

DELIBERAZIONE 4 MAGGIO 2021

170/2021/S/IDR

**IRROGAZIONE DI SANZIONE AMMINISTRATIVA PECUNIARIA PER VIOLAZIONI DELLA
REGOLAZIONE TARIFFARIA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

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

Nella 1156^a riunione del 4 maggio 2021

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 20, lettere c), 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 del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244 (di seguito: d.P.R. 244/01);
- il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;
- 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);
- 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);
- l'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 2012, 585/2012/R/idr, recante "Regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni conformi alla legge

36/94 e al d.lgs. 152/06 e per la vendita di servizi all'ingrosso" e s.m.i. (di seguito: MTT);

- 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 22 gennaio 2015, 13/2015/R/idr, recante "Approvazione dello specifico schema regolatorio, recante le predisposizioni tariffarie per gli anni 2014 e 2015, proposto dall'Ufficio d'Ambito di Como" (di seguito: deliberazione 13/2015/R/idr);
- la deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 2015, 664/2015/R/idr, recante "Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2" (di seguito: deliberazione 664/2015/R/idr) nonché il suo Allegato A, recante "Metodo tariffario idrico 2016-2019 (MTI-2)" (di seguito: MTI-2);
- la deliberazione dell'Autorità 24 giugno 2016, 329/2016/E/idr (di seguito: deliberazione 329/2016/R/idr);
- la deliberazione dell'Autorità 16 febbraio 2017, 72/2017/R/idr, recante "Approvazione dello specifico schema regolatorio, recante le predisposizioni tariffarie per il periodo 2016-2019, proposto dall'Ufficio d'Ambito di Como (di seguito: deliberazione 72/2017/R/idr);
- la deliberazione dell'Autorità 2 febbraio 2018, 57/2018/A e s.m.i., recante il Regolamento di organizzazione e funzionamento e del nuovo assetto organizzativo dell'Autorità;
- la determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni dell'Autorità 9 maggio 2018, DSAI/33/2018/idr (di seguito: determinazione DSAI/33/2018/idr).

FATTO:

1. Con deliberazione 329/2016/E/idr, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) ha approvato quattro verifiche ispettive nei confronti di altrettanti gestori del servizio idrico integrato (di seguito: SII), enti di governo d'ambito o degli altri soggetti competenti individuati con legge regionale, per accertare il rispetto della regolazione sul MTT (a.a. 2012-2013), sul MTI (a.a. 2014-2015) e sul primo biennio del MTI – 2 (a.a. 2016-2019) oltreché, in particolare, la correttezza dei dati trasmessi all'Autorità ai sensi della deliberazione 347/2012/R/idr e successivi aggiornamenti, l'applicazione delle tariffe all'utenza e l'efficienza del servizio di misura.
2. 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) della Guardia di Finanza, ha effettuato, nei giorni 27-31 marzo e 3-6 aprile 2017, una verifica ispettiva presso Como Acqua S.r.l. (di seguito: Como Acqua), società individuata dall'Ente d'Ambito della Provincia di Como (Ufficio d'Ambito di Como, di seguito Ente d'Ambito o EGA), con deliberazione n. 36 del 29 settembre 2015, come gestore affidatario *in-house providing* del SII dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) di

- Como, attualmente ancora “gestore virtuale” d’ambito di talune gestioni tra cui quella del Comune di Gravedona ed Uniti (di seguito anche il Comune).
3. A seguito della citata verifica è emersa la necessità di richiedere, con nota del Direttore della Direzione Accountability e Enforcement dell’Autorità del 3 ottobre 2017 (prot. Autorità 32175), opportuni chiarimenti e riscontri documentali alle dichiarazioni rese in quella sede ai quali Como Acqua ha risposto con nota del 20 novembre 2017 (acquisita con prot. Autorità 37675).
 4. Dall’esame delle risultanze della predetta verifica ispettiva nonché dall’esame della nota e della documentazione inviata successivamente da Como Acqua con la citata nota del 20 novembre 2017, è emerso che, in violazione dell’articolo 1, comma 1 e dell’articolo 10, comma 2, del MTI e dell’articolo 1, comma 1 e dell’articolo 7, comma 2, del MTI-2, le citate gestioni ricomprese nel “gestore virtuale” d’ambito, tra cui il Comune di Gravedona ed Uniti, hanno dichiarato, quali rate di mutui di competenza rispettivamente degli anni 2014-2015 e 2016-2017, valori di rimborso che sono risultati essere non pertinenti alla realizzazione di infrastrutture del SII. In particolare, nella citata nota del 20 novembre 2017 Como Acqua, in risposta ai chiarimenti richiesti con la nota del 3 ottobre 2017, ha dichiarato che con riferimento ai mutui si è provveduto ad avviare un’attività di verifica con tutti i Comuni dell’ambito con supporto dell’EGA, in ordine alla riconducibilità al SII dei mutui contenuti nel file di cui al punto 5.4a della *check list*. Dalle verifiche effettuate, anche con il supporto di ulteriori documenti richiesti ai Comuni, risulta che alcuni mutui segnalati non sono riconducibili al Servizio Idrico Integrato. Como Acqua ha altresì allegato una tabella nella quale vengono riportate le non pertinenze accertate dall’EGA e/o ammesse dai medesimi Comuni (punto 5.4 della *check list* nonché “risposta chiarimenti punto 3.16” della relazione e doc. denominato “Documento punto 3.16_Valutazione Pertinenza Opere SII” allegati alla nota del 20 novembre 2017).
 5. Pertanto, con determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni dell’Autorità (determinazione DSAI/33/2018/idr), sono stati avviati, nei confronti dei Comuni di cui all’Allegato A alla citata determinazione DSAI/33/2018/idr, tra cui il Comune di Gravedona ed Uniti, diciotto procedimenti per l’accertamento di violazioni in materia di regolazione tariffaria del SII e per l’adozione dei relativi provvedimenti sanzionatori ai sensi dell’articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95. Con la medesima determinazione di avvio è stato individuato per ciascuno dei citati Comuni, ai sensi dell’articolo 45 del decreto legislativo 93/11 e dell’articolo 5, comma 1, del Regolamento Sanzioni, l’importo della sanzione amministrativa pecuniaria, pari, per il Comune di Gravedona ed Uniti, a euro 14.400 (quattordicimilaquattrocento), prevedendo che l’eventuale pagamento della predetta sanzione nella misura di un terzo del citato importo, entro il termine di trenta giorni dalla notifica della determinazione DSAI/33/2018/idr, avrebbe determinato l’estinzione del procedimento sanzionatorio ai sensi dell’articolo 5, comma 3, del Regolamento Sanzioni.
 6. Successivamente alla comunicazione della determinazione sopra indicata, con note del 29 maggio 2018 (acquisite con prot. Autorità 17024 e 17025), in seguito integrate

con nota del 18 giugno 2018 (acquisita con prot. Autorità 18899), è stata presentata, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 33/2013, un'istanza di accesso civico generalizzato, tra gli altri, agli atti del procedimento avviato con determinazione DSAI/33/2018/idr. A tale istanza di accesso il Responsabile del procedimento ha dato riscontro con nota del 5 luglio 2018 (prot. Autorità 20585) dopo aver effettuato tramite PEC, in data 20 giugno 2018, la comunicazione ai Comuni destinatari della determinazione DSAI/33/2018/idr, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 33/2013.

7. Con nota del 4 giugno 2018 (acquisita con prot. Autorità 17548), l'Ente d'Ambito ha inviato una comunicazione ai Comuni destinatari della citata determinazione DSAI/33/2018/idr indicando le modalità per aderire alla citata procedura semplificata.
8. Con nota dell'11 giugno 2018 (acquisita con prot. Autorità 18185), il Comune ha comunicato di non voler aderire alla suddetta procedura semplificata e, contestualmente, richiesto di essere sentito in audizione. Pertanto, il procedimento sanzionatorio è proseguito nelle forme ordinarie.
9. Con nota dell'11 novembre 2020 (prot. Autorità 36773), il Responsabile del procedimento ha formulato all'Ente d'Ambito una richiesta di informazioni volta a conoscere, tra l'altro, se in sede di predisposizione ai fini delle determinazioni tariffarie per il terzo periodo regolatorio siano state superate o si stia valutando di superare tutte le criticità contestate con la determinazione DSAI/33/2018/idr.
10. Con nota del 23 novembre 2020 (acquisita con prot. Autorità 38568), l'Ente d'Ambito ha riscontrato la citata richiesta di informazioni dell'11 novembre 2020.
11. Con nota del 29 dicembre 2020 (prot. 44096), il Responsabile del procedimento ha trasmesso la comunicazione delle risultanze istruttorie,
12. A seguito del confermato interesse del Comune di Gravedona ed Uniti ad essere sentito in audizione innanzi al Collegio (prot. Autorità 8526 del 25 febbraio 2021), in data 30 marzo 2021 si è svolta l'audizione finale del Comune. Le argomentazioni dedotte in sede di audizione dal Comune, per il tramite del suo consulente, sono state riepilogate nella nota trasmessa in data 31 marzo 2021 (prot. Autorità 14965).

VALUTAZIONE GIURIDICA

Contesto normativo

13. Con la deliberazione 643/2013/R/idr, l'Autorità ha introdotto il metodo tariffario idrico (Allegato A, di seguito: MTI) per gli anni 2014 e 2015, superando la logica transitoria e portando a compimento il primo periodo regolatorio quadriennale (2012-2015).
14. L'articolo 5, comma 1, della deliberazione 643/2013/R/idr, nel disciplinare la procedura di approvazione delle tariffe per gli anni 2014 e 2015, prevede che le stesse siano predisposte dagli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti all'uopo competenti anche sulla base dei dati, debitamente aggiornati, inviati nell'ambito del procedimento di raccolta dati disposto dalla deliberazione 347/2012/R/idr.

15. Con la deliberazione 664/2015/R/idr, l’Autorità ha introdotto il metodo tariffario idrico (Allegato A, di seguito: MTI – 2) per il secondo periodo regolatorio relativo alle annualità 2016-2019.
16. L’articolo 7, comma 1, della deliberazione 664/2015/R/idr, nel disciplinare la procedura di approvazione delle tariffe per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019, prevede che le stesse siano predisposte dagli Enti di governo dell’ambito o dagli altri soggetti competenti individuati con legge regionale anche sulla base dei dati, debitamente aggiornati, inviati nell’ambito dei procedimenti di raccolta dati disposti contestualmente alla deliberazione 643/2013/R/idr (recante il MTI).
17. Il MTI e il MTI – 2 riconoscono ai gestori del SII, rispettivamente per gli anni 2014 e 2015 e 2016-2019, i costi sopportati per il rimborso dei mutui di ciascun proprietario delle infrastrutture di terzi concesse in uso ai gestori stessi, nei termini stabiliti dall’articolo 1, comma 1, del MTI e dall’articolo 1, comma 1, del MTI – 2, ove vengono definiti, tra gli altri:
 - i Mutui dei proprietari (MTP) come il valore a moneta corrente delle rate dei mutui al cui rimborso ciascun Ente locale o sua azienda speciale o società di capitale a totale partecipazione pubblica, diverso dal gestore del SII, ha diritto in virtù della concessione in uso delle proprie infrastrutture, nei limiti di quanto giudicato ammissibile dall’Ente competente in data antecedente all’emanazione delle deliberazioni 643/2013/R/idr e 664/2015/R/idr, ad eccezione dei mutui stipulati per il finanziamento delle infrastrutture di proprietà del gestore del SII.
18. L’articolo 10, comma 2, del MTI e l’articolo 7, comma 2, del MTI-2 prevedono che, in caso di aggregazione tra due o più gestori del SII o di accordi di aggregazione da perfezionarsi nell’anno di determinazione tariffaria, è ammessa l’applicazione di un unico moltiplicatore tariffario, calcolato sulla base delle variabili economiche e di scala riferite al complesso delle gestioni, al netto delle transazioni tra i medesimi gestori.
19. Con la deliberazione 13/2015/R/idr, l’Autorità ha approvato la predisposizione tariffaria MTI per gli anni 2014 e 2015, presentata dall’Ente d’Ambito, ai sensi dell’articolo 10, comma 2, del MTI, per il gestore virtuale d’Ambito che ricomprendeva le gestioni del SII operanti nell’omonimo territorio dell’ATO di Como di competenza dell’Ente d’Ambito stesso, tra cui i Comuni di cui all’Allegato A alla citata determinazione DSAI/33/2018/idr.
20. Con la deliberazione 72/2017/R/idr, l’Autorità ha approvato la predisposizione tariffaria MTI – 2 per gli anni 2016-2019, presentata dall’Ente d’Ambito, ai sensi dell’articolo 7, comma 2, del MTI – 2, per le gestioni del SII – in via di aggregazione in Como Acqua – operanti nell’omonimo territorio di competenza dell’Ente d’Ambito stesso, tra cui i predetti Comuni indicati nell’Allegato A alla citata determinazione DSAI/33/2018/idr.

Argomentazioni del Comune di Gravedona ed Uniti

21. In sede di audizione finale innanzi al Collegio, con le argomentazioni poi riepilogate nella nota trasmessa all’Autorità in data 31 marzo 2021 (prot. 14965), il Comune di Gravedona ed Uniti ha rappresentato quanto segue, chiedendo l’archiviazione del procedimento.
22. In primo luogo, il Comune ha lamentato che l’Autorità, ove avesse voluto verificare i dati forniti da ogni gestore, *“avrebbe dovuto o effettuare singole ispezioni presso tutti i detti gestori ... o diversamente effettuare una ispezione “congiunta” coinvolgendo direttamente ogni singolo gestore e non per il tramite dell’EGA, fattispecie questa che ha non solo disorientato i comuni gestori ma parimenti non li ha messi nelle condizioni di poter valutare con le dovute cautele ... le risposte da fornirsi in sede ispettiva”*.
23. Il Comune, poi, ha posto in evidenza la contraddittorietà che inficerebbe il presente procedimento, determinandone la nullità, integrata dalla circostanza che, da un lato, i Comuni sono stati considerati quali meri terzi proprietari delle reti e, dall’altro, che l’EGA abbia richiesto agli stessi Comuni di sottoscrivere una dichiarazione di veridicità di dati di competenza dei soggetti gestori.
Al fine di dimostrare la dedotta contraddittorietà, il Comune ha menzionato la recente deliberazione dell’Autorità 75/2021/S/idr con la quale il gestore è stato sanzionato per un errore di dati relativi al soggetto mero terzo proprietario di cespiti forniti in uno al gestore del SII.
24. Secondo un ulteriore argomento spiegato in sede di audizione finale, ad avviso del Comune, l’EGA avrebbe esercitato illegittimamente le proprie funzioni, in particolare per avere *“operato in contrasto con quanto disposto dal vigente metodo tariffario non limitandosi a validare le informazioni fornite dai gestori ma imponendo un proprio metodo di raccolta dati, comprese le già citate dichiarazioni di veridicità difforni da quella allegata al metodo tariffario”*.
25. Con altra argomentazione, il Comune ha inteso porre in discussione l’istituto del “gestore virtuale”, asserendo che lo stesso non risulta disciplinato in alcun provvedimento dell’Autorità. Gli unici istituti che potrebbero ricondurre alla fattispecie in questione potrebbero essere quello dell’applicazione del moltiplicatore tariffario unico da parte di più gestori del SII, come previsto dall’art. 10 del MTI, e quello dello “schema regolatorio virtuale”, previsto dall’art. 10 del MTI-2. Tuttavia, non ricorrendo, nella specie, le condizioni per l’applicazione dei due citati istituti, ad avviso del Comune, *“l’adozione di un provvedimento basato sulla apodittica istituzione di un gestore virtuale d’ambito è del tutto priva di legittimazione e contraria alle stesse previsioni tariffarie adottate dall’Arera”*.
26. Nel corso dell’audizione innanzi al Collegio, il Comune ha inteso genericamente contestare la carenza di motivazione, negli atti del procedimento, circa la non riferibilità al SII dei mutui contestati, che troverebbe fondamento nel “Documento punto 3.16_ Valutazione Pertinenza Opere SII” allegato alla nota prot. 37675 del 20 novembre 2017 trasmessa da Como Acqua. Richiamando, a titolo esemplificativo, talune delle ragioni di non riconducibilità al SII dei mutui, come indicate nel predetto documento 3.16, il Comune ha sottolineato che la regolazione dell’Autorità non prevede una definizione di “rete meteorica” (motivazione invece utilizzata nel citato

documento 3.16) e, invece, prevede, tra le altre attività idriche, “*la raccolta e l’allontanamento delle acque meteoriche e di drenaggio urbano mediante (...) infrastrutture dedicate (fognature bianche) incluso la pulizia e manutenzione delle caditoie stradali*”.

Inoltre, il Comune ha posto in evidenza quelle che, a suo avviso, costituirebbero delle anomalie nella motivazione di non riconducibilità al SII di taluni dei mutui contestati. In particolare, il Comune ha segnalato che: 1) per il Comune di Binago, un mutuo è stato ammesso solo al 51%, in quanto sarebbero state realizzate anche opere di tombinatura; 2) per il Comune di Cantù, un mutuo è stato ammesso al 100% sebbene finalizzato alla realizzazione di una rete mista e pubblica illuminazione e 3) per il Comune di Domaso, avrebbe potuto concedersi di supportare per mezzo di una perizia giurata la riferibilità al SII di un mutuo invece non ammesso.

Con riguardo al giudizio di ammissibilità dei mutui compiuto dall’EGA, il Comune ha altresì lamentato che lo stesso, in conformità alle disposizioni del MTI, sarebbe tardivo e, come tale, nullo.

27. Inoltre, il Comune ha affermato la mancanza di un “*criterio logico di proporzionalità della pena*”, atteso che le sanzioni determinate in sede di avvio del procedimento per ciascun Comune “*variano da una percentuale dello 0,07% nel caso di Cantù, al 7,61% del Comune di Corrido. Il tutto senza tenere conto della questione della presunta riduzione di 1/3 della sanzione ridotta, posto che al più la sanzione già comminata viene confermata in spregio a qualsiasi logica matematica in base alla quale 1/3 di 2.500 è pari a 833*”.
28. Infine, il Comune ha contestato il mancato rispetto dei termini previsti dal Regolamento Sanzioni e, in particolare, del termine per la conclusione del procedimento, fissato in 220 giorni dall’atto di avvio del procedimento. A sostegno delle proprie contestazioni, il Comune ha invocato i recenti arresti giurisprudenziali del Consiglio di Stato di cui alle sentenze n. 584/2021 e n. 2309/2021.

Valutazione delle argomentazioni del Comune di Gravedona ed Uniti

29. Tutte le difese svolte dal Comune in sede di audizione, come riepilogate nella nota trasmessa in data 31 marzo 2021, non possono trovare accoglimento, in quanto infondate e pretestuose.
30. *In primis*, non risulta condivisibile l’argomentazione difensiva del Comune secondo la quale la verifica ispettiva condotta sarebbe illegittima perché svolta presso Como Acqua invece che presso i Comuni, e, in via subordinata, avrebbe dovuto essere integrato il contraddittorio con questi ultimi.
La verifica ispettiva è stata effettuata nei confronti del gestore interessato dalla predisposizione tariffaria MTI – 2 riferita all’intero ATO, ovvero Como Acqua, gestore affidatario *in-house providing* del SII nel territorio dell’ATO di Como, giusta deliberazione C.P. n. 36 del 29/9/2015.
La predisposizione tariffaria MTI-2 di Como Acqua è avvenuta per aggiornamento dei dati relativi alla predisposizione tariffaria MTI, sempre riferita all’intero ATO di Como, ma elaborata dall’EGA prima che fosse formalizzato l’affidamento a Como

Acqua. Tuttavia, l'EGA aveva già avviato il percorso di individuazione del gestore unico e, per tale motivo, la predisposizione MTI era stata riferita dall'EGA ad un gestore unico ancora "virtuale".

Sia alla data di predisposizione del calcolo MTI che a quella del calcolo MTI-2, i Comuni costituivano dei gestori "di fatto" per differenti motivazioni. In un caso, in quanto l'affidamento al gestore unico non era ancora avvenuto e, nell'altro, in quanto il gestore unico non era pienamente operativo e per talune funzioni doveva ancora avvalersi della collaborazione, tramite appositi contratti, dei gestori precedenti, tra cui i Comuni.

I dati oggetto di contestazione non erano stati inviati all'EGA e da quest'ultimo all'Autorità ai fini della determinazione della tariffa da applicare ai singoli Comuni bensì al fine della definizione della tariffa da applicare all'intero ambito in gestione a Como Acqua. I moltiplicatori tariffari risultanti dalle predisposizioni tariffarie oggetto della verifica ispettiva risultavano, infatti uguali per tutti i Comuni in via di aggregazione in Como Acqua, secondo un percorso di cessione della gestione di reti e impianti costituente un obbligo normativo.

L'interinale sussistenza, alla data della verifica ispettiva, delle gestioni comunali era dovuta alle tempistiche di perfezionamento della procedura di affidamento; tuttavia, è acclarato come le gestioni comunali non fossero in possesso dei requisiti per la prosecuzione della gestione, risultando Como Acqua l'unica gestione conforme alla normativa *pro tempore* vigente, fatto salvo l'eventuale riconoscimento in capo ai Comuni della possibilità di proseguire nella gestione in presenza dei cosiddetti requisiti di "salvaguardia". Non essendo stata riconosciuta alcuna salvaguardia ai Comuni in questione, la titolarità della gestione in capo ai medesimi era cessata *ex lege* e rimessa in capo a Como Acqua, soggetto gestore interessato dalla verifica ispettiva.

I dati forniti dai Comuni all'EGA per la definizione della tariffa d'ambito sono stati verificati pertanto nel contesto della verifica ispettiva presso il suddetto gestore Como Acqua, in quanto volti a definire la tariffa da applicare nell'intero ATO, ovvero quella di Como Acqua, basata peraltro sull'aggiornamento dei dati della tariffa del gestore virtuale.

In conclusione, i Comuni erano "gestori" di fatto chiamati a fornire i dati all'EGA per quanto di loro competenza e pur non costituendo più dei gestori titolati alla prosecuzione del servizio.

Si consideri, infine, che il coinvolgimento dei Comuni è avvenuto per il tramite dell'EGA in quanto quest'ultimo, quale soggetto regolatore locale, aveva coordinato la raccolta dei dati dei Comuni.

In conclusione, la verifica ispettiva è stata unica in quanto unica era la tariffa (o meglio, il moltiplicatore tariffario) da verificare, mentre l'imputazione delle contestazioni è stata rivolta ai Comuni in quanto i dati contestati erano stati inviati, al momento della predisposizione MTI, direttamente dai Comuni all'EGA; i dati in questione, della cui veridicità non potevano che essere responsabili i Comuni medesimi in quanto relativi a fatti di conoscenza dei medesimi, sono successivamente

confluiti nella predisposizione MTI-2 formulata dall'EGA in seguito alla prospettata individuazione del gestore d'ambito.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune, i dati relativi ai valori di rimborso dei mutui sono stati oggetto di contraddittorio con i Comuni a seguito della citata verifica ispettiva, in quanto a quest'ultimi sono state richieste, da parte di Como Acqua e dell'Ente d'Ambito, le informazioni in merito alla riconducibilità al SII dei mutui contenuti nel *file* di cui al punto 5.4.a della *check list*. In particolare, nella citata nota del 20 novembre 2017, la società Como Acqua ha dichiarato, in risposta al punto 3.16 (posto a base delle contestazioni in esame), che: *“Con riferimento ai mutui, come richiesto, si è provveduto ad avviare un'attività di verifica con tutti i Comuni dell'ambito con supporto dell'EGA, finalizzata a fornire a codesta spettabile Autorità, quanto richiesto in merito alla riconducibilità al SII dei mutui contenuti nel file di cui al punto 5.4.a della check list. Dalle verifiche effettuate, anche con il supporto di ulteriori documenti richiesti ai Comuni, risulta che alcuni mutui segnalati non sono riconducibili, in parte o totalmente, al Servizio Idrico Integrato”*. Ne consegue, pertanto, che il contraddittorio è stato ampiamente garantito al Comune nella fase antecedente l'avvio del procedimento sanzionatorio nonché nell'ambito del procedimento sanzionatorio medesimo (pur non essendosi lo stesso avvalso della possibilità di presentare memorie difensive in fase istruttoria).

L'assunto del Comune – sostenuto in sede di audizione finale – secondo il quale la circostanza che la verifica non sia stata svolta presso lo stesso non avrebbe messo il Comune nelle condizioni di valutare con le dovute cautele le risposte da fornire nella sede ispettiva, non risulta condivisibile. Il Comune, infatti, è stato posto nella condizione di argomentare e provare tutto quanto ritenuto utile ai fini della verifica di riconducibilità al SII dei mutui contestati, in un contraddittorio pieno con Como Acqua e l'EGA. Con la nota prot. 32175 del 3 ottobre 2017, infatti, l'Autorità ha richiesto ai predetti soggetti che, in relazione ai chiarimenti richiesti in ordine alla predisposizione tariffaria MTI, proposta dall'Ente di governo dell'ambito ai sensi dell'art. 10 della deliberazione 643/2013/R/idr in data antecedente l'affidamento del servizio a Como Acqua, *“sulla base dei dati trasmessi dai Comuni e dalle società all'epoca ricompresi nel gestore virtuale d'ambito”*, la richiesta di informazioni venisse estesa ai singoli soggetti responsabili dei dati comunicati ai fini tariffari o della bollettazione. Ne deriva che la riferibilità al Comune dei dati inerenti al mutuo non poteva che comportare, come di fatto avvenuto, il suo coinvolgimento ai fini dell'accertamento dei predetti dati, senza che alcuna violazione del dovere di collaborazione possa ritenersi integrata.

A conferma della pienezza del contraddittorio garantita ai singoli Comuni, valga considerare che, con deliberazione 87/2021/S/idr, è stata disposta l'archiviazione del presente procedimento sanzionatorio, per insussistenza delle violazioni contestate, nei confronti di altro Comune che ha dimostrato la correttezza degli importi dichiarati e considerati per l'elaborazione tariffaria MTI e MTI-2 dell'ATO di Como.

31. Non può condividersi l'assunto del Comune secondo il quale il riconoscimento dei costi per l'uso delle infrastrutture di terzi nella predisposizione della tariffa d'ambito confliggerebbe con la contestazione ai Comuni dei dati dei mutui; ad avviso del

Comune, infatti, avrebbe dovuto, più propriamente, effettuarsi la stratificazione dei cespiti comunali.

Il riconoscimento in tariffa dei costi per l'uso dell'infrastruttura di terzi è espressamente previsto dalla parte terza del Codice dell'Ambiente (d.lgs. 152/06).

I gestori, ai quali i Comuni sono obbligati a cedere la gestione delle infrastrutture (pur rimanendone proprietari, trattandosi di beni pubblici), hanno diritto al riconoscimento degli oneri relativi ai mutui già contratti per la realizzazione di infrastrutture idriche.

Si deve osservare che il riconoscimento in tariffa degli importi delle rate dei mutui è volto al ristoro di costi dei Comuni dei quali il gestore unico Como Acqua si deve fare carico, assumendosene l'onere assieme alla gestione dei beni ceduti in uso.

Con gli incrementi tariffari consentiti in vigore della predisposizione "virtuale" e della predisposizione di Como Acqua, veniva garantita ai Comuni la copertura di oneri da loro contratti nelle more della effettiva cessione dei beni e dei connessi debiti verso gli enti finanziatori.

L'eventuale stratificazione dei cespiti comunali, peraltro, non sarebbe stata in alcun modo in contrapposizione con lo schema di cui sopra. Infatti, ai sensi del metodo, qualora il gestore Como Acqua, dalla presa in carico dei cespiti comunali, avesse avuto diritto al riconoscimento di costi superiori al pagamento delle rate dei mutui contratti dai Comuni per la realizzazione dei suddetti cespiti, allora in tal caso i metodi avrebbero aggiunto (e non sostituito) in tariffa - quali costi riconoscibili - l'eventuale eccedenza tra la valorizzazione dei cespiti e le rate dei mutui.

Dal punto di vista della predisposizione tariffaria d'ambito, l'assenza della stratificazione dei cespiti ha portato al più alla non valorizzazione della suddetta eccedenza nella tariffa. Peraltro, la stratificazione dei cespiti in questione era stata indicata, nella relazione di accompagnamento alla predisposizione tariffaria MTI dell'EGA, come non effettuata da parte dei Comuni.

In ogni caso, tale eccedenza non viene riconosciuta nell'ipotesi in cui venga adottato il meccanismo di ammortamento finanziario dei beni del gestore, come fatto nel calcolo MTI dall'Ente d'Ambito di Como, così rendendo inutile la stratificazione dei cespiti (peraltro non eseguita dai Comuni).

Circa l'asserita assurdità della circostanza che il terzo proprietario fosse anche gestore, invero occorre osservare che la stessa non ha inciso e non poteva incidere sulle determinazioni tariffarie, in quanto:

- i Comuni sono gli unici proprietari dei beni che devono essere dati in gestione al gestore d'ambito e non possono essere conferiti in proprietà;
- all'epoca della comunicazione originaria dei dati dei mutui, i Comuni erano ancora gestori di fatto, come, del resto, lo erano alla data della verifica ispettiva, ma fin da allora il dato è stato comunicato dai Comuni per la definizione della tariffa dell'intero ATO (e non dei singoli Comuni), come se i beni fossero già stati ceduti in uso;
- la definizione della titolarità della gestione comunale (gestore, gestore cessato, proprietario di beni, gestore in aggregazione) non incide sulla modalità di

trattazione dei costi nella tariffa dell'ATO, fermo restando che tale tariffa deve essere idonea in ogni caso al ristoro delle rate dei mutui;

- la responsabilità della veridicità del dato comunicato non può che incombere in capo al titolare che ha trasmesso il dato medesimo.

Il richiamo operato dal Comune alla sanzione irrogata con deliberazione 75/2021/S/idr è peraltro del tutto inconferente.

Si precisa che, diversamente dal caso in esame, il soggetto sanzionato con la predetta deliberazione era subentrato nella gestione del servizio entro il Comune di Verona fin dal 2006, acquisendo il ramo d'azienda di altra società che, tuttavia, sulla base degli accordi stipulati, era rimasta proprietaria delle infrastrutture iscritte a cespite, dietro la corresponsione di canone. Il soggetto subentrato, tuttavia, aveva la disponibilità della documentazione ceduta da parte dell'altra società con il subentro e, in particolare, dei registri dei beni ammortizzabili, che erano stati utilizzati dal soggetto sanzionato per la ricostruzione della stratificazione dei cespiti del proprietario e, in particolare, per l'effettuazione dell'operazione di storno delle rivalutazioni (e, nello specifico, di ricostruzione dei fondi di ammortamento "storici" sulla base delle aliquote di degrado desumibili dalle fonti contabili), oggetto di contestazione.

Per tale motivo, la pretesa analogia tra i due procedimenti sanzionatori non è in realtà sussistente. Infatti, con riferimento al presente procedimento, al momento della predisposizione tariffaria, i dati relativi alla sottoscrizione dei mutui da parte dei Comuni erano nella conoscenza dei soli Comuni e avrebbero potuto essere a conoscenza del gestore d'ambito solo nel caso in cui si fosse concluso il processo di aggregazione, con la conseguente cessione dei debiti relativi ai finanziamenti contratti dai Comuni per la realizzazione delle infrastrutture.

Si precisa, inoltre, che, nel procedimento conclusosi con la delibera 75/2021/S/idr, la contestazione ha portato alla riduzione dell'eccedenza del valore delle immobilizzazioni (ammortamenti e oneri finanziari e fiscali) rispetto al valore del canone da versare al proprietario che è stato riconosciuto nella tariffa del gestore in questione (come sono stati riconosciuti, nella tariffa d'ambito dell'ATO di Como, gli importi dei mutui); l'eventuale similitudine tra i due casi avrebbe potuto al più sussistere qualora oggetto di contestazione fosse stato il corrispettivo del canone, analogo a quello dei rimborsi dei mutui; nel caso citato, tuttavia, l'onere da riconoscere al proprietario, il canone, era risultato corretto, a differenza di quello dei mutui, in quanto nell'immediata conoscenza del gestore che lo versava.

32. Del tutto pretestuosa deve ritenersi poi la contestazione da parte del Comune di un metodo di raccolta dati, da parte dell'EGA, difforme da quello previsto dal metodo tariffario vigente: il Comune, infatti, trascura di considerare che l'EGA non ha adottato un "proprio" metodo di raccolta dati, ma solo richiesto ai Comuni, su espressa richiesta dell'Autorità (prot. 32175 del 3 ottobre 2017) e a valle della verifica ispettiva condotta presso Como Acqua, i chiarimenti inerenti ai dati da ciascun Comune comunicati con riguardo ai mutui.

Peraltro, richiamato quanto indicato sopra per respingere l'ipotesi di equivoci tra fornitura dei dati per il rimborso di mutui e fornitura di dati per la determinazione di

ammortamenti e oneri finanziari dei beni dei Comuni (rammentando che la finalità dei dati è la medesima, *id est* stabilire quanto vada riconosciuto nella tariffa del gestore d'ambito, in particolare se solo l'importo delle rate dei mutui o una eventuale eccedenza), si deve respingere *in toto* anche l'affermazione secondo la quale l'EGA non avrebbe altro compito che quello di tramite tra l'Autorità e i gestori per l'invio di elaborati predisposti da questi ultimi.

Infatti, come stabilito sia dal d.lgs. 152/06 sia dalla regolazione, gli EGA sono i soggetti deputati alla predisposizione delle tariffe da proporre all'Autorità per l'approvazione; la regolazione è pertanto multilivello e non sussistono limiti *ex ante* alle modalità di svolgimento delle funzioni di predisposizione delle tariffe, purché al termine gli EGA presentino all'Autorità gli elaborati costituenti lo schema regolatorio seguendo i criteri previsti nei metodi tariffari.

33. Priva di fondamento risulta, inoltre, l'eccepita carenza di legittimazione del “*gestore d'ambito virtuale*” che il Comune fonda sulla mancanza di un'apposita disciplina dell'istituto.

La denominazione “gestore virtuale” è stata utilizzata dall'EGA per riferirsi alla casistica di cui al citato articolo 10, comma 2, MTI, relativo alla predisposizione di un unico moltiplicatore tariffario per gestioni in via di aggregazione.

Come detto, tale situazione è quella inerente al percorso di affidamento del servizio al gestore Como Acqua e, pertanto, non si ravvisano irregolarità, una volta chiarite le differenze terminologiche impiegate.

Si precisa, peraltro, che tutte le contestazioni mosse con la verifica ispettiva nascevano dall'analisi di prospetti di consolidamento dei dati dei gestori, compresi tutti i Comuni, con cui l'EGA aveva ottemperato alle previsioni dell'articolo 10 e, in particolare, alla elisione delle partite di interscambio “infra ambito”, con ciò riferendosi al complesso delle variabili di scala ed economiche delle gestioni.

La stratificazione dei cespiti dei Comuni, si ribadisce, non era alternativa alla dichiarazione delle rate dei mutui da aggiornare, bensì, eventualmente, aggiuntiva.

Infatti, il metodo idrico non dà luogo alla temuta duplicazione di costi (ovvero non somma i rimborsi dei mutui ai costi di capitale – ammortamenti e oneri finanziari) ma al più riconosce una eccedenza laddove la valorizzazione dei costi di capitale superi il costo dell'uso delle infrastrutture dei Comuni, ovvero, nel caso in esame, il valore dei mutui contratti dagli stessi.

34. Le doglianze del Comune riguardo alle valutazioni di riferibilità o meno al SII dei mutui dei singoli Comuni dell'ATO di Como sono inammissibili, in quanto estremamente generiche, e, comunque, infondate.

In primis, infatti, non può che porsi in evidenza come, nel corso del procedimento, il Comune di Gravedona ed Uniti non abbia mai puntualmente dedotto in merito alla riferibilità al SII del mutuo oggetto di contestazione nei suoi confronti.

Anche le argomentazioni da ultimo spiegate in sede di audizione in relazione alle motivazioni di esclusione dei mutui dei singoli Comuni da parte dell'EGA, oltre che non cogliere nel segno per quanto si dirà, appaiono articolate in modo generico, senza puntuali riferimenti e con un argomentare riferito alla generalità dei Comuni interessati dal procedimento.

Ed infatti, nella recente difesa del Comune, non vi è dimostrazione documentale che il singolo mutuo contestato al singolo Comune sia effettivamente pertinente al SII, contrariamente a quanto attestato dall'EGA. Riguardo al documento 3.16, peraltro, occorre osservare che la metodologia di accertamento seguita dall'EGA risulta correttamente improntata al principio del contraddittorio, poiché, da un lato, sono stati richiesti chiarimenti ai Comuni consentendo a questi ultimi di documentare la pertinenza al SII del mutuo in contestazione, e dall'altro, in attesa di riscontri formali, ha operato una presunzione di correttezza dei dati precedentemente forniti dagli stessi Comuni.

Si rammenta, infatti, che nel riscontro di Como Acqua alla richiesta di chiarimenti formulata dall'Autorità, reso con nota del 20 novembre 2017 (acquisita con prot. Autorità 37675) si è precisato che le verifiche in merito alla riconducibilità al SII dei mutui contenuti nel file di cui al punto 5.4a della *check list* sono state effettuate, *“anche con il supporto di ulteriori documenti richiesti ai Comuni ... Si precisa che laddove il Comune non ha fornito, come richiesto dall'EGA, le informazioni utili per fornire riscontro a codesta spettabile Autorità, si è proceduto nell'attesa di riscontro formale, a confermare il dato del mutuo fornito dal Comune nell'ambito delle varie ricognizioni svolte in precedenza e incrociando i dati forniti dalla Cassa Deposito e Prestiti. Per alcuni mutui per i quali risulta, da valutazioni fatte dall'EGA, un riconoscimento in parte della rata del mutuo, in attesa delle conferme formali da parte di alcuni Comuni, gli stessi sono stati considerati come "in parte" riconoscibili.* Per quanto attiene alle doglianze relative al merito delle motivazioni di non ammissibilità dei mutui, valga considerare quanto segue.

Le predisposizioni tariffarie in esame non sono relative al periodo 2012 – 2013 bensì ai metodi MTI e MTI-2 (anni da 2014 in avanti) in base ai quali le opere di “fognatura bianca” ovvero relative a reti di acque meteoriche non sono automaticamente ricomprese nel SII, ma lo sono solo se lo erano in precedenza sulla base delle determinazioni tariffarie dell'EGA. Poiché l'EGA non aveva dato luogo al calcolo di una tariffa reale media a livello di ATO prima del MTI, nella medesima non poteva essere stato ricompreso il riconoscimento degli oneri delle reti di acque meteoriche. Non essendo stato inserito nella tariffa del SII in precedenza, il suddetto riconoscimento non poteva essere inserito successivamente. Si vedano le definizioni di SII all'articolo 1 dei metodi citati che prevedono che il SII include *“le attività di raccolta e allontanamento delle acque meteoriche e di drenaggio urbano mediante la gestione e manutenzione di infrastrutture dedicate (fognature bianche), incluse la pulizia e la manutenzione delle caditoie stradali; tuttavia, ai fini della determinazione dei corrispettivi, laddove non già incluse nel SII alla data di pubblicazione del presente provvedimento, dette attività sono da considerarsi incluse tra le “attività non idriche che utilizzano anche infrastrutture del servizio idrico integrato”.*

Pertanto, l'EGA ha agito correttamente nel ritenere non pertinenti al SII le opere di fognatura bianca. Tale assunzione è peraltro ovvia alla luce del fatto che la gestione delle suddette opere non è stata conferita al gestore d'ambito e che, pertanto, non vi

sono motivi per cui la tariffa dell'ATO debba farsi carico di rimborsare mutui che non saranno neppure ceduti al pari delle opere connesse.

La presenza della definizione di fognatura bianche nel TIUC quale comparto dell'attività di fognatura non vale a supportare le contestazioni del Comune: occorre sempre valutare se la predetta attività sia stata esercitata dal gestore e, dall'altro, se sia valutabile ai sensi dei metodi tariffari applicabili.

Circa l'asserita incongruenza temporale dell'opera di validazione, la stessa non sussiste. È evidente che la disposizione a cui si fa riferimento è volta ad evitare il riconoscimento in tariffa di oneri impropri *ex ante* e non a impedire *ex post* l'annullamento di tali oneri laddove siano emersi come illegittimi.

Non è pertinente neppure il richiamo fatto dal Comune alle "perizie giurate" al fine di asserire che tramite le stesse avrebbe potuto chiedersi ai Comuni di ricostruire i documenti relativi ai mutui in contestazione. L'ipotesi del ricorso alla perizia giurata indicata nel DCO 290/12 citato, *in primis*, non è pertinente perché ivi riferita alla stratificazione dei cespiti e, in ogni caso, anche riguardo a quest'ultima, è stata poi ammessa nei metodi tariffari solo in via residuale, con riguardo a valori già iscritti nei libri contabili e, comunque in presenza di tre condizioni concorrenti (si rimanda, al riguardo al punto 2.1 della delibera 459/2013/R/idr), non riferibili in alcun modo al caso in esame.

È solo per mero scrupolo, poi, che si pone in evidenza come il riferimento, nelle note del Comune, all'ammissione al 100% del mutuo del Comune di Cantù che "*ha coperto la realizzazione di una rete mista e pubblica illuminazione*" non risulta riscontrabile nel documento 3.16 trasmesso da Como Acqua. L'asserzione di presunte anomalie motivazionali nel documento citato, pertanto, è priva di riscontro documentale.

Sempre per scrupolo difensivo, corre d'obbligo evidenziare la inesattezza dell'argomento del Comune speso per contestare l'ammissione al 51% di un mutuo del Comune di Binago "*in quanto sono state realizzate anche opere di tombinatura*": dal tenore dell'argomentare è evidente che il Comune intenda che la tombinatura consti della collocazione "sopra" la fognatura dei "tombini" per la raccolta delle acque meteoriche.

Invero, la dizione tombinatura non può che intendersi nell'accezione di costruzione di manufatto a forma di cunicolo ovvero, nello specifico, alla chiusura di corso d'acqua a cielo aperto, deputato alla raccolta di acque di fognatura bianca separata o alla realizzazione di canalizzazione chiusa per il drenaggio di altre acque bianche. In entrambi i casi, i costi sottesi alla tombinatura non sono riconoscibili nella tariffa del SII.

L'utilizzo del termine "tombini" per riferirsi a pozzetti di raccolta delle acque meteoriche a servizio delle caditoie disposte lungo una rete di fognatura mista - come adoperato nelle difese del Comune - è tecnicamente improprio e di uso comune solo in contesti non specialistici.

Infine, deve precisarsi la totale infondatezza del rilievo del Comune secondo il quale le valutazioni dell'EGA sarebbero tardive secondo le disposizioni del MTI. Controparte evidentemente dimentica che le verifiche disposte da Como Acqua e

dall'EGA sono state determinate dalle risultanze della verifica ispettiva svolta dall'Autorità, tenuto conto che, come sopra detto, anche dopo l'approvazione della predisposizione tariffaria, la regolazione prevede che l'Autorità possa “*verificare, anche successivamente all'approvazione della tariffa e anche effettuando verifiche ispettive presso i soggetti interessati, la correttezza delle informazioni trasmesse per i seguiti di cui all'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95*” (art. 2, comma 6, deliberazione 347/2012/R/idr).

35. Non risultano, infine, condivisibili le argomentazioni difensive del Comune secondo le quali, da un lato, mancherebbe un criterio logico nella quantificazione delle sanzioni determinate in sede di avvio del procedimento in relazione a ciascuno dei Comuni e, dall'altro, difetterebbe un criterio logico di proporzionalità della pena.

Da quanto argomentato, infatti, emerge *ictu oculi* che viene trascurata la circostanza che la sanzione determinata con riferimento a ciascuno dei Comuni sottoposti al presente procedimento deve essere sì valutata, sotto il profilo della proporzionalità, rispetto al fatturato di ciascun singolo Comune, ma ovviamente la stessa è stata quantificata tenendo conto non solo di questo unico criterio, pertanto non è stata determinata in una mera percentuale del fatturato del singolo Comune (ovviamente, sotto tale profilo, diversa per ciascuno dei singoli enti locali e con riferimento al quale deve risultare proporzionata).

L'asserzione del Comune secondo la quale difetterebbe un “criterio logico di proporzionalità della pena” non tiene conto, dunque, che le condotte contestate sono state valutate alla stessa stregua secondo un unitario criterio di quantificazione della sanzione, dall'applicazione del quale sono risultate sanzioni di importi che appaiono assolutamente proporzionati ai singoli fatturati dei Comuni.

Da ultimo, si precisa come la previsione del pagamento della sanzione nella misura ridotta di 1/3, prospettata, in sede di avvio del procedimento, quale modalità di estinzione del procedimento sanzionatorio secondo la procedura semplificata prevista dall'art. 5 del Regolamento Sanzioni, non incide sul *quantum* della sanzione al di sotto dell'importo di euro 2.500,00, essendo quest'ultimo il limite edittale minimo delle sanzioni dell'Autorità, come previsto dall'art. 45, comma 4, d.lgs. 93/11.

36. Da ultimo, occorre rilevare che le eccezioni del Comune in merito al superamento dei termini del procedimento sanzionatorio, come previsti dal Regolamento Sanzioni, risultano del tutto prive di fondamento. Secondo il costante orientamento giurisprudenziale formatosi in relazione ai procedimenti sanzionatori dell'Autorità, i termini endoprocedimentali hanno natura ordinatoria e assolvono ad una funzione di organizzazione dell'attività istruttoria, sicché sono sostanzialmente irrilevanti per il destinatario del procedimento. Al riguardo, preme porre in evidenza come, invero, il Comune non lamenti alcun pregiudizio che sarebbe in astratto derivato in capo allo stesso dal protrarsi del procedimento, limitandosi ad eccepire il superamento dei predetti termini.

In ogni caso, la durata del procedimento sanzionatorio deve ritenersi ragionevole e non ingiustificata ove, come nel caso di specie, la complessità dello stesso determini

la necessità del protrarsi dell'attività istruttoria e, quindi, di garantire altresì il diritto di difesa dell'interessato.

Come affermato dalla giurisprudenza, infatti, l'eccessiva durata del procedimento non è mai causa di invalidità del provvedimento conclusivo, soprattutto nel caso di atti preceduti da una fase istruttoria (Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 19 febbraio 2018, n. 1053; 16 giugno 2018, n. 3559).

Nel caso di specie, infatti, nella fase istruttoria del presente procedimento, gli altri Comuni hanno trasmesso articolate memorie difensive contenenti argomentazioni che per il loro carattere generale erano riferibili altresì alla posizione del Comune di Gravedona ed Uniti. Inoltre, a garanzia della posizione di quest'ultimo, il Responsabile del procedimento ha acquisito ogni elemento utile alla valutazione delle condotte contestate anche formulando una precisa richiesta di informazioni nei confronti dell'Ente d'ambito; alla luce di tali approfondimenti istruttori, alcuna doglianza appare fondatamente formulata da parte del Comune, tanto più rammentando che la giurisprudenza ha anche affermato che: “[i]l protrarsi dell'attività istruttoria, che ha comportato una dilatazione anche del tempo per la conclusione del procedimento, si configura, del resto, in termini di maggiore garanzia per l'interessata, che ha potuto partecipare pienamente al procedimento. Ne deriva che il decorso dei termini, comunque ordinatori, stabiliti dalla delibera ... non si è tradotta in una violazione di garanzie partecipative, né nella lesione di una consolidata posizione di affidamento” (Consiglio di Stato, Sez.VI, 22 luglio del 2014, n. 3893).

In sostanza, nel caso di specie, il protrarsi dell'attività istruttoria per l'esame delle argomentazioni difensive utilizzate dagli altri Comuni sottoposti al procedimento e riferibili anche al Comune di Gravedona ed Uniti, ha comportato una dilatazione del tempo per la conclusione del procedimento che si è tradotta in una maggiore garanzia anche per il predetto Comune.

Anche riguardo al termine di conclusione del procedimento sanzionatorio di competenza dell'Autorità, il Consiglio di Stato ha ripetutamente affermato il carattere ordinatorio dello stesso (cfr., tra le altre, sentenza 3401/2015); peraltro, la natura ordinatoria del predetto termine è stata ribadita anche successivamente alla sentenza n. 584/2021, con le recenti pronunce n. 1391/2021 e 1392/2021, nelle quali il Consiglio di Stato ha affermato, *incidenter tantum*, che “la perentorietà dei termini procedurali può aversi, quale eccezione alla regola della loro natura meramente ordinatoria o acceleratoria, soltanto laddove la stessa perentorietà sia espressamente prevista dalle norme che disciplinano in modo specifico i procedimenti di volta in volta considerati, o queste sanzionino espressamente con la decadenza il mancato esercizio del potere dell'amministrazione entro i termini stabiliti”, per concludere che “l'ordinamento non ha inteso prefigurare alcun termine, tantomeno perentorio, per la conclusione del procedimento sanzionatorio”.

37. Il Comune si è reso, pertanto, responsabile della violazione dell'articolo 1, comma 1 e dell'articolo 10, comma 2, del MTI e dell'articolo 1, comma 1 e dell'articolo 7, comma 2, del MTI -2, in quanto, ha dichiarato, quali rate di mutui di competenza, rispettivamente, degli anni 2014-2015 e 2016-2017, valori di rimborso che sono

risultati essere non pertinenti alla realizzazione di infrastrutture del SII. In particolare, dalla citata nota del 20 novembre 2017 inviata da Como Acqua in risposta ai chiarimenti richiesti dall’Autorità con la nota del 3 ottobre 2017, è emerso che, a seguito di una verifica effettuata con tutti i Comuni ricompresi nell’ATO di Como, alcuni mutui contenuti nel *file* di cui al punto 5.4.a della *check list* non sono riconducibili al SII. Nello specifico, dalla tabella prodotta da Como Acqua in allegato alla nota del 20 novembre 2017, è emersa per il Comune di Gravedona ed Uniti la non pertinenza al SII dei mutui nn. 4337324 (relativo a “RETE FOGNARIA”), 4415716 (relativo a “ACQUEDOTTO”) e 4530783 (relativo a “OPERE IDRICHE VARIE”) (punto 5.4 della *check list* nonché “risposta chiarimenti punto 3.16” della relazione e doc. denominato “Documento punto 3.16_ Valutazione Pertinenza Opere SII” allegati alla nota del 20 novembre 2017). Come già detto sopra, riguardo al predetto mutuo, il Comune non ha articolato alcuna puntuale difesa volta a dimostrare la riferibilità dello stesso al SII.

38. Si prende atto che, con nota del 23 novembre 2020, l’Ente d’Ambito, in risposta alla richiesta di informazioni dell’11 novembre 2020, ha confermato, a valle dei controlli effettuati nel corso del 2018 a seguito della citata verifica ispettiva, la non pertinenza al SII dei mutui oggetto del presente procedimento sanzionatorio, tra cui quelli relativi al Comune di Gravedona ed Uniti. Con la medesima nota, l’Ente d’Ambito, ha altresì dichiarato che avrebbe provveduto, nell’ambito dell’aggiornamento delle predisposizioni tariffarie del SII per gli anni 2018-2019, a superare le criticità riscontrate con la determinazione DSAI/33/2018/idr. Si dà atto dell’avvenuta trasmissione all’Autorità da parte dell’Ufficio d’Ambito di Como della proposta dello schema regolatorio tariffario MTI-2, aggiornamento anni 2018-2019, del gestore d’ambito Como Acqua. In merito all’eventuale superamento delle criticità rilevate nel presente procedimento, l’Autorità si riserva ogni ulteriore approfondimento nell’ambito del procedimento relativo alla successiva approvazione della predisposizione tariffaria.

QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE:

39. L’articolo 11 della legge 689/81 dispone 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.
40. Sotto il profilo della *gravità della violazione*, la violazione del Comune contrasta con la regolazione del SII prescritta a garanzia dell’effettività e della certezza del sistema tariffario nonché della completezza e correttezza delle informazioni da rendere all’Autorità per l’esercizio delle proprie funzioni. In merito a tale profilo,

occorre evidenziare che le violazioni contestate risultano essere circoscritte alle dichiarazioni tariffarie relative agli anni 2014-2015 e 2016-2017. Infine, si prende atto che, con nota del 23 novembre 2020, l'Ente d'Ambito, in risposta alla richiesta di informazioni dell'11 novembre 2020, ha dichiarato che avrebbe provveduto, nell'ambito dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie del SII per gli anni 2018-2019, a superare le criticità riscontrate con la determinazione DSAI/33/2018/idr e che detto aggiornamento è stato trasmesso all'Autorità; va tuttavia tenuto conto che la predetta documentazione dovrà essere oggetto di approfondita istruttoria e verifica da parte dell'Autorità nell'ambito della successiva approvazione della predisposizione tariffaria.

41. Con riferimento ai criteri dell'*opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione e della personalità dell'agente*, non risultano circostanze rilevanti.
42. Per quanto attiene alle *condizioni economiche dell'agente*, dal bilancio consuntivo relativo all'anno 2017, nelle more approvato, risulta che il Comune abbia conseguito ricavi pari a euro 896.806.
43. Gli elementi sopra evidenziati consentono di determinare la sanzione nella misura complessiva di euro 14.400,00 (quattordicimilaquattrocento/00) per la violazione dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 10, comma 2, del MTI e dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 7, comma 2, del MTI-2

DELIBERA

1. di accertare la violazione, da parte del Comune di Gravedona ed Uniti, nei termini di cui in motivazione, dell'articolo 1, comma 1 e dell'articolo 10, comma 2, del MTI e dell'articolo 1, comma 1 e dell'articolo 7, comma 2, del MTI-2;
2. di irrogare, nei confronti del Comune di Gravedona ed Uniti, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95, una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura complessiva di euro 14.400,00 (quattordicimilaquattrocento/00) per la violazione dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 10, comma 2, del MTI e dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 7, comma 2, del MTI-2;
3. di ordinare al Comune di Gravedona ed Uniti di pagare le sanzioni irrogate entro il termine di 30 giorni dalla data di notifica 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;
4. di avvisare che, 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 689/81 (codice tributo "789T");
5. di ordinare al Comune di Gravedona ed Uniti 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;
 6. di notificare il presente provvedimento al Comune di Gravedona ed Uniti (C.F. 03322340138) mediante pec all'indirizzo comune.gravedonaeduniti@halleypec.it, di comunicarlo all'Ufficio d'Ambito di Como mediante pec all'indirizzo aato@pec.provincia.como.it 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.

4 maggio 2021

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini