

DELIBERAZIONE 14 FEBBRAIO 2023

54/2023/S/IDR

**IRROGAZIONE DI SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE PER VIOLAZIONE DELLE
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI QUALITÀ CONTRATTUALE E DI MISURA DEL SERVIZIO
IDRICO INTEGRATO**

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

Nella 1238^a riunione del 14 febbraio 2023

VISTI:

- la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;
- la legge 24 novembre 1981, n. 689 (di seguito: legge 689/81);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 e s.m.i. (di seguito: legge 481/95) e in particolare gli articoli 2, comma 12, lett. m), 2, comma 20, lettera c) e 2, comma 22;
- l'articolo 11 *bis*, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 e s.m.i., introdotto dalla legge 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 (di seguito: decreto-legge 201/11);
- la legge 4 agosto 2017, n. 124 (di seguito: legge 124/17);
- il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, come convertito dalla legge 19 dicembre 2019 n. 157 (di seguito: decreto-legge 124/19);
- 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" (di seguito: d.P.C.M. 20 luglio 2012);
- la legge Regione Sicilia 9 maggio 2017, n. 8;
- il decreto del Presidente della Regione Sicilia 2 gennaio 2020, n. 1;
- la deliberazione della Giunta della Regione Siciliana n. 439 del 6 settembre 2022;
- la deliberazione della Giunta della Regione Siciliana n. 521 del 20 settembre 2022;
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 14 giugno 2012, 243/2012/E/com, recante "Adozione del nuovo regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità

procedurali per la valutazione degli impegni” e s.m.i. (di seguito: Regolamento Sanzioni e Impegni);

- l'allegato A alla deliberazione dell'Autorità 23 dicembre 2015, 655/2015/R/idr, recante il Testo integrato della “Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono” e s.m.i. (di seguito: RQSII);
- l'allegato A alla deliberazione dell'Autorità 5 maggio 2016, 218/2016/R/idr, recante “Regolazione del servizio di misura nell’ambito del servizio idrico integrato a livello nazionale” e s.m.i. (di seguito: TIMSII);
- la deliberazione dell'Autorità 1 febbraio 2018, 55/2018/E/idr e s.m.i., recante “Approvazione della disciplina transitoria per l'estensione al settore idrico del sistema di tutele definite per i consumatori e utenti dei settori dell'energia elettrica e del gas regolati dall'Autorità” (di seguito: deliberazione 55/2018/E/idr), nonché il suo Allegato B recante “Regolamento relativo alle attività svolte dallo Sportello per il consumatore energia e ambiente con riferimento al trattamento dei reclami degli utenti dei servizi idrici” (di seguito: Regolamento reclami utenti idrici);
- la determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni dell'Autorità DSAI/8/2022/idr del 21 aprile 2022 (di seguito: determinazione DSAI/8/2022/idr).

FATTO:

1. Con comunicazione del 28 ottobre 2021 (prot. 40158) lo Sportello per il consumatore Energia e Ambiente (di seguito: Sportello per il consumatore), di cui l'Autorità si avvale per il trattamento dei reclami inviati all'Autorità dagli utenti del servizio idrico integrato (c.d. reclami di seconda istanza degli utenti idrici), ha segnalato agli Uffici dell'Autorità, ai sensi dell'art. 7 del Regolamento reclami utenti idrici approvato con deliberazione 55/2018/E/idr, alcune criticità emerse dalle comunicazioni scritte inviate da utenti e associazioni dei consumatori al gestore Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa (di seguito: EAS o ente), nonché dalle risposte da questo fornite alle richieste di informazioni dello Sportello medesimo.
2. In particolare, dalla documentazione acquisita dallo Sportello per il consumatore sono emerse le seguenti condotte non conformi alla regolazione:
 - i) fatture emesse senza alcun riferimento a consumi rilevati o stimati, in violazione dell'art. 35 della RQSII;
 - ii) un notevole ritardo nella fatturazione (fatture emesse nel 2019 relativamente a consumi idrici riferiti agli anni 2015, 2016 e fatture emesse nel 2017 e nel 2018 aventi ad oggetto consumi idrici addirittura risalenti al 2013), in violazione del tempo massimo di emissione della fattura, del periodo di riferimento e della periodicità di fatturazione previsti dagli artt. 36, 37 e 38 della RQSII;
 - iii) ritardi nella risposta motivata a reclami scritti da parte degli utenti (art. 46 RQSII) che, ai sensi dell'art. 67 della RQSII, deve avvenire entro il tempo massimo di 30 giorni lavorativi;

