 impianti gestiti dall' esercente, quello di Trieste.
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. Sotto il profilo della *personalità dell'agente*, assume rilievo il fatto che la società:
- abbia ritirato il bando di gara per l'effettuazione di interventi contestuali sulle reti gas ed idriche in favore di un'intensificazione degli interventi sulla sola rete gas, nonché affidato alla propria controllata SIL S.r.l. i lavori per il risanamento delle condotte in ghisa con giunti canapa e piombo per il 2010, con probabilità di riaffidamento di analoghe attività anche per gli anni 2011, 2012 e 2013;
 - abbia ispezionato nel 2008 e nel 2009 la rete in alta, media e bassa pressione dell'impianto di Trieste in percentuali più alte di quelle imposte per il 2008 dall'art. 11, comma 2 del Testo integrato e per il 2009 dalla deliberazione ARG/gas 120/08;
 - abbia svolto attività di sensibilizzazione nei confronti del Comune e della popolazione ed abbia aperto un'unità operativa a Trieste, al fine di agevolare la sostituzione delle condotte con giunti canape e piombo.
33. Per quanto attiene alle *condizioni economiche dell'agente*, si rileva che il fatturato realizzato nel 2008 da Acegas nello svolgimento dell'attività di distribuzione e misura del gas naturale è pari ad euro 32.715.165, 69

DELIBERA

1. si accerta la violazione, da parte di ACEGAS-APS 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 ACEGAS-APS S.p.A., ai sensi dell’articolo 2, comma 20, lettera c), della legge n. 481/1995, una sanzione amministrativa pecuniaria, pari a euro 126.000 (centoventiseimila);
 3. si ordina ad ACEGAS-APS 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;
 4. decorso il termine di cui al precedente punto 3, 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”);
 5. si ordina ad ACEGAS-APS 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;
 6. il presente provvedimento sarà notificato, mediante plico raccomandato con avviso di ricevimento, ad ACEGAS-APS S.p.A., via del Teatro 5, 34121 Trieste e a Federconsumatori – Federazione nazionale consumatori ed utenti, via Palestro 11, 00185 Roma e al Comune di Trieste, piazza Unità d’Italia 4, 34121 Trieste e sarà 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