

**DELIBERAZIONE 23 NOVEMBRE 2021**

**509/2021/S/IDR**

**IRROGAZIONE DI SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE E ADOZIONE DI UN PROVVEDIMENTO PRESCRITTIVO PER VIOLAZIONI DELLA REGOLAZIONE TARIFFARIA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

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

Nella 1182<sup>a</sup> riunione del 23 novembre 2021

**VISTI:**

- la Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;
- la legge 24 novembre 1981, n. 689 (di seguito: legge 689/81);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 e, in particolare, l'articolo 2, comma 20, lettere c) e d), e s.m.i. (di seguito: legge 481/95);
- l'articolo 11 *bis*, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, introdotto dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80 (di seguito: decreto-legge 35/05);
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 e s.m.i. (di seguito: decreto legislativo 93/11);
- il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13;
- 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 (di seguito: d.P.R. 244/01);
- 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";
- il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 30 settembre 2009;
- la legge regionale Sicilia, 9 gennaio 2013, n. 2 (di seguito: legge regionale 2/13)
- la legge regionale Sicilia 11 agosto 2015, n. 19 (di seguito: legge regionale 19/15);
- la legge regionale Sicilia 17 marzo 2016, n. 3 (di seguito: legge regionale 3/16);
- 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);

- 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” (di seguito: deliberazione 347/2012/R/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 28 dicembre 2012, 585/2012/R/idr (di seguito: deliberazione 585/2012/R/idr), recante “Regolazione dei servizi idrici: approvazione del metodo tariffario transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013” 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);
- 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) nonché il suo Allegato 1 recante “Regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni soggette alla regolazione tariffaria CIPE (MTC)” e s.m.i. (di seguito: MTC);
- 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” (di seguito: deliberazione 664/2015/R/idr), nonché il suo Allegato A (di seguito: MTI-2);
- la deliberazione dell’Autorità 7 ottobre 2015, 474/2015/R/idr, recante “Avvio di procedimenti in ordine ai provvedimenti adottati dall’Autorità in materia di tariffe del servizio idrico integrato per le gestioni operanti nel territorio della Regione Sicilia (di seguito: deliberazione 474/2015/R/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 14 aprile 2016, 181/2016/R/idr, recante “Conclusione dei procedimenti, di cui alla deliberazione 474/2015/R/idr, relativi provvedimenti, adottati dall’Autorità, in materia di tariffe del servizio idrico integrato per le gestioni operanti nel territorio della Regione Sicilia (di seguito: deliberazione 181/2016/R/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 7 novembre 2013, 504/2013/R/idr recante “Determinazione d’ufficio delle tariffe per le gestioni che ricadono nelle casistiche di cui al comma 2.7, della deliberazione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas 347/2012/R/idr – terzo gruppo” (di seguito: deliberazione 504/2013/R/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 20 novembre 2014, 577/2014/R/idr, recante “Esclusione dall’aggiornamento tariffario, nonché determinazione d’ufficio delle tariffe del servizio idrico per le annualità 2012, 2013, 2014 e 2015” (di seguito: deliberazione 577/2014/R/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 24 giugno 2016, 328/2016/E/idr (di seguito: deliberazione 328/2016/E/idr);

- la deliberazione dell’Autorità 1 giugno 2017, 386/2017/S/idr (di seguito: deliberazione 386/2017/S/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 26 ottobre 2021, 442/2021/S/idr (di seguito: deliberazione 442/2021/S/idr);
- la sentenza della Corte costituzionale 4 maggio 2017, n. 93 (di seguito: sentenza Corte costituzionale 93/17).

**FATTO:**

1. Con deliberazione 328/2016/E/idr, l’Autorità ha approvato sei verifiche ispettive nei confronti di gestori del servizio idrico integrato (di seguito: SII), enti di governo d’ambito o degli altri soggetti competenti individuati con legge regionale, per accertare l’applicazione delle tariffe determinate d’ufficio ovvero il rispetto delle disposizioni di esclusione dall’aggiornamento tariffario per il primo periodo regolatorio (2012-2015) e per il primo biennio del secondo periodo regolatorio (2016-2017).
2. In attuazione di tale programma, l’Autorità, in collaborazione con il Nucleo Speciale per l’energia e il sistema idrico della Guardia di Finanza (ora Nucleo Speciale Beni e Servizi), ha effettuato, nei giorni 20 e 21 dicembre 2016, una verifica ispettiva presso il Comune di Palma di Montechiaro (di seguito anche il Comune), gestore in economia del SII entro l’omonimo centro cittadino, ricompreso nel territorio dell’Ambito Territoriale Ottimale (ATO) di Agrigento ATO 9 – AG.
3. Dall’esame delle risultanze della predetta verifica ispettiva è emerso che:
  - i. in violazione della deliberazione 504/2013/R/idr, il Comune, come ammesso in sede di verifica ispettiva, non ha applicato (anche mediante i debiti conguagli) la tariffa determinata d’ufficio dall’Autorità (ponendo il valore massimo del moltiplicatore  $\rho$  pari a 0,9) per le annualità 2012 e 2013 nelle fatture emesse successivamente alla data di pubblicazione della deliberazione 504/2013/R/idr medesima, ma ha continuato ad applicare la tariffa previgente (2011) (punto 2.2 e documenti 2.2.a-2.2.g allegati alla *check list*);
  - ii. in violazione dell’articolo 6, comma 1, della deliberazione 643/2013/R/idr, recante “Approvazione del metodo tariffario idrico (MTI) e delle disposizioni di completamento” (di seguito: deliberazione 643/2013/R/idr), il Comune ha incrementato le tariffe del 2014 di circa il 20% rispetto a quella previgente, con la determinazione del Sindaco n. 27 del 30 settembre 2014, prima di comunicare la proposta tariffaria all’Autorità, tra l’altro in difformità dal metodo tariffario e non rispettando il vincolo di cui all’articolo 9, comma 3, del metodo tariffario idrico (MTI) (punto 2.2 e doc.2.2.a allegato alla *check list*);
  - iii. in violazione della deliberazione 577/2014/R/idr, il Comune non ha, inoltre, rispettato la prescritta esclusione dall’aggiornamento tariffario nelle fatture emesse successivamente alla data di pubblicazione della deliberazione 577/2014/R/idr medesima, continuando ad applicare per i consumi del 2014 la citata determinazione del 30 settembre 2014 e per i consumi del 2015 e del

- 2016 la successiva determinazione del Sindaco n. 24 del 28 agosto 2015, che ha incrementato la tariffa 2015 di circa il 48% rispetto a quella del 2014 (punto 2.2 e documenti 2.2.a-2.2.g allegati alla *check list*).
4. Inoltre, dagli elementi acquisiti non risultavano cessate le condotte contestate relative alla mancata ottemperanza alla prescritta applicazione della tariffa d'ufficio per le annualità 2012 e 2013 nonché al divieto di aggiornamento tariffario per le annualità 2014 e 2015, con conseguente perdurante lesione del diritto degli utenti a una esatta conoscenza e a una corretta applicazione dei corrispettivi tariffari dovuti per il servizio reso.
  5. Pertanto, alla luce degli esiti della suddetta verifica ispettiva, con deliberazione 386/2017/S/idr, l'Autorità ha avviato nei confronti del Comune di Palma di Montechiaro un procedimento per l'accertamento di possibili violazioni delle disposizioni relative alla regolazione tariffaria 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 481/95.
  6. Nel corso dell'istruttoria il Comune, con la nota del 7 agosto 2017 (acquisita con prot. Autorità 26638), ha inviato una memoria difensiva, con la quale ha chiesto, altresì, di essere sentita in audizione finale innanzi al Collegio.
  7. Con la nota del 18 maggio 2021 (prot. Autorità 21748), il Responsabile del procedimento ha formulato all'Ente d'Ambito una richiesta di informazioni volta a conoscere se il Comune, nelle more del procedimento in oggetto, abbia provveduto a consegnare gli impianti al gestore d'ambito e se le citate criticità oggetto di contestazione con la deliberazione dell'Autorità 386/2017/S/idr fossero state considerate o fossero in corso di valutazione in sede di determinazione tariffaria per il terzo periodo regolatorio, ai fini del superamento delle medesime.
  8. Con la nota dell'8 giugno 2021 (acquisita con prot. Autorità 23774), l'Ente d'Ambito ha riscontrato la citata richiesta di informazioni del 18 maggio 2021, rappresentando che:
    - la deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci n. 11 del 29 dicembre 2020 ha previsto la consegna delle reti e degli impianti da parte del Comune al gestore d'ambito entro il 31 dicembre 2021;
    - nelle more della consegna degli impianti, l'Ente d'Ambito ha provveduto a richiedere a tutti i Comuni che gestiscono in economia il SII (tra cui il Comune di Palma di Montechiaro) l'invio dello schema di convergenza ai sensi della deliberazione 580/2019/R/idr ai fini della predisposizione tariffaria MTI-3; ma che ad oggi il Comune non ha ancora provveduto a far pervenire la documentazione richiesta.
  9. In data 25 giugno 2021, con nota prot. 25932, il Responsabile del procedimento ha comunicato le risultanze istruttorie.
  10. Con nota del 6 agosto 2021 (acquisita con prot. Autorità 31310 del 9 agosto 2021), il Comune ha trasmesso una memoria di replica alle risultanze istruttorie, confermando l'interesse a essere sentito in audizione finale innanzi al Collegio; unitamente alla predetta memoria, il Comune ha trasmesso documentazione difensiva.

11. In data 30 settembre 2021, si è svolta l'audizione finale del Comune di Palma di Montechiaro innanzi al Collegio dell'Autorità.
12. Dall'analisi della relazione di accompagnamento alla predisposizione tariffaria MTI-3 del nuovo gestore del SII dell'Ambito Territoriale di Agrigento, A.I.C.A. (Azienda Idrica Comuni Agrigentini), trasmessa all'Autorità dall'Ente d'Ambito a seguito di approvazione con deliberazione n. 5 del 30 luglio 2021, e dalle dichiarazioni rese dal Comune in audizione finale innanzi al Collegio, emerge che, ad oggi, il Comune di Palma di Montechiaro non ha ancora provveduto alla consegna del servizio e delle dotazioni infrastrutturali al gestore unico d'ambito.
13. Con deliberazione 442/2021/S/idr del 26 ottobre 2021, è stato prorogato sino al 2 dicembre 2021 il termine per la chiusura della fase decisoria del presente procedimento, al fine di acquisire ogni elemento utile per la piena valutazione delle difese svolte nella fase decisoria del procedimento, anche dal Sindaco *pro tempore* del Comune, e in considerazione della complessità del contesto normativo di riferimento.

#### **VALUTAZIONE GIURIDICA:**

##### Contesto normativo

14. Con la deliberazione 347/2012/R/idr, l'Autorità ha disposto la raccolta, presso i gestori del SII, dei dati necessari alla definizione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013.
15. Con la deliberazione 585/2012/R/idr, l'Autorità ha determinato il metodo tariffario transitorio di riferimento per gli anni 2012 e 2013 (MTT).
16. Con la deliberazione 88/2013/R/idr, l'Autorità ha determinato il metodo tariffario di riferimento per gli anni 2012 e 2013 (MTC) applicabile alle gestioni ex-CIPE e contestualmente ha prescritto l'applicabilità delle disposizioni del MTT in coerenza con i criteri integrativi ivi indicati nonché della deliberazione 347/2012/R/idr (articoli 3, comma 1 e 4, comma 1, del MTC).
17. Con la deliberazione 643/2013/R/idr, l'Autorità ha introdotto il metodo tariffario idrico (MTI) per gli anni 2014 e 2015, superando la logica transitoria e portando a compimento il primo periodo regolatorio quadriennale (2012-2015).
18. L'articolo 6, comma 1, della deliberazione 643/2013/R/idr indica la tariffa che il gestore è tenuto ad applicare agli utenti, a decorrere dal 1 gennaio 2014, in funzione delle tempistiche di definizione delle tariffe da parte del soggetto competente e di approvazione delle stesse da parte dell'Autorità; in particolare, la norma prescrive l'applicazione "*fino alla predisposizione delle tariffe da parte degli Enti d'Ambito o dei soggetti competenti*" de "*le tariffe approvate nel 2013 o, laddove non ancora approvate, quelle applicate nel medesimo anno senza variazioni*"; a seguito, poi, dell'approvazione delle tariffe da parte dell'Autorità, le tariffe da applicare devono essere quelle dell'anno 2012 comunicate all'Autorità e moltiplicate per il theta 2014 approvato dalla medesima Autorità.

19. Ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del MTI, l'Autorità ha prescritto un limite di incremento del moltiplicatore tariffario individuato per il 2014, definendolo in funzione del quadrante di riferimento dei possibili schemi regolatori e fatta salva una specifica istruttoria da parte dell'Autorità.
20. L'articolo 2, comma 7, della deliberazione 347/2012/R/idr prescrive che l'Autorità determini d'ufficio la tariffa applicabile dal gestore laddove: a) il gestore non fornisca, in tutto o in parte, i dati richiesti ai sensi della medesima deliberazione 347/2012/R/idr, nel formato indicato dall'Autorità; b) il gestore non fornisca, in tutto o in parte, le fonti contabili obbligatorie che certificano gli elementi di costo e investimento indicati; c) il gestore non fornisca la modulistica di cui al comma 4 del medesimo articolo 2 o la fornisca non corredata dalla sottoscrizione del legale rappresentante; d) risulti che il gestore ha indicato elementi di costo o di investimento superiori a quelli indicati nelle fonti contabili obbligatorie; ai sensi dell'articolo 7, comma 3 della deliberazione 643/2013/R/idr sono escluse dall'aggiornamento tariffario le gestioni che, a fronte dell'avvenuto affidamento del SII al gestore d'ambito, non risultano aver effettuato la prevista consegna degli impianti, in violazione delle prescrizioni date in tal senso da parte del soggetto competente.
21. L'articolo 4, comma 7, della deliberazione 88/2013/R/idr prevede che, laddove ricorrano le casistiche indicate al citato articolo 2, comma 7 della deliberazione 347/2012/R/idr, la tariffa sia determinata d'ufficio ponendo il moltiplicatore tariffario  $\theta$  ( $\theta$ ) pari a 0,9 finché perdurano tali casistiche, specificando che la tariffa calcolata in base al MTC esplicherà i propri effetti dalla data di presentazione delle adeguate informazioni.
22. Con la deliberazione 504/2013/R/idr, l'Autorità ha determinato, per gli anni 2012 e 2013, la tariffa d'ufficio, ponendo il valore massimo del moltiplicatore tariffario  $\theta$  pari a 0,9, per alcune gestioni, tra cui il Comune di Palma di Montechiaro, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della deliberazione 347/2012/R/idr per inosservanza degli obblighi previsti in materia di trasmissione dati di cui alla medesima deliberazione.
23. Con la deliberazione 577/2014/R/idr, l'Autorità ha, altresì, escluso dall'aggiornamento tariffario per le annualità 2014 e 2015 le gestioni, tra cui il Comune, che alla data del 31 gennaio 2014, non avevano effettuato la consegna degli impianti al gestore d'ambito ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della deliberazione 643/2013/R/idr, a seguito dell'avvenuto affidamento del SII.
24. Con legge regionale 19/15, la Regione Sicilia aveva delineato un assetto normativo e regolatorio del settore idrico del tutto autonomo da quello nazionale, che presupponeva l'attribuzione del potere di approvazione dei modelli tariffari alla Giunta regionale anziché all'Autorità.
25. Con deliberazione 474/2015/R/idr, l'Autorità ha avviato due procedimenti per l'adeguamento dei provvedimenti tariffari già adottati alle nuove disposizioni della legge regionale 19/15, allo scopo di valutare l'opportunità di circoscriverne l'efficacia temporale.
26. Con l'articolo 38 della legge regionale 3/16 3/16, la Regione Siciliana ha modificato la citata legge regionale 19/15, introducendo l'articolo 13-*bis*, il quale prevede che:

- nelle more della definizione e del concreto avvio del modello tariffario regionale, e comunque non oltre il 31 dicembre 2016, i provvedimenti tariffari dell’Autorità di cui all’Allegato A alla predetta deliberazione 474/2015/R/idr conservano efficacia nella Regione (comma 1);
  - fino alla definizione ed al concreto avvio del modello tariffario regionale, trova applicazione ogni altro eventuale successivo provvedimento dell’Autorità che continua ad esercitare, anche con riferimento alle gestioni operanti nel territorio siciliano, i poteri di regolazione e controllo dei servizi idrici (commi 2 e 3).
27. Con la deliberazione 181/2016/R/idr, l’Autorità ha concluso i procedimenti avviati con la citata deliberazione 474/2015/R/idr, confermando la validità e l’efficacia, per tutti i periodi interessati e senza soluzione di continuità, dei propri provvedimenti tariffari (ivi compresi quelli antecedenti alla data di entrata in vigore della legge regionale 19/15) nella Regione Siciliana anche all’esito dell’intervenuta modifica della normativa regionale.
28. Con la sentenza della Corte Costituzionale 93/17, pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale instaurato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale 19/15 che attribuivano alla Giunta regionale il compito di definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all’acquedotto e alla fognatura.

#### Argomentazioni del Comune

29. Nelle citate memorie difensive del 7 agosto 2017 e del 6 agosto 2021, nonché in sede di audizione finale, il Comune ha rappresentato quanto segue.
30. In primo luogo, il Comune ha evidenziato che, sebbene la normativa in materia preveda che l’organizzazione del SII e la redazione del piano economico finanziario spettino all’Ente d’ambito dell’ATO di Agrigento, lo stesso non ha mai compiutamente operato. In particolare, gran parte dei Comuni ricompresi nel territorio dell’ATO 9 – AG, compreso il Comune di Palma di Montechiaro, avendo contestato in termini generali la privatizzazione del servizio idrico nonché le modalità di affidamento del servizio al gestore d’ambito e la sua operatività, non ha ceduto gli impianti a quest’ultimo, continuando a gestire in economia il SII, come riconosciuto dalla legge regionale 2/13 e dalla legge regionale 19/15 e sino alla sentenza della Corte Costituzionale 93/17.
31. Inoltre, il Comune ha rappresentato di aver determinato le tariffe del SII in ossequio a quanto previsto dal decreto legislativo 152/06 che sancisce il principio del *full cost recovery*. Pertanto, al di là degli aumenti tariffari resisi necessari al solo fine di garantire la copertura dei costi, il Comune ha elaborato le proprie tariffe assicurando il massimo contenimento dei costi. In particolare, il Comune ha rilevato di non aver incrementato le tariffe rispetto a quelle dell’anno 2011, riferendole al solo costo di approvvigionamento e provvedendo a finanziare una parte dei costi sostenuti con fondi del bilancio comunale.

32. Il Comune ha rilevato che solo comportamenti opportunistici avrebbero giustificato l'applicazione (prevista dalla deliberazione 504/2013/R/idr per gli anni 2012-2013) del moltiplicatore tariffario 0,9 e che tale "sanzione" non sarebbe irrogabile al Comune, il quale ha determinato le tariffe al solo fine di coprire i costi del servizio. Il Comune di Palma di Montechiaro ha, altresì, contestato che gli enti che gestiscono in economia il SII siano tenuti alla trasmissione dei documenti che, al contrario, avrebbero dovuto essere predisposti e comunicati dalle Autorità d'Ambito, come previsto, per gli anni 2014-2015, dall'articolo 5, comma 2, lettera d), della deliberazione 643/2013/R/idr.
33. Il Comune ha, inoltre, rilevato che la sua condotta sarebbe conforme a quell'orientamento giurisprudenziale che afferma il principio secondo il quale *"la tariffa non può che essere determinata dall'ente pubblico che lo gestisce"*.
34. Con la memoria del 6 agosto 2021 e le difese svolte in sede di audizione, il Comune, al fine di ulteriormente motivare la propria richiesta di archiviazione del presente procedimento, ha introdotto anche le seguenti argomentazioni:
- a) il gestore del SII Girgenti Acque è stato interessato da molteplici vicende giudiziarie in ragione delle quali l'ATI AG9 ha deliberato la rescissione del contratto di affidamento della gestione; la mancata consegna degli impianti al predetto gestore da parte del Comune ha evitato l'addebito ai cittadini dei maggiori costi del servizio come applicati da Girgenti Acque;
  - b) che al fine di evitare l'interruzione del servizio idrico integrato, i Sindaci dei Comuni appartenenti all'ATO AG9 hanno proceduto con urgenza alla creazione dell'Azienda consortile A.I.C.A. – Azienda Idrica Comuni Agrigentini quale nuovo gestore del SII al quale anche il Comune di Palma di Montechiaro cederà le proprie reti entro il 31 dicembre 2021;
  - c) il Comune, nella gestione diretta del SII, oltre ad applicare tariffe economicamente vantaggiose per i cittadini e comunque necessarie a garantire esclusivamente la copertura dei costi affrontati, "ha sempre munito gli utenti di regolari contatori idrici ed ha provveduto alla loro lettura";
  - d) "il referendum sull'acqua pubblica del 2011, gli interventi legislativi della Regione Sicilia, dello Stato e gli interventi della Corte Costituzionale" hanno evidenziato come il periodo di tempo nel quale si sono realizzate le condotte oggetto delle contestazioni di cui al presente procedimento "è stato pieno di incertezza e di confusione tali che hanno indotto la comparsa P.A., nella speranza di rivedere riaffermata la propria competenza alla gestione diretta del proprio S.I.I., ad attendere gli sviluppi della situazione creatasi con la L.R. 19/2015 e la legge regionale 2/13 consentiva ai comuni che non hanno consegnato le reti di continuare a gestire il S.I.I. fino alla sentenza della Corte Costituzionale" ... "l'Amministrazione ha gestito il S.I.I. in economia in ossequio alle leggi regionali che permettevano detta gestione ai comuni dissenzienti ed ha adeguato le tariffe al fine di coprire i costi come previsto dalla legge 152/06";
  - e) solo poco prima dell'adesione ad A.I.C.A., il Comune ha avuto contezza dell'esito negativo dell'istanza per il riconoscimento della salvaguardia della

gestione autonoma del SII in capo al Comune *ex art.* 147, comma 2bis, d.lgs. 152/06;

- f) con la delibera del Consiglio comunale n. 71 del 21 dicembre 2017, il Comune ha provveduto a adeguare la tariffa del SII secondo le disposizioni dell'ATI Agrigento.

### Valutazione delle argomentazioni del Comune

35. Le argomentazioni difensive del Comune non risultano condivisibili per le seguenti motivazioni.
36. In merito alla circostanza dedotta dal Comune relativa alla asserita mancata operatività delle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale prima e dell'Ente di governo d'Ambito poi e del gestore d'ambito, occorre rilevare che, in disparte ogni valutazione in merito a eventuali responsabilità di tali soggetti e/o alla loro effettiva operatività, non possono che imputarsi direttamente al Comune le violazioni oggetto del presente procedimento per inosservanza di obblighi che la regolazione aveva imposto proprio ai soggetti gestori del SII, tra cui, come ammesso, rientrava il Comune di Palma di Montechiaro.
37. Infatti, il Comune, non avendo ottemperato all'obbligo di trasmettere all'Autorità i dati necessari alla definizione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013, è stato destinatario della deliberazione 504/2013/R/idr che ha prescritto l'applicazione della tariffa determinata d'ufficio dall'Autorità per gli anni 2012 e 2013. In merito a tale contestazione, tra l'altro, non risulta pertinente l'argomentazione difensiva del Comune secondo la quale lo stesso avrebbe rispettato il principio del *full cost recovery* di cui all'articolo 154, comma 1, del decreto legislativo 152/06 e che pertanto non sarebbe stata corretta la scelta dell'Autorità di imporre al Comune una tariffa d'ufficio per gli anni 2012-2013 che dovrebbe invece "sanzionare" i gestori che pongono in essere comportamenti opportunistici.
38. Al riguardo, infatti, occorre rilevare che, lungi dal voler addebitare costi al di fuori del principio del *full cost recovery*, è proprio per garantire il rispetto del suddetto principio che l'Autorità impone ai gestori di inviare i dati posti alla base delle proposte tariffarie. Il metodo tariffario di cui alla deliberazione 88/2013/R/idr non fa altro, in sostanza, che dare applicazione a questo principio, individuando le voci di costo da prendere in considerazione ai fini del calcolo della tariffa e definendo i modelli atti a tradurre in valori tariffari le suddette voci di costo. L'approvazione delle tariffe presuppone quindi la conoscenza, da parte dell'Autorità, dei costi relativi alle singole gestioni cui si riferiscono le proposte tariffarie. Ecco perché, già con delibera 347/2012/R/idr l'Autorità aveva imposto ai gestori del SII (compresi i Comuni) di inviare alla stessa i dati e la documentazione rilevanti, necessari per permettere di venire a conoscenza dell'ammontare dei costi sostenuti da ciascuno di essi; e per le medesime ragioni l'articolo 4, comma 7 della deliberazione 88/2013/R/idr prevede che, in caso di mancata osservanza del suddetto obbligo di trasmissione dati, l'Autorità provvede d'ufficio alla determinazione della tariffa per gli anni 2012-2013, applicando alle tariffe relative a tali anni un moltiplicatore pari

a 0,9. Pertanto, l'applicazione della tariffa d'ufficio decisa con la deliberazione 504/2013/R/idr non era volta a "sanzionare" il Comune per aver adottato tariffe in violazione del suddetto principio del *full cost recovery* bensì rappresentava un rimedio volto ad assicurare la chiusura del "sistema"; ovvero, un rimedio finalizzato a garantire comunque – anche in caso di perdurante inerzia dei soggetti competenti – l'approvazione di una tariffa che fosse il più possibile rispettosa dei criteri fissati dall'ordinamento. Questi principi, tra l'altro, sono stati ribaditi dalla stessa sentenza del Tar Lombardia n. 1702/2016 che il Comune ha richiamato nella propria difesa per sostenere la sua competenza in materia di tariffe del SII nonché dalla successiva sentenza resa in sede di appello dal Consiglio di Stato (n. 5521/2017) con la quale è stata riconosciuta la piena legittimità dell'operato dell'Autorità in un caso analogo a quello in esame.

39. L'argomentazione difensiva secondo la quale il Comune avrebbe gestito il SII nel rispetto delle leggi regionali 2/2013 e 19/2015 non è idonea ad escludere la responsabilità del Comune stesso per le violazioni contestate. Al riguardo, occorre rilevare che, alla data di fatturazione da parte del Comune dei consumi dell'anno 2013, avvenuta nel maggio del 2014 (e pertanto in data successiva alla deliberazione 504/2013/R/idr), la legge regionale 2/13 lungi dall'introdurre una deroga alla competenza regolatoria in materia di SII dell'Autorità (la quale era, pertanto, valida ed efficace e doveva essere rispettata da tutti i gestori) si limitava a specificare che nelle more dell'approvazione della legge che avrebbe definito le funzioni delle Autorità d'Ambito "*i comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato, continuano la gestione diretta*"; mentre, la legge regionale 19/15 non risultava ancora approvata (tra l'altro le disposizioni di tale legge che attribuivano alla Giunta regionale il compito di definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura sono state dichiarate illegittime dalla citata sentenza della Corte Costituzionale). Pertanto, non sussistevano dubbi sulla applicabilità della deliberazione 504/2013/R/idr ai gestori del SII destinatari di tale delibera e quindi sul dover da parte degli stessi di rispettare l'obbligo ivi previsto.
40. Inoltre, occorre evidenziare che il Comune avrebbe dovuto, altresì, rispettare l'articolo 6, comma 1, della deliberazione 643/2013/R/idr in merito alle tariffe dell'anno 2014 nonché l'obbligo di esclusione dall'aggiornamento tariffario imposto dall'Autorità con la deliberazione 577/2014/R/idr per le tariffe relative agli anni 2014-2015, conseguente alla mancata consegna degli impianti da parte del Comune al gestore d'ambito. In merito a tali contestazioni, si evidenzia che per la fatturazione dei consumi dell'anno 2014 (avvenuta ad aprile 2015), valgono le stesse argomentazioni spese in merito alla tariffa del 2013, in quanto la legge regionale 2/13 non derogava alla competenza regolatoria dell'Autorità mentre la citata legge regionale 19/15 non risultava ancora approvata. Pertanto, non sussistevano dubbi sulla applicabilità della deliberazione 643/2013/R/idr prima e della deliberazione 577/2014/R/idr poi, in merito alle tariffe del 2014. In merito, invece, all'applicazione degli incrementi tariffari dell'anno 2015, si rinvia al successivo punto 45.
41. Priva di fondamento, inoltre, risulta la circostanza dedotta dal Comune secondo la quale non spetterebbe a quest'ultimo, bensì all'Ente d'Ambito, trasmettere i dati

all’Autorità ai fini della approvazione tariffaria e che non si potrebbero imporre al Comune obblighi “impossibili da adempiere”. A tal riguardo come detto, infatti, giova evidenziare che con riferimento alle tariffe relative agli anni 2012-2013, spettava al Comune, in qualità di gestore del SII, trasmettere all’Autorità, ai sensi dell’articolo 2, comma 1, della deliberazione 347/2012/R/idr, i dati necessari alla definizione di tali tariffe.

42. Quanto, invece, alle tariffe del 2014 e 2015, del tutto inconferente risulta inoltre il richiamo operato dal Comune nella citata memoria difensiva all’articolo 5, comma 2, lettera d), della deliberazione 643/2013/R/idr. In via preliminare, occorre evidenziare che, anche per gli anni in parola, il Comune era tenuto ad aggiornare i dati di cui alla deliberazione 347/2012/R/idr ai fini della predisposizione tariffaria da parte dell’Ente d’ambito, senza applicare alcun incremento delle tariffe 2014 e 2015 nelle more dell’approvazione secondo l’MTI. Inoltre, qualora il Comune non avesse voluto adempiere agli obblighi imposti dalla regolazione dell’Autorità di predisposizione tariffaria avrebbe dovuto rispettare l’obbligo allo stesso imposto dalla normativa vigente di consegna degli impianti che gli avrebbe permesso di dismettere l’esercizio del SII e tutti gli oneri connessi (compresi quelli di predisporre le tariffe e rispettare gli obblighi, oggetto di contestazione nel presente procedimento, imposti dalla regolazione in capo ai gestori).
43. La circostanza dedotta dal Comune con la propria memoria del 6 agosto 2021 nonché in sede di audizione, secondo la quale, con la delibera del Consiglio comunale n. 71 del 21 dicembre 2017, lo stesso avrebbe provveduto a adeguare la tariffa del SII secondo le disposizioni dell’ATI Agrigento, che prevedevano l’esclusione dall’aggiornamento tariffario per il secondo periodo regolatorio 2016-2019 dei Comuni che gestiscono in economia il SII, e che, pertanto, avrebbe deliberato di mantenere le tariffe vigenti per l’anno 2015, non assume alcun rilievo con riguardo al presente procedimento sanzionatorio, non concernendo peraltro la cessazione delle condotte contestate (riferite alle annualità 2012-2015).  
Le tariffe vigenti per l’anno 2015, peraltro, nel caso di specie, in ragione dell’intervenuta esclusione dall’aggiornamento tariffario di cui alla deliberazione 577/2014/R/idr, devono intendersi coincidenti con la tariffa previgente per l’anno 2012, senza la decurtazione di cui alla deliberazione 504/2013/R/idr.  
Deve rilevarsi, peraltro, che il Comune non ha esplicitato quale sia la “tariffa 2015” applicata sicché non vi è evidenza che il Comune abbia disapplicato gli incrementi della tariffa 2012 determinati senza l’osservanza dei metodi tariffari dell’Autorità.
44. Altresì le altre circostanze dedotte dal Comune nella fase decisoria del procedimento non appaiono idonee ad attenuare l’esito sanzionatorio. In particolare:
  - 1) la circostanza secondo la quale per effetto delle condotte contestate gli utenti serviti dal Comune avrebbero sopportato un minor esborso per le tariffe del SII rispetto a quello sostenuto dagli utenti del SII gestito da Girgenti Acque, quand’anche dimostrata, non è in ogni caso sufficiente a scriminare la violazione della regolazione, volta a garantire sia la sostenibilità della tariffa sia l’efficienza e la qualità del servizio, a beneficio dell’utenza.

- 2) la recente conoscenza del diniego da parte dell'ATI AG9 (comunicato con nota prot. 919 del 6 aprile 2020) del riconoscimento della salvaguardia della gestione autonoma del SII in capo al Comune *ex art. 147, comma 2bis, d.lgs. 152/06* non vale a giustificare, per gli anni 2012-2015, l'applicazione di tariffe in violazione della regolazione dell'Autorità;
  - 3) l'adesione del Comune all'Azienda consortile A.I.C.A. – Azienda Idrica Comuni Agrigentini, quale nuovo gestore del SII, e la programmata cessione delle proprie reti entro il 31 dicembre 2021 risultano condotte dovute in osservanza della regolazione e del generale principio di convergenza nella gestione unica d'ambito;
  - 4) la gestione del SII in osservanza anche degli standard qualitativi previsti dalla regolazione, con riguardo al servizio di misura, risulta costituire il mero adempimento di obblighi previsti dalla regolazione ai quali non può dunque attribuirsi una valorizzazione per attenuare altri illeciti.
45. L'argomentazione del Comune secondo la quale non sussiste l'elemento soggettivo dell'illecito per essere stata la condotta posta in essere per *errore scusabile*, determinato dalla contraddittorietà del contesto normativo regionale vigente all'epoca dei fatti contestati con la regolazione dell'Autorità in materia di servizio idrico integrato, e, quindi, per buona fede dell'agente, merita accoglimento con riferimento alla sola violazione contestata *sub iii.* limitatamente all'anno 2015.
- Dall'analisi della documentazione in atti, risulta, infatti, che il Comune ha applicato gli incrementi tariffari relativi alla tariffa 2015 per la prima volta con le bollette di acconto emesse in data 16 settembre 2015 (per il periodo 1 gennaio – 1 luglio 2015) e che il saldo dell'anno 2015 è stato addebitato con le bollette emesse in data 16 dicembre 2015. Stante l'entrata in vigore della legge regionale 9/15 nell'agosto 2015, deve rilevarsi come, al momento della fatturazione dei consumi 2015, effettivamente fosse sussistente una contraddittorietà del contesto normativo, chiarito solo con la deliberazione 181/2016/R/idr.
- Il rilievo vale a elidere l'elemento soggettivo dell'illecito contestato (violazione della deliberazione 577/2014/R/idr) con riferimento al solo anno 2015.
- Per quanto appena precisato, la violazione contestata *sub iii.*, limitatamente all'anno 2015, deve ritenersi non integrata.

*In relazione alla violazione della deliberazione 504/2013/R/idr (violazione sub i.)*

46. Il Comune, pertanto, si è reso responsabile della violazione della deliberazione 504/2013/R/idr, in quanto, come ammesso in sede di verifica ispettiva e con la citata memoria difensiva, non ha applicato (anche mediante i debiti conguagli) la tariffa determinata d'ufficio dall'Autorità (ponendo il valore massimo del moltiplicatore 9 pari a 0,9) per le annualità 2012 e 2013 nelle fatture emesse successivamente alla data di pubblicazione della deliberazione 504/2013/R/idr medesima, continuando ad applicare la tariffa previgente del 2011 (punto 2.2 e documenti 2.2.a-2.2.g allegati alla *check list*).

47. In particolare, il Comune, con la fatturazione avvenuta nel maggio del 2014 - quindi successivamente all'approvazione della citata deliberazione 504/2013/R/idr - avrebbe dovuto applicare per i consumi del 2013 il moltiplicatore tariffario pari allo 0,9 come prescritto dall'Autorità e procedere ad effettuare i dovuti conguagli relativamente ai consumi dell'anno 2012. Il Comune, invece, ha continuato ad applicare le tariffe del 2011-2012 così come, tra l'altro, previsto con la determinazione del Sindaco 53 del 25 novembre 2013.
48. Poiché ad oggi non risulta, anche dall'analisi della risposta alla richiesta di informazioni del Responsabile del procedimento fornita dall'Ente d'Ambito con la nota dell'8 giugno 2021, che tale condotta contestata sia cessata, permane l'esigenza di adottare il provvedimento prescrittivo di cui al punto 1 della deliberazione 386/2017/S/idr, affinché il Comune adempia all'obbligo oggetto della succitata contestazione.

*In relazione alla violazione dell'articolo 6, comma 1, della deliberazione 643/2013/R/idr e della deliberazione 577/2014/R/idr (violazioni sub ii e iii.)*

49. Il Comune si è reso inoltre responsabile della violazione dell'articolo 6, comma 1, della deliberazione 643/2013/R/idr, avendo incrementato, con la determinazione del Sindaco n. 27 del 30 settembre 2014, le tariffe del 2014 di circa il 20% rispetto a quella previgente, prima di comunicare la proposta tariffaria all'Autorità, tra l'altro in difformità dal metodo tariffario e non rispettando il vincolo di cui all'articolo 9, comma 3, del MTI (punto 2.2 e doc.2.2.a allegato alla *check list*).
50. Inoltre, il Comune si è reso, infine, responsabile della violazione della deliberazione 577/2014/R/idr, per non aver rispettato l'obbligo di esclusione dall'aggiornamento tariffario. Invero il Comune, come dallo stesso dichiarato in sede di verifica ispettiva, ha incrementato le tariffe degli anni 2014 e 2015 in spregio al citato obbligo di esclusione dall'aggiornamento tariffario prescritto dall'Autorità. In particolare, il Comune ha ammesso di aver incrementato, con la determinazione del Sindaco 27 del 30 settembre 2014, la tariffa del SII per l'anno 2014 di circa il 20% rispetto a quella previgente in tutte le sue componenti, (fisse e variabili), nonché, con la determinazione del Sindaco 24 del 28 agosto 2015, la tariffa del servizio di acquedotto per l'anno 2015 di circa il 48% rispetto a quella dell'anno 2014 nella sola componente variabile. Dall'esame delle fatture acquisite in sede di verifica ispettiva risulta, infatti, che il Comune ha applicato i citati incrementi tariffari per gli anni 2014 e 2015 successivamente alla data di approvazione della deliberazione 577/2014/R/idr (avvenuta in data 20 novembre 2014) e, in particolare, con la fatturazione effettuata in data 8 aprile 2015 (relativa ai consumi dell'anno 2014) e con la fatturazione effettuata in data 16 settembre 2015 (relativa ai consumi dell'anno 2015).
51. Con riferimento all'anno 2015, la violazione *sub iii.* non risulta integrata sotto il profilo dell'elemento soggettivo per quanto detto al punto 45.
52. Poiché ad oggi, anche dall'analisi della risposta alla richiesta di informazioni del Responsabile del procedimento fornita dall'Ente d'Ambito con la nota dell'8 giugno

2021, la condotta contestata *sub* iii. non risulta cessata, permane l'esigenza di adottare il provvedimento prescrittivo di cui al punto 1 della deliberazione 386/2017/S/idr, affinché il Comune adempia all'obbligo oggetto delle succitate contestazioni. Tale esigenza si manifesta anche in riferimento all'anno 2015, in quanto la doverosità della condotta emerge inequivoca alla luce della deliberazione 181/2016/R/idr, che ha confermato la validità e l'efficacia, tra le altre, della deliberazione 577/2014/R/idr, senza soluzione di continuità, essendo irrilevante, ai fini dell'esercizio del potere di cui all'art. 2, comma 20, lett. d), legge 481/1995, l'eventuale buona fede dell'esercente.

#### **QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE:**

53. L'articolo 11 della legge 689/81 prevede che la quantificazione della sanzione sia compiuta in applicazione dei seguenti criteri:
- a) gravità della violazione;
  - b) opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione;
  - c) personalità dell'agente;
  - d) condizioni economiche dell'agente.
- L'Autorità applica i criteri di cui al sopra citato articolo 11 alla luce di quanto previsto dagli articoli 24 e ss. del Regolamento Sanzioni e Impegni.
54. Sotto il profilo della *gravità della violazione*, il Comune ha violato alcune disposizioni in materia di regolazione tariffaria del SII, con riferimento agli anni 2012-2015. In particolare, il Comune con le violazioni contestate ha leso il diritto degli utenti serviti ad una corretta formazione e tempestiva applicazione dei corrispettivi tariffari dovuti per il servizio reso, la cui approvazione compete in ultima istanza all'Autorità. Ai fini della quantificazione delle sanzioni, si tiene conto del valore delle differenze tariffarie effettivamente applicate all'utenza per gli anni 2012-2014 e le tariffe conformi alle disposizioni violate e della circostanza che le stesse sono oggetto del provvedimento prescrittivo.
55. Con riferimento al criterio dell'*opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione* e al criterio della *personalità dell'agente*, non risulta alcuna circostanza rilevante.
56. In merito, infine, al criterio delle *condizioni economiche dell'agente*, dal bilancio di previsione relativo all'esercizio 2016 risulta che il Comune abbia conseguito ricavi pari a euro 2.617.362.
57. Gli elementi sopra evidenziati consentono di determinare la sanzione nella misura complessiva di euro 38.000 (trentottomila/00), di cui 21.500 euro per la violazione della deliberazione 504/2013/R/idr e 16.500 euro per la violazione della deliberazione 577/2014/R/idr

## **DELIBERA**

1. di accertare la violazione, da parte del Comune di Palma di Montechiaro, nei termini di cui in motivazione, della deliberazione 504/2013/R/idr e dell'articolo 6, comma 1, della deliberazione 643/2013/R/idr e della deliberazione 577/2014/R/idr.
2. di irrogare, nei confronti del Comune di Palma di Montechiaro, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95, una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura complessiva di euro 38.000 (trentottomila/00), di cui 21.500 euro per la violazione della deliberazione 504/2013/R/idr e 16.500 euro per la violazione della deliberazione 577/2014/R/idr.
3. di ordinare al Comune di Palma di Montechiaro, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera d), della legge 481/95:
  - a) di adempiere l'obbligo di applicazione della tariffa determinata d'ufficio dall'Autorità (ponendo il valore massimo del moltiplicatore  $\vartheta$  pari a 0,9) per le annualità 2012 e 2013 previsto dalla deliberazione 504/2013/R/idr e l'obbligo di esclusione dall'aggiornamento tariffario per gli anni 2014 e 2015 previsto dalla deliberazione 577/2014/R/idr, attivandosi affinché entro il termine per l'aggiornamento biennale della predisposizione tariffaria MTI-3, che l'Ente di governo dell'ambito deve presentare, siano modulate le componenti di recupero derivanti dagli incrementi tariffari applicati dal Comune per gli anni 2012-2015, attraverso i previsti meccanismi tariffari di conguaglio a garanzia della sostenibilità finanziaria efficiente;
  - b) di trasmettere all'Autorità prova documentale dell'ottemperanza agli ordini di cui sopra entro 10 giorni dalla scadenza del periodo assegnato per porre in essere ciascuna prescrizione;
4. di ordinare al Comune di Palma di Montechiaro di pagare le sanzioni irrogate entro il termine di 30 giorni dalla data di notifica del presente provvedimento, con versamento diretto al concessionario del servizio di riscossione, oppure mediante delega ad una banca o alla Poste Italiane S.p.A. presentando il modello "F23" (recante codice ente QAE e codice tributo "787T"), come previsto dal decreto legislativo 237/97;
5. di avvisare che, decorso il termine di cui al precedente punto 4, 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");
6. di ordinare al Comune di Palma di Montechiaro 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;
7. di comunicare il presente provvedimento al Comune di Palma di Montechiaro (C.F. 81000070847) mediante pec all'indirizzo

protocollo@comune.palmaidimontechiaro.legalmail.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.

23 novembre 2021

IL PRESIDENTE  
*Stefano Besseghini*