- iv) omessa corresponsione agli utenti finali degli indennizzi automatici previsti dall'art. 72 della RQSII in caso mancato rispetto degli standard *specifici* di qualità;
 - v) inosservanza degli obblighi a carico del gestore in materia di raccolta dei dati di misura dell'utenza stabiliti dall'art. 7 del TIMSII; per ammissione della stessa EAS, infatti, la scarsità di risorse a propria disposizione non avrebbe consentito l'adempimento a tale obbligo.
3. Alla luce di quanto sopra, con determinazione DSAI/8/2022/idr del 21 aprile 2022 è stato avviato, ai sensi dell'art. 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95, il presente procedimento sanzionatorio.
 4. In data 29 aprile 2022 Federconsumatori Sicilia ha trasmesso all'Autorità e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato una nota integrativa (acquisita con prot. Autorità 19027). In tale nota, l'associazione consumeristica – dopo avere ricostruito le vicende di EAS e richiamato la sentenza della Corte Costituzionale n. 231/2020 che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni regionali siciliane che prevedono l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato ai singoli Comuni sino all'affidamento al gestore unico d'ambito, nonché le successive sentenze del giudice amministrativo che hanno recepito la citata pronuncia – ha segnalato l'invio da parte di EAS agli utenti del servizio idrico nei Comuni dalla medesima gestiti, di solleciti di pagamento di bollette per il servizio idrico reso negli anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, privi delle informazioni minime (modalità di calcolo e di misurazione di consumi, dettaglio delle tariffe) e delle informazioni in tema di prescrizione biennale.
 5. Nel corso dell'istruttoria, EAS ha depositato una memoria difensiva (acquisita con prot. Autorità 20227 del 5 maggio 2022), con richiesta di audizione finale e contestuale istanza di accesso agli atti richiamati nella determina di avvio, relativi alla contestazione di fatture non riportanti nemmeno i consumi stimati; istanza evasa dal Responsabile del procedimento con nota prot. Autorità 31454 del 19 luglio 2022.
 6. Con sentenza della Corte Costituzionale n. 193 del 25 luglio 2022 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana n. 8 del 9 maggio 2017 limitatamente alle parole “[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa” per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., incidendo sulle materie di competenza legislativa statale esclusiva “ordinamento civile” e “giurisdizione e norme processuali”, in ragione dei peculiari effetti sostanziali e processuali, derogatori al regime ordinario, derivanti per i creditori dalla procedura concorsuale. Ne consegue l'illegittimità del decreto del Presidente della Regione Sicilia n. 1 del 2 gennaio 2020 con cui EAS in liquidazione è stato posto in liquidazione coatta amministrativa.
 7. In data 11 agosto 2022 il Responsabile del procedimento (con nota prot. Autorità 35082) ha chiesto a EAS di trasmettere, entro il termine di 45 giorni, la documentazione attestante l'attività svolta nella gestione dei reclami degli utenti – alla quale l'ente, nella predetta memoria difensiva, aveva dichiarato di impegnarsi – nonché la risposta alle 5 (cinque) richieste di informazioni dello Sportello per il

consumatore energia e ambiente, generate da altrettanti reclami degli utenti, oggetto della deliberazione di intimazione dell’Autorità 169/2022/E/com del 12 aprile 2022 non adempiuta. Per l’effetto di questa richiesta ex art. 4 *bis* comma 3 del Regolamento sanzioni, il termine di conclusione del procedimento e, quindi, della fase istruttoria sono rimasti sospesi per 45 (quarantacinque) giorni. Infatti, in questo arco temporale, EAS non ha fornito riscontro alla citata richiesta di informazioni e documenti.

8. Con la nota prot. 46676 del 3 ottobre 2022, il Responsabile del procedimento ha comunicato all’ente le risultanze istruttorie.
9. In data 26 ottobre 2022, l’ente ha trasmesso una memoria di replica alle risultanze istruttorie (acquisita con prot. Autorità 53486 del 26 ottobre 2022), con la quale ha rappresentato, tra l’altro, che la Giunta della Regione Siciliana, dapprima, con deliberazione n. 439 del 6 settembre 2022 e, successivamente, con deliberazione n. 521 del 20 settembre 2022 (allegate alla nota), è intervenuta attivando la procedura di liquidazione coatta amministrativa nei confronti di EAS, ai sensi del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2021, n. 108, nonché ratificando tutti gli atti e i provvedimenti posti in essere dal Commissario liquidatore non tempestivamente impugnati successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 193 del 25 luglio 2022.
10. In data 20 dicembre 2022, su richiesta di EAS, si è svolta l’audizione finale dell’ente innanzi al Collegio dell’Autorità.
11. Con nota prot. Autorità 6806 del 31 gennaio 2023, il Responsabile del procedimento, su mandato del Collegio dell’Autorità conferito nel corso della 1236^a riunione d’Autorità, ha richiesto a EAS, ai sensi dell’art. 22 del Regolamento Sanzioni e Impegni, di trasmettere, entro e non oltre 7 giorni dal ricevimento della comunicazione, l’ultimo bilancio dell’Ente approvato e relativo all’ultimo esercizio chiuso prima dell’avvio del procedimento in oggetto, ai fini dell’acquisizione del dato relativo ai ricavi conseguiti derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi. Con la medesima nota, il Responsabile del procedimento ha precisato che, in mancanza di risposta si sarebbe acquisito il documento risultante agli atti del procedimento avviato nei confronti di Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito: AGCM), conclusosi con provvedimento del 5 luglio 2022 (n. 30224).
Per effetto di questa richiesta, ai sensi dell’articolo 4bis, comma 3, del citato Regolamento, il termine di conclusione del procedimento, e dunque anche il termine della fase decisoria, sono rimasti sospesi per 7 giorni. Non avendo l’ente fornito riscontro alla citata richiesta di informazioni e documenti nel termine indicato, è stato acquisito al procedimento l’ultimo documento contabile reso disponibile dall’EAS in liquidazione all’AGCM, ossia il “rendiconto della gestione dell’esercizio finanziario 2012”, approvato nel 2019 (cfr. nota 105 del provvedimento del 5 luglio 2022, n. 30224).

VALUTAZIONE GIURIDICA:

12. L'articolo 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012 descrive puntualmente le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici trasferite *ex lege* all'Autorità; in particolare:
 - “a) [l'Autorità] *definisce i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio (...), per ogni singolo gestore e vigila sulle modalità di erogazione del servizio stesso (...)*”;
 - “l) [l'Autorità] *tutela i diritti degli utenti, anche valutando reclami istanze segnalazioni, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 12, lettera m), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e determinando, ove possibile, obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti stessi*”.
13. In attuazione di ciò, con la RQSII, l'Autorità ha definito i livelli minimi e gli obiettivi di qualità contrattuale del servizio idrico integrato (di seguito anche SII), omogenei sul territorio nazionale e ha previsto che tali livelli debbano essere garantiti dai gestori del SII.
14. In particolare, con riguardo alla fatturazione è stato stabilito che:
 - i. la fatturazione avviene sulla base dei consumi rilevati attraverso la lettura o, in assenza attraverso i dati di autolettura dell'utente finale validati dal gestore, oppure, in mancanza dei primi due, sulla base di consumi stimati (art. 35);
 - ii. il tempo per l'emissione della fattura è il tempo intercorrente tra l'ultimo giorno del periodo di riferimento della fattura e il giorno di emissione della medesima da parte del gestore (art. 36) ed è pari al massimo a 45 giorni solari (art. 67);
 - iii. il periodo di riferimento della fattura è il tempo intercorrente tra il primo giorno e l'ultimo giorno cui è riferita la fattura e deve essere coerente con la periodicità di fatturazione prestabilita dal gestore nel rispetto degli obblighi di periodicità di fatturazione di cui al successivo art. 38 (art. 37);
 - iv. il gestore è tenuto ad emettere un numero minimo di bollette nell'anno in base ai consumi medi annui relativi alle ultime tre annualità o, in mancanza, in base ai consumi a disposizione relativi ad un periodo non inferiore a 12 mesi consecutivi negli ultimi tre anni o, in difetto, in base a consumi stimati; il numero minimo di fatture nell'anno va da un minimo di 2 con cadenza semestrale, per consumi medi annui fino a 100 mc, ad un massimo di 6 con cadenza bimestrale per consumi medi annui superiori a 3.000 mc (art. 38).
15. Il tempo massimo per l'emissione della fattura, la periodicità minima di fatturazione e il tempo massimo di risposta motivata a reclami scritti, fissato in 30 giorni lavorativi (artt. 46 e 67 della RQSII), rientrano tra gli *standard specifici* di qualità contrattuale del SII indicati al citato art. 67, il cui mancato rispetto determina l'obbligo del gestore di corrispondere all'utente finale un indennizzo automatico secondo gli importi, i tempi e le modalità riportate al successivo art. 72.
16. Con il TIMSII, invece, l'Autorità ha inteso assicurare l'efficiente erogazione nel SII del servizio di misura e ne ha attribuito la responsabilità al gestore del SII (art. 5).
17. In particolare, ai sensi dell'art. 7 del TIMSII il gestore è tenuto a effettuare almeno i seguenti tentativi di raccolta della misura:

- a) per gli utenti finali con consumi medi annui fino a 3.000 mc: 2 tentativi di raccolta l'anno;
- b) per gli utenti finali con consumi medi annui superiori a 3.000 mc: 3 tentativi di raccolta l'anno.

secondo le modalità ivi riportate.

Il successivo art. 11 prevede che, in caso di indisponibilità per un utente finale dei dati di misura ottenuti in base a raccolta da parte del personale incaricato dal gestore o da autoletture, relativamente ad un determinato intervallo temporale, il gestore deve procedere alla *stima* dei dati di misura calcolando il consumo stimato mediante la formula ivi indicata.

- 18. Come esposto in fatto, EAS, nel corso dell'istruttoria, ha depositato una memoria difensiva (acquisita con prot. Autorità 20227 del 5 maggio 2022) e, nel corso della fase decisoria del procedimento, ha inoltrato all'Autorità una nota di precisazione con riguardo alla comunicazione delle risultanze istruttorie (acquisita con prot. Autorità 53486 del 26 ottobre 2022) ed è stato audito dal Collegio dell'Autorità.

ARGOMENTAZIONI DELL'ENTE:

- 19. Nei propri scritti difensivi, EAS ha chiesto l'archiviazione del presente procedimento e, in via subordinata, l'irrogazione di una sanzione nella misura del minimo edittale, svolgendo, a propria difesa, le seguenti argomentazioni.
- 20. In via preliminare, l'ente ha dedotto che, già in liquidazione dal 2004, con decreto del Presidente della Regione siciliana n. 1 del 2 gennaio 2020, a causa del gravissimo stato di dissesto, è stato posto in liquidazione coatta amministrativa senza previsione di esercizio provvisorio. I Comuni a tale data in gestione a EAS si sarebbero, tuttavia, rifiutati di assumere la consegna delle reti idriche, nonostante quanto al riguardo previsto dalle leggi regionali. In ogni caso, dal 2020 EAS non sarebbe stato più qualificabile come soggetto gestore del servizio idrico, essendo impossibilitato a svolgere qualsiasi attività diversa dalla liquidazione in ragione dell'assoggettamento alla procedura concorsuale.
- 21. Con la nota del 26 ottobre 2022 e nel corso dell'audizione finale innanzi al Collegio dell'Autorità, EAS ha affermato che la pronuncia (di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 193 del 25 luglio 2022) di incostituzionalità dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 8/2017 (che consentiva per le liquidazioni deficitarie l'apertura della liquidazione coatta amministrativa con decreto del Presidente della Regione), non avrebbe determinato la caducazione automatica del provvedimento con il quale è stata disposta la messa in liquidazione coatta amministrativa dell'EAS (D.P.R.S. n. 1 del 2 gennaio 2020), in quanto la rimozione dello stesso dovrebbe derivare "*o da una pronuncia del Giudice dominus del potere di annullamento o da un provvedimento adottato dalla PA in autotutela*"; al riguardo, EAS ha altresì eccepito la mancata impugnazione da parte dell'Autorità del citato D.P.R.S. n. 1/2020. L'ente, inoltre, ha rappresentato l'intervenuta adozione delle delibere della Giunta Regionale n. 439 e 521 del settembre 2022 le quali, in applicazione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1,

della legge 29 luglio 2021, n. 108, hanno riattivato la procedura concorsuale (deliberazione n. 439) e ratificato tutti gli atti e i provvedimenti posti in essere dal Commissario liquidatore non tempestivamente impugnati successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 193 del 25 luglio 2022 (deliberazione n. 521). Ritenendo che gli effetti della messa in liquidazione dell'ente disposta con D.P.R.S. n. 1 del 2 gennaio 2020 siano pienamente validi, EAS ha asserito che non retroagirebbe la qualifica di gestore in capo all'ente.

22. Nelle difese svolte nella fase decisoria del procedimento, pur riconoscendo che sulla scorta della normativa nazionale non sia più possibile trasferire in capo ai Comuni la gestione del servizio idrico, l'ente ha ribadito che la gestione dello stesso non possa esserle imputata, in ragione del *“radicale mutamento del proprio status giuridico per effetto della procedura concorsuale che l'ha colpita”* e, in ogni caso, anche antecedentemente all'avvio di quest'ultima, per la *“impossibilità oggettiva dell'EAS in liquidazione di potere assolvere ai canoni e parametri imposti dalle delibere ARERA”*. In particolare, in sede di audizione finale, EAS ha rappresentato come, già prima della messa in liquidazione coatta amministrativa, l'ente non avesse disponibilità economica per potere fare fronte alle spese necessarie a una campagna di fatturazione tempestiva e conforme ai parametri imposti dalla regolazione (ammettendo che la stessa non è stata effettuata dall'ente per anni prima della messa in liquidazione coatta amministrativa), e che la mancanza di personale, mezzi e strumenti abbia determinato una gestione del servizio idrico, nel complesso, fallimentare. A tal proposito, EAS ha precisato che la tariffa applicata era quella approvata nel 1995 e che la stessa era pari a euro 54,90.
23. Con la nota del 26 ottobre 2022, EAS ha inoltre evidenziato che la situazione finanziaria dell'ente si sarebbe appesantita proprio in ragione della continuità del servizio di gestione idrica, *“dato che i costi di gestione non hanno mai permesso di essere coperti dai ricavi”*, nonché di essersi trovato *“impossibilitato ad adeguare la tariffa di vendita, subendo invece l'aumento della tariffa, in fase di acquisto”*, sicché *“ad esempio, la fatturazione del servizio, seppure reso, è divenuta impossibile per carenza delle disponibilità liquide necessarie a mantenere i contatori con la conseguenza che di facile soccombenza per l'Ente sono i ricorsi e/o le contestazioni dell'utenza relativamente alla lettura dell'acqua”*.
24. La non conformità alla regolazione dell'Autorità della gestione del SII condotta da EAS prima della sua messa in liquidazione coatta amministrativa, con particolare riferimento alle tempistiche di fatturazione, al ritardo nella risposta ai reclami scritti degli utenti e al mancato riconoscimento degli indennizzi automatici, secondo quanto dichiarato dall'ente in audizione finale, non sarebbe opponibile alla procedura di liquidazione coatta amministrativa alla quale l'ente è sottoposto.
Più precisamente, ad avviso di EAS, infatti, la dichiarata situazione di decozione impedirebbe di imputare al medesimo il mancato rispetto degli *standard* specifici di qualità contrattuale del SII (ivi compreso il tempo di risposta motivata ai reclami) e l'omessa corresponsione di indennizzi automatici in caso di loro inosservanza, nonché il mancato rispetto degli obblighi di lettura dei contatori. In particolare, l'inosservanza dei tempi di risposta ai reclami degli utenti (afferenti alle più svariate

richieste: istanze di rateizzazione, verifica dei consumi, doglianze sui consumi fatturati, ricerche sugli atti interruttivi della prescrizione, ecc.) sarebbe dovuta proprio all'esiguità del personale in ragione della situazione deficitaria. Personale che, peraltro, oltre a svolgere le predette attività di fatturazione afferenti al recupero crediti, dovrebbe altresì svolgere le numerose incombenze proprie della procedura concorsuale cui l'ente è sottoposto. In definitiva, né le violazioni commesse prima del 2020, né quelle eventualmente commesse in data successiva, sarebbero imputabili a EAS. Quest'ultimo, infatti, non potrebbe essere tenuto al rispetto della regolazione dell'Autorità, dovendone essere esentato per causa di forza maggiore, costituendo, la messa in liquidazione prima e la messa in liquidazione coatta amministrativa dopo, delle esimenti.

25. Per quanto concerne le condotte contestate, EAS ha affermato di avere proceduto, nel mese di marzo 2020, alla fatturazione dei consumi idrici dal medesimo gestiti per gli anni 2017, 2018 e 2019, nel rispetto della *ratio* sottesa alla procedura concorsuale e in esecuzione di un preciso obbligo normativo, segnatamente dell'art. 74-*bis* del DPR 633/1972 secondo il quale *“Per le operazioni effettuate anteriormente alla dichiarazione (...) di liquidazione coatta amministrativa, gli obblighi di fatturazione e registrazione, sempreché i relativi termini non siano ancora scaduti, devono essere adempiuti (...) dal commissario liquidatore entro quattro mesi dalla nomina”* (comma 1). A partire dalla messa in liquidazione coatta amministrativa, l'ente, infatti, non avrebbe più erogato alcun servizio non essendo stato disposto l'esercizio provvisorio, limitandosi alla ricognizione delle situazioni attive e passive in un'ottica liquidatoria e la fatturazione dei consumi idrici pregressi rappresenterebbe un recupero del credito utile alla formazione della massa attiva della procedura concorsuale. Inoltre, il ristretto arco temporale a disposizione per procedere alle predette operazioni di fatturazione (quattro mesi dalla nomina del commissario liquidatore secondo quanto stabilito dal citato art. 74-*bis*), unitamente alla carenza di uomini e mezzi e all'avvento del Covid-19, avrebbero impedito di effettuare le letture dei consumi, comportando una fatturazione basata su consumi stimati.
26. In sede di audizione finale, EAS ha inoltre rappresentato di essere stato destinatario di un provvedimento sanzionatorio da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, AGCM) adottato nel luglio 2022, con il quale è stata irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 500.000 per condotte identiche a quelle contestate nel presente procedimento sanzionatorio, riguardanti le ammesse omissioni relative alla gestione del servizio idrico da parte di EAS. Le medesime condotte, pertanto, secondo la difesa dell'ente, sarebbero state già valutate dall'AGCM, sia pur sotto altri profili. EAS ha dichiarato, inoltre, di avere impugnato il provvedimento sanzionatorio adottato dall'AGCM e che il Giudice amministrativo competente, accogliendo l'istanza dell'ente, ha sospeso, in sede cautelare, l'efficacia del provvedimento.
27. Nella memoria del 5 maggio 2022, EAS ha dichiarato di impegnarsi comunque ad esitare, sia pur con gli scarsi mezzi a disposizione, i reclami ricevuti dagli utenti nel minor tempo possibile. Tale impegno, ad oggi inattuato, risulta essere stato abbandonato da EAS nelle difese assunte nella fase decisoria del procedimento.

VALUTAZIONI DELLE ARGOMENTAZIONI DELL'ENTE:

28. Le deduzioni svolte da EAS non sono idonee ad escluderne la responsabilità per le condotte contestate.
29. In primo luogo, deve chiarirsi che le violazioni contestate nell'atto di avvio del presente procedimento sono relative a condotte tenute da EAS *anteriormente* alla messa in liquidazione coatta amministrativa dell'ente con D.P.R.S. n. 1 del 2 gennaio 2020 (sulla cui illegittimità si tornerà *infra*) e sono riconducibili a EAS quale diretta conseguenza di gravi inerzie e ritardi nelle attività di lettura e di fatturazione, di raccolta dei dati di misura e di risposta nei termini a reclami/istanze degli utenti, inequivocabilmente imputabili ad EAS, in qualità di gestore del SII. Come affermato dallo stesso ente e come previsto dall'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 8/2018, durante la fase di liquidazione EAS ha continuato la gestione delle reti idriche e degli impianti per i Comuni che non l'hanno assunta.
30. Dunque, EAS è responsabile delle violazioni contestate, per aver emesso nel 2017, 2018 e 2019 fatture relative a consumi idrici per le utenze dei Comuni gestiti relativi agli anni 2013, 2015, 2016 in violazione della Regolazione; risulta, in particolare, pacificamente acquisita l'inosservanza delle modalità di addebito e fatturazione, del tempo massimo per l'emissione della fattura, del periodo di riferimento della fattura e della periodicità minima di fatturazione, di cui agli artt. 35, 36, 37 e 38, della RQSII. Quanto, poi, alla riconosciuta inottemperanza all'obbligo di fornire risposta motivata a reclami scritti entro il termine di 30 giorni lavorativi (artt. 46 e 67 della RQSII), è inconferente la dedotta scarsità di mezzi e risorse, essendo onere del gestore del SII adottare misure che consentano di adeguarsi alle regole dettate dall'Autorità. Per le medesime ragioni, non assume rilievo la dichiarata grave carenza di risorse umane e finanziarie a giustificazione dell'ammessa inosservanza dell'obbligo di lettura dei contatori stabilito dall'art. 7 del TIMSI. Infine, dalle violazioni relative a *standard* specifici di qualità contrattuale del SII (art. 67 della RQSII), sorge l'obbligo del gestore, previsto dall'art. 72 della RQSII, di corrispondere gli indennizzi automatici agli utenti finali interessati; obbligo che non risulta adempiuto da EAS. In definitiva, nel caso di specie, l'asserito avvenuto mutamento di "scopo" di EAS, a seguito della (invero illegittima) messa in liquidazione coatta amministrativa, non farebbe comunque venir meno la sua responsabilità per le condotte illegittime precedentemente commesse e per le relative conseguenze.
31. Alle condotte contestate poste in essere dall'ente durante la fase di liquidazione, si è aggiunta poi la campagna di fatturazione massiva del 2020 per la riscossione dei canoni idrici relativi agli anni pregressi, posta in essere da EAS in liquidazione coatta amministrativa, come ammessa dallo stesso ente nel corso del procedimento.
32. A questo riguardo deve anzitutto ribadirsi l'illegittimità per invalidità derivata del decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 1 del 2 gennaio 2020 che ha posto in liquidazione coatta amministrativa EAS in liquidazione, stante la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana n. 8 del 2017 (in attuazione del quale è stato adottato il predetto decreto del Presidente della Regione Siciliana) di cui alla sentenza 193/2022 della Corte Costituzionale.

Venuta meno, infatti, per la declaratoria di incostituzionalità, la norma regionale attributiva del potere in capo al Presidente della Regione Siciliana di attivazione, per le liquidazioni deficitarie, della procedura di liquidazione coatta amministrativa, l'atto amministrativo conseguente (il D.P.R.S. n. 1 del 2 gennaio 2020) non può che ritenersi radicalmente nullo, sicché nessuna impugnazione dello stesso è necessaria per la sua caducazione, né quindi è valida la ratifica degli atti compiuti *medio tempore* in esecuzione dello stesso (in particolare, la fatturazione dei consumi idrici pregressi disposta dagli organi della procedura concorsuale ai sensi dell'art. 74 *bis* D.P.R. 633/1972).

33. In ogni caso, la (costituzionalmente illegittima) attivazione della liquidazione coatta amministrativa non ha, comunque, determinato in capo a EAS la cessazione della qualità di gestore del SII.

Infatti, come riconosciuto anche dal Giudice costituzionale nella pronuncia n. 231/2020 – che ha dichiarato il contrasto dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Sicilia n. 16/2017 con l'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di “tutela della concorrenza” – quanto stabilito nella citata legge regionale riguardo alla gestione diretta comunale del SII viola le disposizioni del Codice dell'Ambiente (D.Lgs. n. 152/2006), norma nazionale di riferimento, cogente anche per le regioni a statuto speciale. Le predette previsioni regionali comporterebbero, infatti, per un periodo di tempo sostanzialmente indeterminato, una gestione del SII affidata ai singoli Comuni incompatibile con il principio di unicità nell'ambito territoriale ottimale, di cui agli artt. 147, commi 2, lettera b), e 2-bis, e 149-*bis*, comma 1, del Codice dell'Ambiente. Secondo la Corte, la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche – con l'assegnazione ad un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del SII – è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza e l'economicità del servizio idrico. Ciò è stato poi recepito da alcune sentenze del Tar Sicilia, nell'ambito di giudizi promossi da Comuni rientranti nel territorio già gestito da EAS, le quali – nell'annullare gli atti diretti alla presa in carico da parte dei Comuni degli impianti e delle reti idriche di EAS – hanno stabilito che spetta alla Regione Sicilia, nelle sue varie articolazioni, di farsi carico del problema della gestione del SII nei predetti territori, adottando una soluzione più congrua, con l'unico limite derivante dal fatto che le reti e gli impianti non possono essere trasferiti agli enti locali.

Come ammesso da EAS nella nota del 26 ottobre 2022, pertanto, la gestione del servizio idrico integrato, già precedentemente in capo alla medesima, non poteva essere trasferita ai Comuni sicché l'Ente ha continuato a gestire il SII nei territori interessati.

34. Alla luce di quanto sopra, il tentativo di EAS di ricondurre la campagna di fatturazione massiva del 2020 per la riscossione dei canoni idrici relativi agli anni pregressi ad obblighi derivanti dalla normativa fallimentare e non invece dalla

gestione del SII risulta, oltre che irrilevante ai fini del presente procedimento, del tutto fuorviante; la fatturazione, anche realizzata ai fini della acquisizione alla procedura concorsuale dei crediti funzionali al soddisfacimento delle ragioni creditorie, infatti, non può comunque realizzarsi in violazione della regolazione posta dall’Autorità settoriale.

35. In altri termini, l’ente, anziché ridursi ad emettere ed inviare in forma massiva fatture e solleciti di pagamento per consumi risalenti ad anni pregressi, avrebbe dovuto, *per tempo* e ben prima della dichiarazione di liquidazione coatta amministrativa, avvenuta solo nel gennaio 2020, procedere a fatturare i consumi idrici, rispettando i livelli minimi e gli obiettivi di qualità contrattuale del SII, che impongono, in particolare, l’emissione di fatture con riferimento a consumi rilevati o almeno stimati, il rispetto del tempo massimo di emissione della fattura, del periodo di riferimento e della periodicità di fatturazione, anche al fine di consentire all’utente la verifica dell’entità ed effettività del credito vantato. Del resto, le conseguenze di inerzie e ritardi di EAS nella gestione del servizio idrico e, segnatamente, nell’attività di lettura e di fatturazione in violazione delle disposizioni vigenti in materia, non possono di certo ricadere sugli utenti del servizio idrico. Per le medesime ragioni, l’ente, quale unico e diretto referente degli utenti del servizio pubblico essenziale in parola nei Comuni ad esso affidati, era tenuto al rispetto del tempo massimo di 30 giorni lavorativi nella risposta motivata ai reclami scritti, non essendo giustificabile l’inerzia manifestata nello svolgimento delle attività gestionali sulla base del sopravvenuto stato di liquidazione coatta amministrativa, tale da privare, di fatto, l’utente finale delle garanzie di tutela previste dalla sopra citata normativa.
36. Del tutto destituita di fondamento è, altresì, la tesi secondo la quale lo stato di liquidazione prima e la messa in liquidazione coatta amministrativa poi, costituirebbero cause di forza maggiore e, dunque, delle esimenti. È infatti evidente che la *mala gestio* del servizio idrico da parte dell’ente, che per anni – come ammesso in sede di audizione finale – ha omesso di condurre una tempestiva campagna di fatturazione nei confronti degli utenti, determinando il mancato introito delle entrate allo stesso spettanti e determinando lo stato di decozione che ha condotto alla sua messa in liquidazione, non può che essere allo stesso imputata e, pertanto, non può rilevare quale causa di forza maggiore non assumendo, nella specie, il carattere di “*evento oggettivo, straordinario ed imprevedibile, di forza tale da rendere impossibile l’adempimento*” indicato dalla giurisprudenza di legittimità per qualificare la predetta causa di esonero da responsabilità. Come noto, infatti, integrano la forza maggiore soltanto eventi *esterni* cui è impossibile resistere, certamente non ravvisabili nella fattispecie.
37. Risulta poi destituita di ogni fondamento la tesi secondo la quale la messa in liquidazione coatta amministrativa escluderebbe l’imputabilità alla procedura delle condotte poste in essere da EAS: l’attivazione della procedura concorsuale non determina, infatti, la creazione di un nuovo soggetto giuridico diverso dall’ente nei cui confronti viene disposta, solo determinando, ai sensi dell’art. 200 della Legge Fallimentare, l’effetto della perdita della capacità di stare in giudizio della persona giuridica sottoposta alla procedura e, dunque, la spettanza della legittimazione

processuale in capo al commissario liquidatore nelle controversie anche in corso, relative a rapporti di diritto patrimoniale dell'impresa. Nessun dubbio può sorgere dunque circa il fatto che l'ente, anche posto in liquidazione coatta amministrativa, risponda degli illeciti realizzati prima dell'avvio della procedura concorsuale.

38. In merito alla contestazione afferente all'obbligo del gestore di emettere fatture con riferimento a consumi *almeno* stimati (art. 35 della RQSII), successivamente all'evasione dell'istanza di accesso dell'ente mediante ostensione di fatture non riportanti nemmeno consumi stimati, quest'ultimo non ha svolto ulteriori difese.
39. Quanto, infine, al dichiarato impegno ad esitare, sia pur con le scarse risorse a disposizione, i reclami ricevuti dagli utenti, EAS non ne ha fornito prova, nonostante la specifica richiesta in tal senso avanzata dal responsabile del procedimento. Come già precisato, tale impegno risulta peraltro abbandonato nelle difese svolte dall'ente nella fase decisoria del procedimento.
40. Da ultimo, si precisa che le condotte realizzate dall'ente e contestate nel presente procedimento, integranti le plurime violazioni della regolazione del servizio idrico integrato, sono del tutto diverse rispetto a quelle oggetto del procedimento sanzionatorio avviato dall'AGCM ed esitato con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria. Il provvedimento sanzionatorio adottato da AGCM ha accertato, infatti, quanto ai documenti contabili recanti addebiti per consumi idrici pregressi massivamente emessi dall'ente nel 2020 e nel 2021, la violazione da parte di EAS degli obblighi informativi dei gestori previsti dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria sulla prescrizione biennale nel settore idrico nonché sulla corretta trattazione di reclami/istanze di riconoscimento della prescrizione breve relativamente ai crediti relativi a consumi fatturati successivamente al 1 gennaio 2020 e risalenti a oltre due anni dalla data di emissione della relativa bolletta.

Il presente procedimento ha ad oggetto, invece, plurime violazioni della regolazione dell'Autorità integrate dal notevole ritardo nella fatturazione nel 2019 (relativamente a consumi idrici riferiti agli anni 2015 e 2016) nonché nel 2017 e nel 2018 (aventi ad oggetto consumi idrici addirittura risalenti al 2013), in contrasto con gli artt. 36, 37 e 38 della RQSII, dalla mancata rilevazione del dato di misura dell'utenza (art. 7 TMSII), dalla mancata indicazione, nella fatturazione, dei consumi rilevati o stimati (art. 35 RQSII), dal ritardo nella risposta motivata a reclami scritti da parte degli utenti (artt. 46 e 67 RQSII) e dal mancato riconoscimento degli indennizzi automatici previsti in caso di mancato rispetto degli standard specifici di qualità (art. 72 RQSII). Non solo, dunque, come riconosciuto dallo stesso EAS in sede di audizione finale, si tratta quindi di *violazioni* diverse da quelle sanzionate da AGCM, ma altresì di *condotte* diverse, realizzate dall'ente, quanto a quelle contestate da ARERA, negli anni 2017-2019 e, quanto a quelle accertate da AGCM, negli anni 2020 e 2021.

Ferma la diversità delle condotte oggetto dei due procedimenti sanzionatori, si evidenzia, comunque, che nel caso di specie si è anche realizzato un pieno coordinamento tra le attività delle due Autorità indipendenti, in quanto ARERA, da un lato, ha reso il proprio parere nell'ambito del procedimento concluso dall'altra Autorità e, dall'altro, tiene conto ora ai fini della quantificazione della sanzione del fatto che la campagna di fatturazione 2020 (ammessa nel corso del presente

procedimento da EAS e, come tale, valutata ai fini sanzionatori) ha dato già luogo, sia pure con riferimento ad un profilo diverso rispetto a quello in contestazione, all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di 500.000 euro da parte di AGCM.

41. A fronte di quanto sopra, le condotte tenute da EAS costituiscono violazione degli articoli 35, 36, 37, 38, 46, 67 e 72 della RQSII, 7 del TMSII e risultano, pertanto, illegittime.

QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI:

42. Ai sensi dell'art. 11 della legge n. 689/81 e del Regolamento Sanzioni e Impegni, la quantificazione della sanzione è 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.
43. Sotto il profilo della *gravità delle violazioni*, la condotta dell'ente consistente nel mancato rispetto della RQSII contrasta con le disposizioni volte a garantire i livelli minimi e gli obiettivi di qualità contrattuale del SII omogenei sul territorio nazionale; la condotta consistente nell'inosservanza degli obblighi di raccolta delle misure di utenza contrasta con le disposizioni dirette ad assicurare l'efficiente erogazione del servizio di misura nel SII. Rileva la particolare gravità delle violazioni *sub i. ii. e v.* in ragione della loro diffusione e della loro durata.
44. In ordine all'*opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione e alla personalità dell'agente*, si rileva che EAS non ha fornito riscontro né alla richiesta di informazioni e documenti (prot. Autorità 35082 dell'11 agosto 2022) del responsabile del procedimento in merito alla gestione dei reclami degli utenti e alla risposta alle cinque richieste dello Sportello per il consumatore (generate da reclami degli utenti) già oggetto dell'intimazione di cui alla deliberazione 169/2022/E/com, né alla richiesta di informazioni e documenti (prot. Autorità 6806 del 31 gennaio 2023) del responsabile del procedimento per l'acquisizione dell'ultimo bilancio dell'ente approvato e relativo all'ultimo esercizio chiuso prima dell'avvio del procedimento in oggetto.
45. In merito al criterio delle *condizioni economiche dell'agente*, si rileva che la situazione economica, patrimoniale e finanziaria di EAS presenta perdite, come risulta dalla sua messa in liquidazione coatta amministrativa, presupponendo una liquidazione deficitaria, e dalla dichiarazione – contenuta nella memoria dell'ente oltre – di grave dissesto con un disavanzo stimato in 250 milioni di euro. Rileva, inoltre, che, come risulta dal rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2012 (approvato nel 2019) – ultimo documento contabile reso disponibile dall'EAS in liquidazione all'AGCM nel procedimento conclusosi con l'adozione del provvedimento n. 30224 del 5 luglio 2022 – le entrate accertate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi sono pari a 13.866.058,04 euro.

46. Come già precisato, ai fini della quantificazione della sanzione, si tiene conto altresì che la campagna di fatturazione 2020 condotta da EAS ha dato già luogo, sia pure con riferimento ad un profilo diverso rispetto a quello in contestazione, all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di 500.000 euro da parte di AGCM.
47. Gli elementi sopra evidenziati consentono di determinare la sanzione nella misura complessiva di euro 690.000 (seicentonovantamila/00), di cui euro 200.000 per la violazione dell'art. 35 della RQSII (violazione i.), euro 200.000 per la violazione degli artt. 36, 37 e 38 della RQSII (violazione ii.), euro 45.000 per la violazione degli artt. 46 e 67 della RQSII (violazione iii.), euro 45.000 per la violazione dell'art. 72 della RQSII (violazione iv.), euro 200.000 per la violazione dell'art. 7 del TMSII (violazione v.)

DELIBERA

1. di accertare la violazione, da parte di Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa, nei termini di cui in motivazione, degli artt. 35, 36, 37, 38, 46, 67 e 72 della RQSII e dell'art. 7 del TMSII;
2. di irrogare, nei confronti di Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95, la sanzione nella misura complessiva di euro 690.000 (seicentonovantamila/00), di cui euro 200.000 per la violazione dell'art. 35 della RQSII (violazione i.), euro 200.000 per la violazione degli artt. 36, 37 e 38 della RQSII (violazione ii.), euro 45.000 per la violazione degli artt. 46 e 67 della RQSII (violazione iii.), euro 45.000 per la violazione dell'art. 72 della RQSII (violazione iv.), euro 200.000 per la violazione dell'art. 7 del TMSII (violazione v.);
3. di ordinare a Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa di pagare la sanzione irrogata entro il termine di 30 giorni dalla data di comunicazione del presente provvedimento, con versamento diretto al concessionario del servizio di riscossione, oppure mediante delega ad una banca o alla Poste Italiane S.p.A. presentando il modello "F23" (recante codice ente QAE e codice tributo "787T"), come previsto dal decreto legislativo 237/97;
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 a Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa 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 comunicare il presente provvedimento a Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa (P.I.V.A. 00112200829), mediante pec all'indirizzo liquidazione.coatta@pec.easacque.it, e a Federconsumatori Sicilia APS (C.F. 97060650583), mediante pec all'indirizzo sicilia@pec.federconsumatorisicilia.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.

14 febbraio 2023

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini