

**DELIBERAZIONE 16 MAGGIO 2023**  
**203/2023/S/IDR**

**CHIUSURA, CON ARCHIVIAZIONE, DI UN PROCEDIMENTO SANZIONATORIO AVVIATO NEI CONFRONTI DI UN GESTORE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO PER VIOLAZIONI IN MATERIA DI REGOLAZIONE SERVIZIO IDRICO INTEGRATO. ADOZIONE DI UN PROVVEDIMENTO PRESCRITTIVO PER VIOLAZIONI IN MATERIA DEL SERVIZIO DI MISURA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

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

Nella 1250<sup>a</sup> riunione del 16 maggio 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;
- l'articolo 2, comma 20, lettere 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;
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 e s.m.;
- 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;
- 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.;
- 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);

- l’Allegato A alla deliberazione dell’Autorità 28 dicembre 2012, 586/2012/R/idr, recante “prima Direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato” e s.m.i. (di seguito: Direttiva trasparenza fatturazione);
- 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 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 deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2019, 580/2019/R/idr, recante “Approvazione del metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio MTI-3”, nonché il suo Allegato A, recante il “Metodo tariffario idrico 2020-2023 (MTI – 3)” e s.m.i. (di seguito: MTI – 3);
- 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 determinazione del Direttore della Direzione Sistemi Idrici dell’Autorità 28 febbraio 2014, n. 2/2014, recante “Definizione delle procedure di raccolta dati ai fini della determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato per gli anni 2014 e 2015 ai sensi della deliberazione 643/2013/R/idr;
- la determinazione del Direttore della Direzione Sistemi Idrici dell’Autorità 30 marzo 2016, n. 3/2016, recante “Definizione delle procedure di raccolta dati e dello schema tipo per la relazione di accompagnamento alla predisposizione tariffaria, nonché indicazione dei parametri di calcolo, ai fini della determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 ai sensi della deliberazione 664/2015/R/idr;
- la determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni dell’Autorità DSAI/53/2018/idr del 31 luglio 2018 (di seguito: determinazione DSAI/53/2018/idr).

**FATTO:**

1. Con deliberazione 569/2017/E/idr, l’Autorità ha approvato quattro verifiche ispettive nei confronti di altrettanti gestori del 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 febbraio – 2 marzo 2018, una verifica ispettiva presso Consac Gestioni Idriche S.p.A. (di seguito anche società), gestore del servizio idrico integrato (SII) nell’area del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano ricompresa nell’Ambito distrettuale Sele facente parte dell’Ambito Territoriale Ottimale (ATO) della Regione Campania.
3. In esito alla predetta verifica ispettiva nonché dall’esame della documentazione inviata dalla società con nota del 24 aprile 2018 (acquisita con prot. Autorità 13772), con determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni DSAI/53/2018/idr (di seguito: determinazione DSAI/53/2018/idr), l’Autorità ha avviato, nei confronti della società, un procedimento per l’accertamento di possibili violazioni 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 n. 481/95. In particolare, con la citata determinazione è stato contestato che:
  - i in violazione dell’articolo 8, commi 1 e 6, del Metodo Tariffario Transitorio (MTT) approvato con la deliberazione 585/2012/R/idr, dell’articolo 16, commi 1 e 7, del Metodo Tariffario Idrico (MTI) per gli anni 2014 e 2015, approvato con la deliberazione 643/2013/R/idr e dell’articolo 14, commi 1 e 7, del Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio relativo alle annualità 2016-2019 (MTI-2), approvato con deliberazione 664/2015/R/idr nonché del punto 3.4.4 delle istruzioni allegata alla determinazione TQI 2/2012, la società ha indicato, nei prospetti di raccolta dei dati, incrementi patrimoniali (IP) relativi alla realizzazione di allacciamenti nonostante si trattasse di costi non capitalizzati e già contabilizzati in conto esercizio e ricompresi nei costi operativi efficientabili per l’acquisto di materie prime e per servizi (lavoro conto terzi) (punto 3.1 della *check list*);
  - ii in violazione dell’articolo 9, commi 1 e 2, del MTT, dell’articolo 16, comma 9, del MTI, dell’articolo 14, comma 8, del MTI – 2 nonché del punto 3.4.4 delle istruzioni allegata alla determinazione TQI 2/2012, la società avrebbe iscritto nel ModStratificazione del FileAto alcune immobilizzazioni in categorie diverse da quelle individuate dalla regolazione sulla base dell’effettiva natura dei beni; in particolare, la società ha iscritto i dati relativi alle categorie “manutenzioni e riparazioni”, “software” e “attrezzatura varia, minuta, appar. misur., contatori” in corrispondenza della categoria “Altre immobilizzazioni materiali e

- immateriali” (codice 16 della tabella 6) anziché in corrispondenza delle pertinenti categorie “Condutture e opere idrauliche fisse” e “Impianti di depurazione” (codici 5 e 7 della tabella 6, per le “manutenzioni e riparazioni”), “Software” (codice 15 della tabella 6, per “software”) e “Laboratori” (codice 12 della tabella 6, per attrezzatura varia, minuta, appar. misur., contatori”); inoltre, la società ha iscritto i dati relativi agli impianti di filtrazione in corrispondenza della categoria “Altri impianti” (categoria 11 della tabella 6) anziché in corrispondenza della pertinente categoria “Impianti di depurazione” (codice 7 della tabella 6); infine, in violazione dell’articolo 9, commi 1 e 2, del MTT, la società ha iscritto i dati relativi agli allacciamenti in corrispondenza della categoria “Gruppi di misura meccanici” (categoria 9 della tabella 6) anziché in corrispondenza della pertinente categoria “Condutture e opere idrauliche fisse” (categoria 5 della tabella 6) (punto 3.1 e doc. 3.1.a allegato alla check list); inoltre, la società avrebbe indicato nel ModLibro del FileAto, in corrispondenza dell’anno 1999, gli incrementi patrimoniali relativi a manutenzioni su fabbricati effettuate negli anni 2000-2006 e per i quali era noto l’anno effettivo di entrata in esercizio (punto 3.2 e doc. 3.2.a della *check list*);
- iii. in violazione dell’articolo 15, comma 2, del MTI e dell’articolo 13, comma 2, del MTI – 2, la società ha indicato nel perimetro delle immobilizzazioni del gestore del SII, ai fini della predisposizione tariffaria degli anni 2014-2017, alcuni incrementi patrimoniali, relativi a lavori per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, non riconoscibili nelle tariffe del SII, in quanto afferenti ad “attività non idriche che utilizzano anche infrastrutture del servizio idrico integrato” (punto 3.1 e doc. 3.1.a e 3.1.b allegati alla *check list*);
  - iv. in violazione dell’articolo 17, comma 1, del MTT, dell’articolo 21, comma 9, del MTI e dell’articolo 19, comma 9, del MTI – 2, la società non avrebbe correttamente determinato il valore delle immobilizzazioni dei proprietari diversi dal gestore non avendo valorizzato il capitale investito netto di terzi finanziato a fondo perduto (CINfp) (punto 3.5 allegato alla *check list*);
  - v. in violazione dell’articolo 8, comma 1, dell’articolo 22, comma 1 e dell’articolo 24, comma 1 del MTI – 2, la società ha dichiarato per alcuni Comuni (Auletta, Centola e Rutino), ai fini della predisposizione MTI – 2, valori di rimborso di rate di mutuo superiori ai debiti effettivi verso i rispettivi proprietari (punto 3.5 e doc. 3.5.f allegato alla *check list* nonché doc. 3.5.h, 3.5.i, 3.5.l, 3.5.m, 3.5.n e 3.5.o allegati alla nota del 24 aprile 2018);
  - vi. in violazione dell’articolo 32, comma 1, del MTT, dell’articolo 25, comma 2, del MTI e dell’articolo 23, comma 2, del MTI – 2, la società non avrebbe dichiarato tra le poste rettificative dei costi della produzione e, in particolare tra i rimborsi e indennizzi, il ricavo relativo agli importi corrisposti dai Comuni a copertura delle spese per il personale in mobilità presso la società, registrato a bilancio nell’anno 2011 alla voce A.1) del conto economico, (punto 3.4 della *check list*);
  - vii. in violazione dell’articolo 34 del MTT, la società non avrebbe dichiarato tra le altre componenti di costo, come contributi in conto esercizio con segno negativo,

i contributi erogati da alcuni Comuni nel 2011 a copertura dei costi di gestione di alcuni impianti fognari e depurativi (punto 3.4 della *check list*).

- viii. in violazione del punto 3 della deliberazione 218/2016/R/idr e dell'articolo 7, comma 1, della "Regolazione del servizio di misura nell'ambito del servizio idrico integrato a livello nazionale (TIMSII)" (di seguito: TIMSII) approvato con la citata deliberazione 218/2016/R/idr, la società, come dalla stessa dichiarato in sede di verifica ispettiva, effettua per le utenze con consumi medi annui superiori a 3000 mc solo due tentativi di raccolta all'anno del dato di misura, in luogo dei tre previsti dalla regolazione (punto 4.3 della *check list*);
- ix. in violazione del punto 3 della deliberazione 218/2016/R/idr e dell'articolo 10, comma 1, del TIMSII, la società, come dalla stessa dichiarato in sede di verifica ispettiva, determinerebbe il consumo medio annuo (Ca) per differenza tra due misure effettive, delle quali una è l'ultima disponibile (c.d. mis2) mentre l'altra (c.d. mis1), in alcuni casi, corrisponde ad un dato di misura risalente a circa tre anni prima, pur avendo la disponibilità di misurazioni più recenti (punto 4.2 della *check list*);
- x. in violazione dell'articolo 4, comma 3, lett. a), della "prima Direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato". (di seguito: Direttiva trasparenza fatturazione), approvata con la deliberazione 586/2012/R/idr, la società, come dalla stessa dichiarato in sede di verifica ispettiva, non comunica agli utenti finali nelle bollette il numero minimo di tentativi di raccolta annui del dato di misura previsto dal citato articolo 7, comma 1, del TIMSII (punto 4.5 della *check list*).

Nella determinazione di avvio del procedimento si precisava, in particolare, che le condotte relative alle contestazioni in merito alla mancata effettuazione e alla mancata comunicazione in bolletta del numero minimo di tentativi di raccolta delle misure delle utenze (condotte sub viii. e x.) nonché all'errato calcolo del consumo medio annuo (condotta sub ix.) non risultavano cessate, con perdurante lesione del diritto degli utenti ad una esatta conoscenza delle condizioni di erogazione del SII.

- 4. Nel corso dell'istruttoria Consac Gestioni Idriche S.p.A. ha presentato una memoria difensiva (acquisita con prot. Autorità 31732 dell'8 novembre 2018, di seguito memoria difensiva).
- 5. L'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale Sele (oggi sostituita dall'Ente Idrico Campano – EIC) ha trasmesso all'Autorità, per Consac Gestioni Idriche S.p.A., l'aggiornamento della predisposizione tariffaria MTI-2 in data 17 gennaio 2019 e, successivamente, l'EIC ha trasmesso, sempre per la società, la predisposizione tariffaria MTI-3 in data 4 luglio 2021.
- 6. A seguito dell'invio della citata memoria difensiva, non essendo state trasmesse – anche per il tramite delle citate predisposizioni tariffarie – informazioni e/o prove documentali dell'avvenuto superamento delle criticità contestate, con nota del 4 agosto 2022 (prot. Autorità 34115), il responsabile del procedimento sanzionatorio ha quindi formulato una richiesta di informazioni alla società richiedendo di:
  - chiarire, con riferimento alle contestazioni *sub* i-vii, se la società aveva intrapreso o intendeva intraprendere in occasione dell'aggiornamento della

- predisposizione tariffaria MTI-3 azioni correttive dei dati e valori oggetto delle citate contestazioni;
- documentare, con riferimento alla contestazione *sub* viii, l'avvenuta effettuazione, a decorrere dal 2018 come dichiarato nella memoria difensiva, dei tre tentativi di raccolta all'anno del dato di misura per le utenze con consumi medi annui superiori a 3000 m<sup>3</sup>;
  - documentare, con riferimento alla violazione *sub* x, l'avvenuta comunicazione, come dichiarato nella memoria difensiva, agli utenti finali nelle bollette del numero minimo di tentativi di raccolta annui del dato di misura;
  - trasmettere dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. 445/2000, avente ad oggetto sia la veridicità delle dichiarazioni rese nella memoria difensiva dell'8 novembre 2018 con riferimento alla contestazione *sub* ix, sia la veridicità delle dichiarazioni, dati e documenti trasmessi in risposta alla presente richiesta di informazioni.
7. La società ha riscontrato la predetta richiesta di informazioni con nota del 26 agosto 2022 (acquisita con prot. Autorità 36243) rilevando, tra l'altro, che eventuali ulteriori misure correttive inerenti alle contestazioni *sub* i.-vii. verranno valutate con l'EIC in sede di aggiornamento della predisposizione tariffaria MTI-3, ad oggi, tuttavia, non ancora trasmesso.
8. Con la nota prot. 11091 del 15 febbraio 2023, il Responsabile del procedimento ha comunicato alla società le risultanze istruttorie.

#### **VALUTAZIONE GIURIDICA**

9. Il presente procedimento ha ad oggetto una pluralità di violazioni della regolazione del SII, riconducibili all'adempimento delle prescrizioni in materia tariffaria, in materia di servizio di misura e di fatturazione dei consumi agli utenti finali.
10. Esaminati gli atti del procedimento, acquisiti fatti di cui alle risultanze istruttorie comunicate alla società dal Responsabile del procedimento con nota prot. 11091 del 15 febbraio 2023, rimaste prive di replica da parte di Consac Gestioni Idriche S.p.A. nella fase decisoria del procedimento.

#### **SOTTO IL PROFILO SANZIONATORIO, CONSIDERATO CHE:**

11. Il contenzioso amministrativo che ha riguardato i provvedimenti sanzionatori adottati dall'Autorità in seguito all'avvio del presente procedimento ha affrontato la questione sollevata dagli esercenti sanzionati relativa al mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio che determinerebbe l'illegittimità del provvedimento tardivo.
12. Come noto, fino a tutto il 2020 era pacifica la natura ordinatoria del termine (tra le molte, Cons. Stato, Sezione Sesta, nn. 6891/2020, 6888/2020, 6887/2020, 1053/2018, 911/2018, 468/2015, 3401/2015, 1084/2012), ma nel 2021 il Giudice amministrativo ha cominciato a ripensare il proprio tradizionale orientamento sulla natura ordinatoria del termine di conclusione (e sulla non invalidità della sanzione in

caso di superamento dello stesso) dei procedimenti sanzionatori dell’Autorità, giungendo ad affermarne la natura perentoria, con la conseguente invalidità del provvedimento tardivamente adottato (Cons. Stato, Sezione Sesta, nn. 584/2021, 2307/2021, 2308/2021 e 2309/2021).

13. L’Autorità ha resistito, per il tramite dell’Avvocatura dello Stato, all’affermarsi di detto nuovo orientamento, anche richiamando le ragioni di diritto poste a fondamento della precedente posizione e, da ultimo, ancora richiamate dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato con le sentenze 6888/2020, 6887/2020, 6891/2020.
14. In particolare, l’Autorità ha insistito sulla circostanza che nessuna disposizione di legge stabilisce la perentorietà del termine, di tal che non potrebbe sostenersi che lo spirare del termine regolamentare determini l’illegittimità del provvedimento tardivamente adottato, tanto più che il Regolamento Sanzioni, come modificato nel 2017, ha qualificato espressamente il termine di conclusione del procedimento come “ordinatorio” (ciò proprio in aderenza all’orientamento tradizionale in materia di ordinarietà del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio dell’Autorità).
15. A fronte delle difese svolte dall’Autorità in sede contenziosa, il Consiglio di Stato – e in particolare la Seconda Sezione alla quale nel frattempo è stata assegnata la competenza sui contenziosi relativi ai provvedimenti dell’Autorità – ha ripetutamente ritenuto di confermare il nuovo orientamento sulla natura perentoria del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio dell’Autorità; a parere del Consiglio di Stato, infatti, sebbene in linea generale solo una espressa disposizione di legge possa riconoscere il carattere della perentorietà a una scadenza temporale, tuttavia la particolarità del procedimento sanzionatorio rispetto al paradigma del procedimento amministrativo condurrebbe a diverse conseguenze, attesa la stretta correlazione sussistente tra il rispetto di quel termine e l’effettività del diritto di difesa, avente protezione costituzionale.
16. Per l’effetto, anche le sanzioni irrogate per violazioni in materia di regolazione del servizio idrico integrato sottoposte al vaglio del Consiglio di Stato sotto il profilo del rispetto del termine di conclusione del procedimento sono state definitivamente annullate (Cons. Stato, Seconda Sezione, nn. 4118/2022, 11340/2022, 3983/2023).

**CONSIDERATO CHE:**

17. Il Tar Lombardia non ha aderito al nuovo orientamento del Consiglio di Stato e continua, quindi, ad affermare – discostandosi consapevolmente dal Giudice di secondo grado – che, in assenza di una disposizione di rango sia primario che secondario che qualifichi il termine di conclusione del procedimento come perentorio, lo stesso non può che qualificarsi come ordinatorio; in particolare, il Giudice di prime cure, da un lato, condivide l’argomento svolto dalla difesa erariale relativamente alla prorogabilità del termine (espressamente prevista dal Regolamento Sanzioni) quale indice della sua natura ordinatoria e, dall’altro lato, aderisce alle preoccupazioni sollevate dalla difesa erariale in ordine al fatto che la “decadenza dal potere sanzionatorio per mero decorso del termine non garantirebbe l’effetto

deterrente che vi è sotteso, il quale potrebbe essere vanificato dalla necessità di attuare un contraddittorio rafforzato, imposto dalla direttiva 2009/72/CE sulle norme comuni al mercato dell'energia elettrica, attuata dal decreto legislativo n. 93 del 2011, oltre che dall'intrinseca complessità dell'istruttoria" (in questo senso, Tar Lombardia, Sezione Prima, 13 agosto 2022, n. 1930). D'altra parte, anche lo stesso Consiglio di Stato, dopo il "leading case" del marzo 2021 sulla "perentorietà" ha adottato una serie di pronunce che hanno comunque assegnato rilevanza alle valutazioni sulla "ragionevolezza" della durata dei procedimenti (Cons. Stato, Sezione Sesta, nn. 2307/21, 2308/21 e 2309/21; Cons. Stato, Sezione Seconda, n. 4216/22).

18. Tuttavia, lo stesso Giudice di prime cure, pur affermando la natura ordinatoria del termine del procedimento sanzionatorio, ha verificato in concreto se il superamento di detto termine – il quale di per sé non può mai determinare la decadenza dal potere sanzionatorio – potesse nei casi sottoposti al suo esame aver trovato o meno giustificazione nella necessità di approfondire l'attività istruttoria (la tesi, emersa già nel 2018, con sentenze TAR Lombardia, Sezione Seconda, nn. 2455/2018, 2456/2018 e 2458/2018, è stata successivamente ribadita nel 2021), risolvendosi in senso negativo anche con riferimento ai procedimenti sanzionatori avviati dall'Autorità per violazioni della regolazione del servizio idrico integrato, dando rilievo in particolare alla mancata proroga del procedimento per sopravvenute esigenze istruttorie (Tar Lombardia, I, n. 3/2023; in tal senso, altresì Tar Lombardia, I, 1926/2022, 1931/2022, 1932/2022).

**CONSIDERATO, QUINDI, CHE:**

19. L'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato dà un rilievo pregnante al "fattore tempo" ai fini dell'esercizio del potere.
20. L'Autorità, nel verificare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere, debba, alla luce della giurisprudenza sopra richiamata, verificare altresì, caso per caso, la durata del procedimento.
21. La verifica di cui al punto precedente debba essere condotta sulla base delle specifiche circostanze del caso concreto, considerando l'omogeneità del procedimento in argomento con quanto riscontrato nei giudizi di annullamento riguardanti i procedimenti in materia regolazione del servizio idrico integrato: più precisamente l'Autorità valuta se i tempi e i modi del procedimento in esame si presentino in stretta analogia con quelli già vagliati nelle sfavorevoli sentenze sopra citate e quindi tali da fondare un giudizio prognostico sul presumibile esito sfavorevole per l'Autorità dell'eventuale contenzioso promosso dalla Società.
22. Laddove detto giudizio di omogeneità tra i provvedimenti sanzionatori oggetto di annullamento e le circostanze del caso concreto dimostrino che non vi siano i presupposti per un esito sanzionatorio, l'Autorità è tenuta ad adottare un provvedimento di archiviazione.

**RITENUTO CHE:**

23. Il procedimento sanzionatorio avviato con determinazione DSAI/53/2018/idr risulti, in base all'avviso espresso dall'Avvocatura dello Stato, omogeneo a quelli relativi alla medesima materia chiusi con provvedimenti sanzionatori annullati dal Consiglio di Stato per tardività (da ultimo, cfr. Consiglio di Stato, Sezione Seconda, 19 aprile 2023, n. 3983); la durata di detto procedimento, e in particolare della fase istruttoria – per quanto in larga parte iniziata e consumata in costanza di una giurisprudenza, anche del Consiglio di Stato, che pacificamente affermava l'ordinatorietà dei termini del procedimento e sulla quale l'Autorità aveva riposto un legittimo e ragionevole affidamento – risulta superiore a quella già oggetto dalla recente giurisprudenza del Giudice amministrativo, sia di primo che di secondo grado, e detta durata non è stata condizionata dall'intervento di proroghe. D'altra parte, la richiesta di informazioni (prot. 34115) inviata dal Responsabile del procedimento il 4 agosto 2022 – e quindi quando il termine della fase istruttoria era già scaduto – non ha determinato, a seguito della risposta della società, l'esigenza di ulteriori indagini o sviluppi istruttori, essendo rivolta detta richiesta ad un riscontro di fatti già acquisiti al procedimento con la memoria dell'esercente del 8 novembre 2018 (prot. 31732).
24. Alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale sopra richiamata, non sussistano i presupposti per l'adozione di un provvedimento sanzionatorio, nella specie in termini di "durata" del procedimento sanzionatorio.
25. Per la sola ragione di cui sopra – fermo l'accertamento dei fatti e del loro carattere lesivo dei diritti degli utenti per come contenuto nella comunicazione delle risultanze istruttorie – si debba, pertanto, procedere all'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato con determinazione DSAI/53/2018/eel, ciò anche al fine di evitare una condanna alle spese nell'eventuale giudizio promosso dalla società o una condanna per lite temeraria secondo quanto previsto dall'art. 26, comma 2 del codice del processo amministrativo e, comunque, un ulteriore dispendio di attività amministrativa.

**SOTTO IL PROFILO PRESCRITTIVO (CONDOTTE SUB VIII., IX. E X.), CONSIDERATO CHE:**

26. Come recentemente affermato dal Consiglio di Stato – con la già citata sentenza n. 3983/2023 che pur ha annullato la sanzione irrogata dall'Autorità in materia di violazioni della regolazione del servizio idrico integrato – rispetto al potere prescrivito dell'Autorità, fondato sull'art. 2, co. 20, lett. d), della legge n. 481 del 1995 (secondo cui l'Autorità ordina all'esercente il servizio regolato la cessazione dei comportamenti lesivi dei diritti degli utenti e gli impone l'obbligo di corrispondere un indennizzo), non sussistono le ragioni di ordine costituzionale che esigono un limite massimo all'esercizio della potestà dell'Amministrazione.

**RITENUTO CHE:**

27. Con riguardo alla contestazione sub viii., la comunicazione delle risultanze istruttorie ha concluso per la non sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento prescrittivo previsto con la determinazione di avvio del presente procedimento, atteso che, con la risposta alla richiesta di informazioni del 26 agosto 2022, la società ha dichiarato (con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà) e documentato di aver cessato tale condotta contestata avendo trasmesso il "DB\_letture\_utenza" (anni 2020 e 2021) contenente i dati e le informazioni dei tre tentativi di rilevazione dei dati di misura effettuati agli utenti con consumi medi annui superiori a 3.000 m<sup>3</sup>.
28. In relazione alla condotta sub ix., come emerge dalle risultanze istruttorie comunicate dal Responsabile del procedimento, la società:
- a) ha determinato il consumo medio annuo (Ca) per differenza tra due misure effettive, delle quali una è l'ultima disponibile (c.d. mis2) mentre l'altra (c.d. mis1), in alcuni casi, corrisponde ad un dato di misura risalente a circa tre anni prima, pur avendo la disponibilità di misurazioni più recenti (punto 4.2 della *check list*), con conseguente lesione dei diritti degli utenti. Al riguardo, la società ha giustificato il proprio operato con la memoria difensiva dell'8 novembre 2018 avendo chiarito di considerare – come parametro "mis1" ai fini della determinazione del "Ca" – unicamente le misure "validate a seguito di verifiche compiute anche in loco sul misuratore". La società ha, in particolare, evidenziato che "In taluni casi capita che tali operazioni di controllo sulla veridicità delle letture rilevate si concludano dopo che le operazioni di emissione fattura si siano avviate. Nelle medesime, pertanto, il valore di "Ca" considerato non si basa sull'ultima lettura disponibile ma su quella meno recente validata". Tuttavia, come rilevato dal Responsabile del procedimento nella comunicazione delle risultanze istruttorie, l'argomentazione difensiva della società risulta infondata, tenuto conto della puntuale definizione di "validazione" del dato come prevista all'art. 1 del TIMSII. Come emerso dall'analisi della documentazione resa in sede di verifica ispettiva (si veda, in particolare, il documento 4.2.a allegato alla *check list*, denominato "estratto dbase con ca", nel quale la società riporta i dati utilizzati per il calcolo del consumo annuo di cinque utenze estratte a campione per gli anni 2016 e 2017), si rileva che per il 2017 la società ha utilizzato come mis1 un dato di misura risalente ad almeno tre anni prima (2014) nonostante fosse disponibile una misura rilevata del 2016 (con intercorrenza di almeno 300 giorni), anch'essa utilizzata per descrivere le modalità di calcolo del consumo medio annuo (in particolare come mis2 per calcolare il Ca del 2016). In particolare, dall'analisi delle fatture delle cinque utenze estratte a campione in sede di verifica ispettiva emerge che la società ha inserito in fattura dati di misura rilevati nel 2016 (doc. 2.1.b, 2.1.c, 2.1.d, 2.1.e e 2.1.f allegati alla *check list*); ciò posto, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1 del TIMSII, non poteva che trattarsi di dati validati, come peraltro risulta dallo stesso documento 4.1.a (colonna validazione). Difatti, ai fini che qui rilevano, l'articolo 1 del TIMSII definisce la validazione come quell'attività di verifica della qualità del dato proveniente dalla raccolta della

- misura o dall'autolettura del misuratore, finalizzata a valutare l'ammissibilità all'uso formale (tra cui la fatturazione) del medesimo dato, con presa di responsabilità da parte del gestore.
- b) permane pertanto l'esigenza di adottare il provvedimento prescrittivo previsto nella determinazione di avvio del presente procedimento in relazione alla violazione in esame, stante la necessità che il gestore provveda ad impiegare l'ultimo dato di misura validato e pertanto impiegato nella fatturazione dei consumi all'utenza.
29. In relazione alla condotta sub x., come emerge dalle risultanze istruttorie comunicate dal Responsabile del procedimento, la società:
- a) come dalla stessa ammesso, non comunicava agli utenti finali nelle bollette il numero minimo di tentativi di raccolta annui del dato di misura previsto dal citato articolo 7, comma 1, del TIMSII. In particolare, si prende atto che, con la risposta alla richiesta di informazioni del 26 agosto 2022, la società ha trasmesso copia delle fatture emesse nel 2022 dalla cui analisi, tuttavia, non è rinvenibile il superamento delle criticità oggetto di contestazione;
- b) permane pertanto l'esigenza di adottare il provvedimento prescrittivo previsto nella determinazione di avvio del presente procedimento in relazione alla violazione in esame, stante la necessità che il gestore provveda a comunicare agli utenti finali, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, punto 1, della Direttiva trasparenza fatturazione, nelle bollette di prossima emissione – a partire da quelle successive alla comunicazione del presente provvedimento – il numero minimo di tentativi di raccolta annui del dato di misura previsto dal citato articolo 7, comma 1, del TIMSII

## **DELIBERA**

1. di archiviare il procedimento sanzionatorio avviato con determinazione DSAI/53/2018/idr;
2. di ordinare a Consac Gestioni Idriche S.p.A., ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera d), della legge 481/95:
  - a) di determinare il consumo medio annuo (Ca) per ciascun utente finale, entro il 31 luglio 2023 a valere sull'anno 2024 e per tutte le successive annualità, in conformità a quanto previsto dal punto 3 della deliberazione 218/2016/R/idr e dall'articolo 10, comma 1, del TIMSII, utilizzando quale *mis1* il più recente dato di misura validato disponibile al gestore antecedente a *mis2*, a tal fine individuando detto dato (*mis1*) in quello impiegato nella fatturazione dei consumi all'utenza;
  - b) di comunicare agli utenti finali, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lett. a), della Direttiva trasparenza fatturazione, nelle bollette di prossima emissione – a partire da quelle successive alla comunicazione del presente provvedimento – il

- numero minimo di tentativi di raccolta annui del dato di misura previsto dall'articolo 7, comma 1, del TIMSII;
- c) di trasmettere all'Autorità prova documentale dell'ottemperanza agli ordini di cui sopra entro 10 giorni dalla scadenza del termine assegnato per porre in essere ciascuna prescrizione;
3. di comunicare il presente provvedimento a Consac Gestioni Idriche S.p.A. (P.IVA 00182790659), mediante pec all'indirizzo [consacgestioniidriche@arubapec.it](mailto:consacgestioniidriche@arubapec.it), e di pubblicarlo sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://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.

16 maggio 2023

IL PRESIDENTE  
*Stefano Besseghini*