

DELIBERAZIONE 13 GIUGNO 2023
253/2023/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 DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E DI ANAGRAFICA DEGLI OPERATORI. ADOZIONE DI UN PROVVEDIMENTO PRESCRITTIVO PER VIOLAZIONI IN MATERIA DI REGOLAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

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

Nella 1254^a riunione del 13 giugno 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 12, lettera p) e l'articolo 2, comma 20, lettere a), c) e d), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e s.m.i. (di seguito: legge 481/95);
- l'articolo 11 *bis*, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 e s.m.i., introdotto dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80;
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 e s.m.i. (di seguito: decreto legislativo 93/11);
- il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 aprile 1999, recante "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato";
- 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 23 giugno 2008, GOP 35/08, recante "Obblighi di natura informativa per gli esercenti i servizi di pubblica utilità nel settore energetico.

Definizione di un protocollo informatico unificato per la trasmissione di dati e documenti. Creazione di un elenco pubblico degli esercenti recante dati essenziali ai fini dell'informazione di utenti e consumatori" (di seguito: deliberazione GOP 35/08);

- 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";
- la deliberazione dell'Autorità 16 gennaio 2013, 6/2013/R/com, recante "Disposizioni in materia di agevolazioni tariffarie e rateizzazione dei pagamenti per le popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nei giorni del 20 maggio 2012 e successivi" e s.m.i.;
- la deliberazione dell'Autorità 28 febbraio 2013, 88/2013/R/idr, recante "Approvazione del metodo tariffario transitorio per le gestioni ex-CIPE (MTC) per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013 – modifiche e integrazioni alla deliberazione 585/2012/R/idr" (di seguito: deliberazione 88/2013/R/idr);
- 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);
- l'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità 23 dicembre 2015, 655/2015/R/idr, recante "Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQSII)" e s.m.i. (di seguito: RQSII);
- la deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 2015, 664/2015/R/idr, recante "Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI – 2";
- la deliberazione dell'Autorità 14 settembre 2017, 627/2017/R/idr;
- la determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni dell'Autorità DSAI/45/2018/idr del 14 giugno 2018 (di seguito: determinazione DSAI/45/2018/idr);
- la deliberazione dell'Autorità 28 febbraio 2023, 66/2023/S/idr, recante "Proroga del termine per l'adozione del provvedimento di chiusura del procedimento sanzionatorio e prescrittivo avviato con determinazione DSAI/45/2018/idr" (di seguito: deliberazione 66/2023/S/idr).

FATTO:

1. Con deliberazione 627/2017/E/idr, l'Autorità ha approvato sei verifiche nei confronti di gestori del servizio idrico integrato (di seguito: SII), destinatari di provvedimenti di esclusione dall'aggiornamento tariffario o di tariffe determinate d'ufficio, per

accertare l'applicazione delle medesime tariffe ovvero il rispetto del prescritto divieto di aggiornamento tariffario, nonché le tariffe applicate all'utenza dal 1 gennaio 2013 e la corretta applicazione della componente UI1. In attuazione di tale programma, l'Autorità, in collaborazione con il Nucleo Speciale per l'energia e il sistema idrico (ora, Nucleo Speciale Beni e Servizi, di seguito Nucleo ispettivo) della Guardia di Finanza, ha effettuato, nei giorni 19 e 20 dicembre 2017, una verifica ispettiva presso il Comune di Capoterra (CA) (di seguito anche Comune), gestore in economia del SII entro l'omonimo centro cittadino, ricompreso nel territorio dell'ATO Sardegna.

2. Alla luce degli esiti della citata verifica ispettiva, con determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni DSAI/45/2018/idr, l'Autorità ha avviato, nei confronti del Comune, un procedimento per l'accertamento di possibili violazioni di disposizioni in materia di regolazione del SII e di Anagrafica Operatori e per l'adozione dei relativi provvedimenti sanzionatori e prescrittivi ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettere c) e d), della legge legge 481/95. In particolare, è stato contestato al Comune che:

- i in violazione dell'articolo 4, comma 6, lettera a), della deliberazione 88/2013/R/idr, ha fatturato, nel corso del 2015, i consumi degli anni 2012 e 2013, variando le tariffe applicate in precedenza dallo stesso Comune, in assenza della necessaria predisposizione tariffaria MTC da parte dell'Ente d'Ambito; in particolare, il Comune, con le deliberazioni della Giunta Comunale n. 185 del 21 novembre 2012 e n. 124 del 24 luglio 2013, ha applicato ai propri utenti le tariffe che l'Ente di Governo (di seguito: Ente d'ambito o Egas) dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) unico regionale della Regione Sardegna (di seguito: ATO Sardegna) aveva predisposto (con la deliberazione n. 2 del 27 febbraio 2012) esclusivamente per il gestore affidatario del SII, non anche per le gestioni ex- CIPE, come il Comune di Capoterra (punto 2.2 e documenti 2.2.a, 2.2.b, 2.2.c, 2.2.e, 2.2.n, 2.2.o e 2.2.p allegati alla *check list*);
- ii in violazione dell'articolo 6, comma 1, lettera a), del MTI, ha fatturato i consumi degli anni 2014 e 2015, rispettivamente nel 2016 e nel 2017, variando le tariffe applicate in precedenza dallo stesso Comune, in assenza della necessaria predisposizione tariffaria MTI da parte dell'Ente d'Ambito; in particolare, il Comune, con le deliberazioni della Giunta Comunale n. 148 del 30 luglio 2014 e n. 74 del 13 maggio 2015, ha applicato ai propri utenti le tariffe che l'Ente d'ambito aveva predisposto (con le deliberazioni n. 10 del 23 aprile 2014 e n. 48 del 19 dicembre 2014) esclusivamente per il gestore affidatario del SII e non anche per le gestioni non ancora integrate in quell'ambito, come il Comune di Capoterra in qualità di gestore del SII in economia (punto 2.2 e documenti 2.2.f, 2.2.g, 2.2.n, 2.2.o e 2.2.p allegati alla *check list*);
- iii in violazione dell'articolo 24, comma 1, della deliberazione 6/2013/R/idr, non ha mai applicato nelle fatture la componente UI1 ai clienti finali, come ammesso dallo stesso Comune in sede di verifica ispettiva (punto 3.1 della *check list*);
- iv in violazione dell'articolo 2, comma 4, della deliberazione 88/2013/R/idr, dell'articolo 7, comma 4 della RQSII, non ha mai adottato la Carta dei servizi,

- come ammesso dallo stesso Comune in sede di verifica ispettiva (punto 2.1 della *check list*);
- v in violazione dell'articolo 5, comma 1, della deliberazione 347/2012/R/idr e della deliberazione GOP 35/08, non ha mai provveduto all'iscrizione all'Anagrafica Operatori dell'Autorità, come ammesso dallo stesso Comune in sede di verifica ispettiva (punto 1.1 della *check list*).
3. Con deliberazione 29 dicembre 2004, n. 25, l'Ente d'ambito ha individuato Sidris S.c.r.l. (ora Abbanoa S.p.A, di seguito Abbanoa), quale gestore affidatario *in-house providing* del SII nel citato ATO, a far data dal 1 gennaio 2005. Ciò nonostante, al momento dell'avvio del presente procedimento, non risultava che Abbanoa avesse assunto la gestione effettiva del SII in sostituzione del Comune così come non risultava che le condotte relative alle citate contestazioni fossero cessate. Pertanto, con la medesima determinazione DSAI/45/2018/idr sono state chieste al Comune e ad Abbanoa ulteriori informazioni in merito: all'assunzione della gestione del SII da parte di Abbanoa in sostituzione del Comune di Capoterra; alle modalità di adempimento da parte del Comune, anche per il tramite di Abbanoa, delle sopraccitate disposizioni in materia di corretta applicazione delle tariffe per gli anni 2012-2015 e delle azioni conseguenti, di fatturazione della componente tariffaria UI1, di adozione della Carta dei servizi e di iscrizione all'Anagrafica Operatori dell'Autorità. Abbanoa non ha mai dato riscontro alla citata richiesta di informazioni. Nel corso dell'istruttoria, il Comune ha presentato istanza di audizione finale innanzi al Collegio (acquisita con prot. Autorità 20445 del 4 luglio 2018) e una memoria difensiva (acquisita con prot. Autorità 25357 del 12 settembre 2018), con la quale ha in parte risposto alla richiesta di informazioni di cui alla determinazione di avvio del presente procedimento.
4. A seguito dell'invio delle citate comunicazioni del Comune e del mancato riscontro di Abbanoa, non essendo state trasmesse informazioni e/o prove documentali dell'avvenuto passaggio di gestione del SII ad Abbanoa e dell'avvenuto superamento delle criticità contestate, con note del 29 luglio 2022 il responsabile del procedimento ha quindi trasmesso una richiesta di informazioni ad EGAS (prot. Autorità 33211) in merito all'avanzamento del trasferimento della gestione al gestore unico, una richiesta di informazioni al Comune di Capoterra (prot. Autorità 33208) in merito alla fatturazione della componente tariffaria UI1 e alla predisposizione della Carta dei servizi, nonché una richiesta alla Cassa per i servizi energetici e ambientali in merito ai versamenti dovuti della componente UI1 (prot. Autorità 33210).
5. CSEA ha riscontrato la predetta richiesta di informazioni con nota del 1 agosto 2022 (acquisita con prot. Autorità 33443) mentre EGAS ha dato riscontro con nota del 5 agosto 2022 (acquisita con prot. Autorità 34356) rilevando, tra l'altro, che *“Il trasferimento della gestione del SII del Comune di Capoterra, a conclusione di un percorso congiunto Amministrazione comunale/Gestore che ha condotto alla predisposizione della documentazione propedeutica al trasferimento (stato di consistenza e piano degli interventi), è stato formalmente attivato con la nota EGAS prot. n. 3274 del 10.06.2022, con la quale è stato trasmesso l'atto di trasferimento della gestione, precedentemente concordato, al fine dell'acquisizione delle firme*

digitali; è pertanto da ritenersi imminente la sottoscrizione da parte di tutte le parti coinvolte. Come previsto nell'atto, a partire dalla sottoscrizione saranno avviate da parte di Abbanoa le procedure di acquisizione, a cui seguirà la fase di gestione delle infrastrutture. In particolare, affinché il trasferimento divenga efficace è necessario che sia portata a conclusione l'attività di acquisizione da parte del gestore subentrante del database delle utenze a ruolo di fatturazione e che quest'ultimo proceda alla lettura dei contatori; è inoltre necessario completare ulteriori attività circostanziate nell'atto. Ciò considerato è presumibile che il passaggio si perfezionerà con decorrenza 1 gennaio 2023".

6. Il Comune di Capoterra ha dato riscontro con nota del 10 agosto 2022 (acquisita con prot. Autorità 34889).
7. Con la nota prot. 57608 del 11 novembre 2022, il Responsabile del procedimento ha comunicato al Comune le risultanze istruttorie.
8. In data 28 dicembre 2022, il Comune di Capoterra ha trasmesso all'Autorità una memoria di replica alla comunicazione delle risultanze istruttorie (acquisita con prot. Autorità 70450).
9. In data 7 febbraio 2023, si è svolta l'audizione finale del Comune innanzi al Collegio dell'Autorità.
10. Con nota del 14 febbraio 2023 (acquisita con prot. Autorità 10489), il Comune di Capoterra il Comune, confermando la richiesta già formulata in sede di audizione, ha chiesto all'Autorità una proroga di 90 giorni del termine per l'adozione del provvedimento finale del procedimento sanzionatorio e prescrittivo avviato con determinazione DSAI/45/2018/idr "*per portare a compimento le attività volte al superamento delle criticità evidenziate nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie dell'11 novembre u.s.*"; con la stessa nota, il Comune ha inoltre trasmesso all'Autorità ulteriore documentazione relativa al trasferimento della gestione ad Abbanoa; la documentazione attestante l'applicazione della componente UI1 dall'anno di imposta 2019; le email di conferma dell'iscrizione del Comune all'Anagrafica Operatori dell'Autorità.
11. Con deliberazione 66/2023/S/idr del 28 febbraio 2023, l'Autorità, accogliendo l'istanza del gestore di cui alla citata nota del 14 febbraio 2023, ha prorogato di 90 giorni il termine per l'adozione del provvedimento in scadenza, assegnando al Comune di Capoterra il termine di 90 giorni, decorrente dalla comunicazione del provvedimento di proroga, per il compimento delle attività necessarie al superamento delle criticità evidenziate nella comunicazione delle risultanze istruttorie trasmesse dal responsabile del procedimento con nota prot. 57608 del 11 novembre 2022, con riferimento alle violazioni *sub* i., ii. e iv..
12. Entro il termine assegnato con la deliberazione 66/2023/S/idr, il Comune non ha trasmesso alcuna documentazione ai fini sopra indicati.

VALUTAZIONE GIURIDICA:

13. Il presente procedimento ha ad oggetto una pluralità di violazioni della regolazione del SII, riconducibili alla regolazione tariffaria e all'adozione della Carta dei servizi nonché una violazione in materia di Anagrafica operatori.
14. Esaminati gli atti del procedimento, acquisiti i fatti di cui alle risultanze istruttorie comunicate alla società dal Responsabile del procedimento con nota prot. 57608 del 11 novembre 2022 e tenuto conto di quanto argomentato e provato dal Comune nella fase decisoria del presente procedimento (in particolare, nella memoria di replica alla comunicazione delle risultanze istruttorie del 28 dicembre 2022, in sede di audizione finale e, infine, con la nota del 14 febbraio 2023), si rileva quanto segue.

SOTTO IL PROFILO SANZIONATORIO, CONSIDERATO CHE:

15. 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.
16. 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).
17. 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.
18. 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).
19. 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.

20. 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:

21. 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 93/11, 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).
22. 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:

23. L'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato dà un rilievo pregnante al "fattore tempo" ai fini dell'esercizio del potere.
24. 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.
25. 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.
26. 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:

27. Il procedimento sanzionatorio avviato con determinazione DSAI/45/2018/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, le richieste di informazioni inviate dal Responsabile del procedimento il 29 luglio 2022 (prott. 33208, 33201 e 33211) – e quindi quando il termine della fase istruttoria era già scaduto – non hanno determinato, a seguito della risposta dell'EGAS, del Comune e di CSEA, l'esigenza di ulteriori indagini o sviluppi istruttori, essendo dette richieste volte a ricevere aggiornamenti di fatti già acquisiti al procedimento con la memoria dell'esercente del 12 settembre 2018 (prot. Autorità 25357).

28. 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.
29. 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/45/2018/eel, ciò anche al fine di evitare una condanna alle spese nell'eventuale giudizio promosso dal Comune 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 I., II. E IV.*), CONSIDERATO CHE:

30. 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 prescrittivo dell'Autorità, fondato sull'art. 2, co. 20, lett. d), della legge 481/95, non sussistono le ragioni di ordine costituzionale che esigono un limite massimo all'esercizio della potestà dell'Amministrazione.

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

31. Con riguardo a tutte le violazioni contestate nel presente procedimento, la comunicazione delle risultanze istruttorie ha concluso per la sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento prescrittivo previsto con la determinazione di avvio del presente procedimento, rilevando, in particolare, che:
 - quanto alle violazioni *sub i. e ii.*, EGAS, con la citata risposta del 5 agosto 2022, ha altresì precisato che, alla predetta data, le medesime contestazioni non sono state considerate "*in sede di determinazione tariffaria MTI3 per il terzo periodo regolatorio del Gestore Abbanoa*";
 - quanto alla violazione *sub iii.*, il Comune ha dichiarato di applicare la componente UI1 fin dalla bollettazione del SII erogato nell'anno 2019, senza tuttavia fornire alcuna documentazione a supporto;
 - quanto alla violazione *sub iv.*, il Comune ha dichiarato e documentato di aver adottato una Carta dei Servizi nel mese di marzo 2020 che, tuttavia, non risulterebbe idonea a superare le criticità oggetto di contestazione;
 - quanto alla violazione *sub v.*, il Comune non ha ancora provveduto ad adempiere all'obbligo di iscrizione in Anagrafica Operatori previsto dall'articolo 5, comma 1, della deliberazione 347/2012/R/idr e dalla deliberazione GOP 35/08.
32. In relazione alla violazione *sub iii.*, nella fase decisoria del procedimento, il Comune ha dimostrato, con la documentazione trasmessa in data 14 febbraio 2023 (acquisita con prot. Autorità 10489), di avere applicato la componente UI1 fin dalla bollettazione del SII erogato nell'anno 2019, come dichiarato già con la nota prot.

Autorità 34889 del 10 agosto 2022 nonché in sede di audizione finale. Occorre, peraltro, dare conto del fatto che, all’addebito all’utenza della citata componente tariffaria, non hanno fatto seguito i dovuti versamenti a CSEA, che con la propria nota del 1° agosto 2022 ha dichiarato che il Comune “*non risulta censito nell’Anagrafica CSEA e, di conseguenza, non risultano versamenti per quanto concerne l’applicazione della componente tariffaria UII*”. Tali importi saranno, pertanto, oggetto di procedura di accertamento e riscossione da parte della stessa CSEA nei termini previsti dall’articolo 24, commi 4 e 5. In ogni caso, si dà atto che nella memoria del 28 dicembre 2022, il Comune ha dichiarato che procederà a ricalcolare in modo corretto quanto dovuto a CSEA per la componente perequativa UII sulla base dei volumi effettivamente fatturati agli utenti finali.

In relazione alla violazione *sub iii.*, per quanto sopra, non sussistono i presupposti per l’adozione di un provvedimento prescrittivo nei confronti del Comune di Capoterra.

33. In relazione alla violazione *sub v.*, in sede di audizione finale innanzi al Collegio dell’Autorità, quanto all’iscrizione in Anagrafica Operatori, il Comune ha dichiarato provveduto ad effettuare la propria iscrizione all’Anagrafica Operatori. Tale circostanza risulta confermata dalla documentazione trasmessa dal Comune in data 14 febbraio 2023 (acquisita con prot. Autorità 10489).

In relazione alla violazione *sub v.*, per quanto sopra, non sussistono i presupposti per l’adozione di un provvedimento prescrittivo nei confronti del Comune di Capoterra.

34. In relazione alla condotta *sub iv.*, come emerge dalle risultanze istruttorie comunicate dal Responsabile del procedimento, la Carta dei Servizi che il Comune ha dichiarato e documentato di aver adottato nel mese di marzo 2020 (trasmessa con la nota del 10 agosto 2022, prot. Autorità 34889) non risultava idonea a superare le criticità oggetto di contestazione.

Tuttavia, tenuto conto che, nella fase decisoria del procedimento, il Comune ha comunicato e documentato che il trasferimento della gestione al gestore d’ambito Abbanoa è stato sottoscritto il 13 dicembre 2022 e ha rappresentato che, a febbraio 2023, lo stato del passaggio era quello relativo alla fase di acquisizione delle anagrafiche e delle attività di lettura per il passaggio definitivo, si ritiene che la lesione dei diritti degli utenti determinata dalla mancata adozione da parte del gestore di una Carta dei servizi conforme alla vigente regolazione sia cessata con l’applicabilità della Carta dei Servizi del gestore d’ambito.

In relazione alla violazione *sub iv.*, per quanto sopra, non sussistono i presupposti per l’adozione di un provvedimento prescrittivo nei confronti del Comune di Capoterra.

35. In relazione alle condotte *sub i.* e *ii.*, come emerge dalle risultanze istruttorie comunicate dal Responsabile del procedimento, le argomentazioni del Comune in merito alla qualifica di gestore del SII non risultano condivisibili. Nelle more dell’annoso trasferimento della gestione del servizio al gestore unico d’ambito, il Comune era, infatti, responsabile della gestione del SII nel proprio ambito territoriale di competenza, come riconosciuto dal Comune medesimo in sede di verifica ispettiva (punto 1 della *check list*). In sede di verifica ispettiva il Comune ha infatti dichiarato

di gestire, nelle more del trasferimento della gestione ad Abbanoa (in corso, tuttavia, da oltre 15 anni), i servizi di acquedotto, fognatura nera e mista e depurazione e di provvedere, altresì, alla riscossione delle entrate. Nondimeno, è lo stesso EGAS a confermare da ultimo il ruolo di gestore del SII del Comune nella nota informativa trasmessa il 10 giugno 2022 (prot. Autorità 25873), ove si evidenzia che *“permangono pertanto nell’ambito territoriale ottimale della Sardegna n. 25 gestioni comunali che non hanno aderito alla gestione unica e che nello specifico fanno capo ai seguenti comuni: [...], Capoterra, [...] Per quanto attiene agli abitanti di Capoterra, [...] sono tuttora in corso le procedure di trasferimento della gestione del SII comunale alla società Abbanoa S.p.A. che, nel primo caso, sono in avanzato stato di attuazione”*.

Tanto è sufficiente per concludere che il Comune dovesse qualificarsi, per il periodo oggetto di contestazione, come gestore del SII anche ai fini regolatori, con ciò che ne consegue in termini di soggezione a tutte le prescrizioni dell’Autorità riferibili a tale categoria di soggetti.

In merito alle contestazioni in esame, è necessario ribadire che le tariffe degli anni 2012 e 2013 adottate dal Comune non avrebbero potuto essere applicate dallo stesso, in quanto non predisposte secondo l’MTC; tra l’altro, tali tariffe erano riferite al solo gestore Abbanoa S.p.A. Inoltre, anche le tariffe degli anni 2014 e 2015 adottate dal Comune non avrebbero potuto essere applicate dallo stesso, in quanto la predisposizione tariffaria MTI di Abbanoa non era stata elaborata dall’EGAS considerando, ai sensi dell’art. 10 del MTI, le variabili economiche e di scala relative all’assieme della gestione di Abbanoa e della gestione del Comune, ancora da acquisire.

36. Stante la lesività per gli utenti delle condotte contestate *sub* i. e ii., come accertate nella comunicazione delle risultanze istruttorie trasmesse dal responsabile del procedimento con nota prot. 57608 del 11 novembre 2022 in mancanza di ulteriori e diversi elementi attestanti il compimento delle attività necessarie al superamento delle criticità contestate, deve confermarsi la sussistenza dei presupposti per l’adozione di un provvedimento prescrittivo.

Alla luce di quanto sopra sussistono, dunque, i presupposti per ordinare al Comune, *ex art. 2, comma 20, lett. d), legge 481/95* e di attivarsi presso l’Ente d’ambito affinché, con costi a suo carico, nella prossima predisposizione tariffaria che sarà presentata per il gestore unico Abbanoa, l’EGAS tenga conto della tariffa corretta che il Comune avrebbe dovuto applicare all’utenza per gli anni 2012-2015 e quindi moduli eventuali componenti di recupero degli scostamenti tra le entrate che il Comune ha conseguito dall’applicazione delle tariffe del gestore d’ambito e le entrate che avrebbe conseguito dall’applicazione delle tariffe per gli anni 2012-2015, tanto tenuto conto dell’imminente cessione dell’intera gestione del SII al gestore unico Abbanoa S.p.A.

DELIBERA

1. di archiviare il procedimento sanzionatorio avviato con determinazione DSAI/45/2018/idr;
2. di ordinare al Comune di Capoterra, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera d), della legge 481/95:
 - a) di attivarsi presso l'Ente d'Ambito, entro 120 giorni dalla comunicazione del presente provvedimento, affinché nella prossima predisposizione tariffaria che lo stesso deve presentare per il gestore unico Abbanoa S.p.A., subentrato alla gestione del Comune di Capoterra, l'Ente di governo dell'ambito tenga conto dell'obbligo del Comune:
 - di applicare, in merito alle tariffe degli anni 2012 – 2013, ai sensi dell'art. 6.6, lett. a), della deliberazione 585/2012/R/idr e dell'art. 4.6, lett. a), della deliberazione 88/2013/R/idr, dall'1 gennaio 2013, nelle more della predisposizione delle tariffe MTT/MTC da parte dell'Ente di governo dell'ambito, le tariffe applicate nel 2012 senza variazioni (vigenti nel 2012 ed applicate prima del 31 ottobre 2012, ai sensi delle delibere 347/2012/R/idr e 585/2012/R/idr) o le tariffe già determinate per il 2013 dall'Ente di governo dell'ambito in data precedente l'approvazione del MTT, purché non abbiano modificato l'articolazione tariffaria precedente;
 - di applicare, in merito alle tariffe degli anni 2014 – 2015, ai sensi dell'art. 6.1, lett. a), della del. 643/2013/R/idr, fino alla predisposizione delle tariffe MTI, a decorrere dal 1 gennaio 2014, le tariffe approvate per il 2013 e, laddove non approvate tali tariffe, quelle applicate nel medesimo anno senza variazioni (ovvero, in assenza di qualsiasi determinazione in merito alle tariffe per gli anni 2012 – 2013, quelle applicate nel 2012, senza variazioni, alla data del 31 ottobre 2012, ai sensi delle delibere 347/2012/R/idr e 585/2012/R/idr),
in modo tale che le eventuali componenti di recupero derivanti dagli scostamenti tra le entrate che il Comune ha conseguito dall'applicazione delle tariffe del gestore d'ambito e le entrate che avrebbe conseguito dall'applicazione delle tariffe per gli anni 2012-2015 come sopra indicate, siano modulate attraverso i previsti meccanismi tariffari di conguaglio a garanzia della sostenibilità finanziaria efficiente, con costi a carico del Comune di Capoterra;
 - 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 al Comune di Capoterra (C.F. 80018070922), mediante pec all'indirizzo comune.capoterra@legalmail.it, all'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna, mediante pec all'indirizzo protocollo@pec.egas.sardegna.it, ad Abbanoa S.p.A., mediante pec all'indirizzo

protocollo@pec.abbanoa.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.

13 giugno 2023

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini