

PS12262 - COMUNE DI LETINO/PRESCRIZIONE BIENNALE SETTORE IDRICO

Provvedimento n. 30471

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 gennaio 2023;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "*Codice del Consumo*" e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il proprio provvedimento del 15 novembre 2022 con il quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta una proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie, in considerazione della necessità di consentire al Comune di Letino il pieno esercizio del diritto di difesa;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Il Comune di Letino (di seguito, anche "Il Comune") o "Letino", in qualità di Professionista, ai sensi dell'articolo 18, lett. b), del Codice del Consumo. L'Ente è preposto alla gestione del servizio idrico integrato (di seguito, anche "SII") del relativo ambito comunale.
2. Unione Nazionale Consumatori – Comitato di Cassino, in qualità di associazione consumeristica segnalante.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

3. Il procedimento concerne la pratica commerciale, posta in essere dal Comune di Letino, articolata in alcune condotte elusive degli obblighi fissati dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria in capo agli operatori del settore dei servizi idrici a partire dal 1° gennaio 2020. Tali obblighi riguardano sia l'informativa destinata all'utenza in tema di *prescrizione biennale o breve* di cui alla legge n. 205/2017 (di seguito anche "PB") – maturata su crediti riferiti a consumi pregressi e anteriori ai due anni dalla data di emissione della relativa bolletta di conguaglio/ricalcòlo – sia la trattazione, segnatamente il rigetto, di istanze e reclami degli utenti intesi ad eccepire la PB.

4. Nello specifico, nel 2020 e nel 2021, il citato Comune:

- a) ha emesso documenti contabili recanti addebiti per consumi idrici pregressi, risalenti anche ad oltre due anni addietro, omettendo qualsiasi informazione/evidenza agli utenti, in merito alla presenza di crediti prescrivibili nonché riguardo alla possibilità di eccepirne la PB mediante un modulo predisposto *ad hoc*. Il Professionista non ha nemmeno adottato modalità comunicative alternative al fine di informare, in generale, i consumatori in merito alla vigente disciplina della PB sui crediti idrici e sulle prerogative spettanti agli utenti;
- b) ha rigettato indistintamente le istanze e i reclami avanzati dagli utenti al fine di eccepire la PB sui crediti prescrivibili presenti nei suddetti documenti, escludendo in ogni caso la diretta applicabilità della disciplina di cui alla legge n. 205/2017 e ss.mm. in base a motivazioni lacunose o comunque non in linea con la disciplina legislativa e regolatoria dell'istituto.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

i) Attività pre-istruttoria

5. Il Comune di Letino è stato destinatario, in data 28 aprile 2022, di un intervento di *moral suasion* effettuato dall'Autorità, ai sensi dell'art 4, comma 5 del Regolamento sulle procedure istruttorie, consistente nell'invito a rimuovere i profili di non correttezza rilevati nella condotta del Comune stesso. Tale invito è rimasto senza esito nonostante il sollecito trasmesso in data 7 giugno 2022.

ii) L'iter del procedimento

6. Sulla base delle segnalazioni pervenute in Autorità¹ e di alcune informazioni acquisite d'ufficio ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo, nonché a seguito del mancato riscontro dell'invito formulato dall'Autorità, il 22 luglio 2022 è stato comunicato al Comune di Letino l'avvio del procedimento istruttorio PS12262 per possibile violazione degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, con riferimento al mancato adeguamento agli obblighi informativi previsti dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria sulla PB nonché in merito al rigetto opposto alle

¹ [Cfr. denunce dell'associazione UNC prot. n. 93642 del 17 dicembre 2021 e prot. n. 26943 del 16 marzo 2022 nonché informazioni inviate dal Comune di Letino prot. n. 29857 del 28 marzo 2022.]

eccezioni prescrizionali sollevate dagli utenti raggiunti da fatture, emesse dopo il 1° gennaio 2020, riguardanti i crediti prescrivibili ivi presenti in quanto afferenti a consumi pregressi, risalenti a oltre un biennio addietro.

7. In tale sede, veniva ipotizzata la condotta omissiva del Comune di Letino consistente nell'elusione degli obblighi informativi verso i consumatori previsti da specifiche prescrizioni legislative e regolatorie; l'aggressività del comportamento del Professionista che ha proceduto al rigetto indiscriminato delle istanze di riconoscimento della PB, in base a motivazioni opache/inconferenti/contrastanti con la vigente disciplina della PB; nonché la violazione della diligenza professionale attesa dagli operatori del settore, anche in ragione della natura di referente unico e diretto, nel territorio considerato, per gli utenti destinatari della fornitura di servizi idrici.

8. Nella medesima comunicazione di avvio del 22 luglio 2022, sono stati richiesti informazioni e documenti sulle condotte attenzionate.

9. Il Professionista non ha fornito riscontri alla richiesta di informazioni, né ha svolto osservazioni difensive.

10. In data 7 novembre 2022 è stato comunicato alle Parti il termine di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.

iii) La disciplina della prescrizione biennale nel settore idrico

11. La Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. *Legge di Bilancio 2018*), all'articolo 1, commi 4 e ss., ha introdotto un nuovo regime prescrizionale biennale per i crediti vantati dagli operatori nei settori delle *utilities*, ivi compreso quello dei servizi idrici: in particolare, è stato previsto il diritto dei consumatori-utenti, sia domestici che professionisti e microimprese, di eccepire la prescrizione degli importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni addietro, indicati nelle fatture emesse a partire dal 1° gennaio 2020, laddove il ritardo nella fatturazione non fosse dovuto ad *"accertata responsabilità dell'utente"*¹².

12. Il medesimo articolo 1 ha attribuito al Regolatore di settore - ARERA- il compito, tra l'altro, di definire sia *"le misure in materia di tempistiche di fatturazione tra gli operatori della filiera necessarie all'attuazione di quanto previsto al primo e al secondo periodo"* (comma 4), sia *"le misure a tutela dei consumatori determinando le forme attraverso le quali i distributori garantiscono l'accertamento e l'acquisizione dei dati dei consumi effettivi"*³.

13. In attuazione del dettato legislativo, ARERA ha emanato, in relazione al settore idrico, la Delibera n. 547/2019 individuando, nel relativo allegato B, le *"misure di rafforzamento delle tutele degli utenti finali per i casi di fatturazione di importi per il servizio idrico riferiti a consumi risalenti a più di due anni"*. Pertanto, in riferimento *"alle fatture relative al servizio idrico emesse prima del 1° gennaio 2020, con scadenza successiva a tale data, per importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni"*, sono stati minuziosamente previsti vari obblighi in capo ai Gestori SII che prevedono, tra l'altro, una trasparente comunicazione all'utente finale circa gli importi relativi a consumi risalenti a più di due anni, nonché il diritto di eccepirne la *prescrizione biennale* mediante compilazione e invio del relativo modulo *ad hoc* di riferimento.

14. Sempre nell'Allegato B alla Delibera n. 547/2019, ARERA ha espressamente previsto (all'articolo 2.3)⁴, che la PB *"decorre dal termine entro il quale il gestore è obbligato a emettere il documento di fatturazione, come individuato dalla regolazione vigente"*, ossia una volta trascorsi 45 giorni dalla scadenza dell'ultimo giorno del periodo di riferimento.

15. L'entrata in vigore della disciplina sulla PB, di cui alla *Legge di Bilancio 2018*, era fissata, per il settore idrico, al 1° gennaio 2020; tuttavia, il legislatore è successivamente intervenuto con l'articolo 1, comma 295, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (*Legge di Bilancio 2020*) che, sempre con decorrenza 1° gennaio 2020, ha abrogato il comma 5 dell'articolo 1, della legge n. 205/2017 (nel quale si escludeva l'operatività della PB allorché la mancata/erronea rilevazione dei dati di consumo fosse dipesa da *responsabilità accertata dell'utente*).

16. In esito a tale novella legislativa, ARERA adottava una nuova Delibera (del 26 maggio 2020, n. 186/2020/R/idr) che, al fine di adeguare la regolazione precedente alla legge di Bilancio 2020, ha provveduto, tra altro⁵, a modificare

² [Il comma 4 dell'art. 1 della *Legge di bilancio 2018*, ha previsto che *"nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas, il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni, sia nei rapporti tra gli utenti domestici o le microimprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, o i professionisti, come definiti dall'articolo 3, comma 1, lett. c), del codice del consumo, e il venditore, sia nei rapporti tra il distributore e il venditore, sia in quelli con l'operatore del trasporto e con gli altri soggetti della filiera, Nei contratti di fornitura del servizio idrico, relativi alle categorie di cui al primo periodo, il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni"* (enfasi aggiunta). Il successivo comma 5 stabiliva che *"le disposizioni di cui al comma 4 non si applicano qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente"*.]

³ [Inoltre, il successivo comma 7 dell'art. 1 ha stabilito che l'ARERA *"può definire, con propria deliberazione, misure atte a incentivare l'autolettura senza oneri a carico dell'utente"*.]

⁴ [“Il gestore è tenuto a informare l'utente finale, utilizzando uno o più canali di comunicazione idonei a garantire completezza e trasparenza, della possibilità di eccepire la prescrizione, mediante il seguente avviso testuale: *"La fattura [specificare numero fattura] contiene importi per consumi risalenti a più di due anni, che potrebbero non essere pagati qualora la responsabilità del ritardo di fatturazione di tali importi non sia a Lei attribuibile, in applicazione della Legge di bilancio 2018 (Legge 205/17). La invitiamo a comunicare tempestivamente la Sua volontà di non pagare tali importi ai recapiti di seguito riportati [specificare i recapiti]"* (Delibera 547/2019 IDR - all. B, art. 3.2).]

⁵ [Con la Delibera 86/2020, ARERA ha apportato modifiche anche all'Allegato A alla Delibera 311/2019/Idr (REMSI), di disciplina della *"costituzione in mora"*, fissando aggiornati obblighi per i Gestori, sempre in coerenza con la novella apportata dalla Legge di Bilancio 2020. Nello specifico, in sostituzione del comma 2.bis dell'art. 4 dell'Allegato A alla Delibera 311/2019/Idr, è stato stabilito che *"qualora la costituzione in mora sia relativa a importi non pagati per consumi risalenti a più di due anni per i quali l'utente finale non abbia*

ed aggiornare gli obblighi informativi verso l'utenza in tema di PB, già posti in capo ai Gestori dalla suddetta Delibera n. 547/2019, prevedendo l'inserimento di coerente comunicazione in fattura in merito agli importi correlati a consumi risalenti a più di due anni prima⁶.

17. Con la Delibera 186/2020, ARERA ha affermato che, per effetto della novella introdotta dalla legge n. 160/2019 (in vigore dal 1° gennaio 2020), "la PB prevista dalla Legge di Bilancio 2018 ha per presupposto il mero decorrere del tempo"; ha inoltre ivi ribadito il carattere vincolante della disciplina contenuta nella norma primaria sulla PB (in riferimento alle *Leggi di Bilancio* 2018 e 2020) e il contenuto specifico ed immediatamente precettivo per gli operatori di tale disciplina primaria, in vigore, per il settore idrico, dal 1° gennaio 2020.

18. Da ultimo, in ottemperanza ad alcune pronunce del Giudice Amministrativo⁷, ARERA ha emanato la Delibera del 21 dicembre 2021, n. 610/2021/R/IDR, con cui ha provveduto: a) ad aggiornare la propria regolazione confermando, nelle linee generali, il contenuto precettivo della deliberazione n. 186/2020/R/IDR, ridefinendo gli obblighi informativi per effetto della generalizzazione legislativa del termine di prescrizione biennale; b) a garantire all'utente finale un'adeguata informazione nei casi in cui il gestore ritenga di poter fatturare importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, affermando, in tali casi, la sussistenza di una causa ostativa alla maturazione della prescrizione ai sensi della normativa primaria di riferimento.

19. Nello specifico, la suddetta Delibera n. 610/2021 ha disposto che: i) nei casi di fatturazione di importi relativi a consumi risalenti a più di due anni suscettibili di essere dichiarati prescritti, il gestore predisponga un avviso testuale *standard* da allegare in fattura con il quale informare l'utente finale della presenza di tali importi, indicando le modalità per eccepire la prescrizione; ii) nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, ma per i quali il gestore ritiene sussistere una causa di sospensione della prescrizione, il gestore medesimo comunichi adeguatamente all'utente finale i motivi puntuali della (presunta) mancata maturazione della prescrizione del diritto al pagamento degli importi, ai sensi della disciplina primaria e generale di riferimento, nonché la possibilità di inviare un reclamo scritto relativo alla fatturazione dei suddetti importi.

20. Sempre con Delibera n. 610/2021, l'ARERA ha inoltre proceduto a riallineare le disposizioni in materia di reclami, le procedure di messa in mora e i contenuti minimi dei documenti di fatturazione di cui alla precedente regolazione⁸.

iv) Le evidenze acquisite

21. Il Comune di Letino svolge per il territorio ricadente nell'ambito del territorio comunale la gestione diretta delle reti idriche interne.

22. Le risultanze istruttorie attestano che il Comune di Letino non ha provveduto a diffondere un'adeguata informativa agli utenti del SII, riguardo all'avvenuta introduzione della disciplina della PB e alla presenza di importi prescrivibili nella bolletta emessa nonché in merito alla possibilità di sollevare l'eccezione di *prescrizione breve*, ai sensi della vigente disciplina dell'istituto, in base alle *Leggi di Bilancio* per il 2018 ed il 2020 nonché della correlata regolazione di settore.

23. Secondo le denunce⁹ inviate dall'Unione Nazionale Consumatori -Cassino - nonché in base alle stesse ammissioni del Professionista, risulta che il Comune di Letino, nei mesi di novembre-dicembre 2020, ha consegnato le fatture, in acconto, con gli importi relativi agli anni 2016 e 2017 e che, nei mesi di aprile-maggio 2021, ha consegnato le fatture relative agli importi da pagare per i consumi dell'anno 2018, nonché il conguaglio per gli anni 2016 e 2017. Tali fatture – come dimostra la documentazione agli atti- non contenevano alcuna indicazione circa la presenza di importi soggetti a prescrizione, né la prescritta informativa in ordine all'entrata in vigore nel settore idrico della prescrizione biennale per le bollette con scadenza successiva al 1° gennaio 2020.

24. Tale circostanza è stata riconosciuta dallo stesso Comune di Letino il quale, in risposta a una richiesta di informazioni degli uffici¹⁰, ha ammesso di non aver attuato le misure informative di cui alle delibere ARERA, avendo ritenuto che la normativa con cui è stata introdotta la prescrizione biennale nel settore idrico fosse applicabile ai consumi idrici effettuati successivamente al 1° gennaio 2020 e non alle bollette aventi scadenza successiva a tale

eccepito la prescrizione, pur sussistendone i presupposti, il gestore è tenuto ad allegare alla comunicazione di cui al successivo comma 4.5 il seguente avviso testuale: "Gli importi per consumi risalenti a più di due anni possono non essere pagati, in applicazione della Legge di bilancio 2018 (Legge 205/17) come modificata dalla Legge di bilancio 2020 (Legge n. 160/19). La invitiamo a comunicare tempestivamente la Sua volontà di eccepire la prescrizione relativamente a tali importi, ad esempio inoltrando il modulo di eccezione della prescrizione allegato alla fattura [indicare numero fattura], ai recapiti di seguito riportati [indicare i recapiti]".

⁶ [La delibera ARERA n. 186/2020/R/IDR ha imposto ai gestori del servizio idrico l'inserimento, all'interno delle fatture contenenti importi prescrittibili ai sensi della nuova disciplina, la seguente dicitura: "La presente fattura contiene importi per consumi risalenti a più di due anni, che possono non essere pagati in applicazione della Legge di bilancio 2018 (Legge n. 205/17) come modificata dalla Legge di bilancio 2020 (Legge n. 160/2019). La invitiamo a comunicare tempestivamente la Sua volontà di eccepire la prescrizione relativamente a tali importi, ad esempio inoltrando il modulo compilato allegato alla fattura [indicare numero fattura] ai recapiti di seguito riportati [indicare i recapiti]".]

⁷ [Tar Lombardia, I sez, sentt. nn. 1442, 1443 e 1448 in pari data 14 giugno 2021.]

⁸ [In riferimento, rispettivamente, all'Allegato A alla delibera n. 655/2015/R/IDR (RQSII), all'Allegato A alla delibera n. 311/2019/R/IDR (REMSI) nonché all'Allegato A alla delibera 586/2012/R/IDR.]

⁹ [Cfr. nota 1 a piè di pagina.]

¹⁰ [Cfr. risposta alla richiesta di informazioni del 28 marzo 2022 prot. n. 29857.]

data¹¹. Conseguentemente, per tutti i consumi registrati anteriormente a tale data, ma contenuti in bollette aventi scadenza successiva al 1° gennaio 2020, l'ente locale ha continuato ad applicare il precedente regime prescrizionale di cinque anni.

25. Inoltre, il Professionista ha riconosciuto di non aver accolto i reclami presentati dall'associazione UNC in ordine alle bollette contenenti importi ritenuti prescritti, in quanto a detta del Comune tali importi erano dovuti e non soggetti alla prescrizione biennale.

v) Le argomentazioni della Parte

26. Il Comune di Letino, nella citata risposta alla richiesta di informazioni ha contestato l'impianto regolatorio dettato da ARERA in quanto asseritamente in contrasto con l'articolo 11 delle Preleggi atteso che determinerebbe un'efficacia retroattiva della prescrizione sui crediti pendenti.

27. In particolare, la retroattività della prescrizione, non prevista espressamente dalla legge, sarebbe in contrasto con il principio generale (il citato articolo 11 preleggi) secondo cui *"la legge non dispone che per l'avvenire"*, e con il testo letterale dell'articolo 1, co. 10, *Legge di Bilancio 2018*, sopra riportato, che si riferisce alle *"fatture con scadenza successiva al 01.01.2020"*; dal che – secondo il Comune- si deve dedurre che, per quelle riferite a periodi anteriori, resti in vigore la prescrizione quinquennale ordinaria, ossia quella ritenuta pacificamente applicabile prima della Legge n. 205/2017.

28. Inoltre, il Comune contesta le tempistiche di fatturazione dettate da ARERA, in quanto la legislazione primaria non attribuirebbe all'Autorità di regolazione il potere di dettare le modalità di fatturazione verso i consumatori finali ma solo quelle *"tra gli operatori della filiera"*.

29. Sulla base di tale ricostruzione normativa, il Comune ritiene applicabile alla fattispecie in esame le sole norme codicistiche in tema di prescrizione e, pertanto, riterrebbe applicabile la prescrizione biennale solo ai consumi effettuati successivamente al 1° gennaio 2020, atteso che la locuzione utilizzata dal legislatore *"le fatture con scadenza successiva al 1° gennaio 2020 non rappresenta un valido discrimen in ordine agli anni che possono essere oggetto di fatturazione. Infatti, mentre può ritenersi che il diritto ai corrispettivi maturati e fatturati successivamente a tale data si prescriva nel termine biennale, altrettanto non è chiaramente espresso in ordine agli anni pregressi"* (cit. test.).

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA, RETI E AMBIENTE

30. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore dei servizi idrici, il 1° dicembre 2022 è stato richiesto il parere all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo, introdotto dall'articolo 1, comma 6, lett. a), del D. Lgs. n. 21/2014.

31. L'Autorità di regolazione, con parere pervenuto il 30 dicembre 2022, dopo aver svolto alcune considerazioni preliminari in merito alle finalità del parere stesso, ha ritenuto quanto segue.

32. Quanto alla condotta *sub a)* (*"mancato adeguamento agli obblighi informativi verso l'utenza, di cui alla disciplina della PB"*) viene evidenziato che il Professionista risulta aver disatteso gli obblighi informativi prescritti in tema di PB, non avendo *"fornito alcuna informativa agli utenti finali circa la presenza nelle fatture emesse di importi suscettibili di essere dichiarati prescritti, e non avrebbe consentito ai medesimi utenti di eccepire la prescrizione degli importi ivi rappresentati mediante, ad esempio, l'invio di apposito modulo di richiesta ad integrazione della fattura"*. Al fine di garantire un'informazione trasparente e completa a vantaggio dell'utente finale, a decorrere dalla data del 1° gennaio 2020, il Comune era infatti tenuto a integrare la fattura recante gli importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni con una pagina iniziale aggiuntiva contenente un avviso informativo testuale standard e una sezione recante un *format* che l'utente finale poteva utilizzare al fine di eccepire la prescrizione.

33. ARERA rileva, inoltre che, sempre a decorrere dalla data del 1° gennaio 2020, il medesimo Comune era, altresì, tenuto a dare adeguata evidenza della presenza in fattura di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, differenziandoli dagli altri importi, comunicando eventualmente all'utente finale la sussistenza di una causa di sospensione della prescrizione nel caso in cui avesse ritenuto di poter fatturare oltre il biennio. In quest'ottica, nel caso in cui avesse ritenuto di non poter considerare prescritti gli importi fatturati, avrebbe dovuto comunque comunicare al medesimo utente i motivi puntuali della (presunta) mancata maturazione della prescrizione, in applicazione della disciplina primaria e generale di riferimento, nonché la possibilità di inviare un reclamo scritto relativo alla fatturazione dei medesimi importi.

34. In merito alla condotta *sub b)* (*"rigetto delle istanze degli utenti finali intese al riconoscimento della PB"*) ARERA rileva che il Professionista avrebbe respinto le istanze dei propri utenti in base a motivazioni opache e inconferenti nonché in contrasto con la vigente disciplina legislativa e regolatoria dell'istituto. Infatti, sulla base dell'interpretazione della normativa data dal Comune, per quanto attiene in particolare alla decorrenza dell'istituto, la prescrizione biennale troverebbe applicazione *"ai consumi idrici effettuati successivamente al 1° gennaio 2020 e non, invece, alle bollette aventi scadenza successiva a tale data"*; per gli importi riferiti ai consumi registrati in data precedente, ancorché

¹¹ [Al riguardo il Comune ha fatto, altresì, presente di aver fatturato a tutti gli utenti consumi stimati di pari entità, corrispondenti a 120 mc. e di aver successivamente fatturato un conguaglio di importo negativo a tutti.]

contabilizzati in fatture aventi scadenza successiva al 1° gennaio 2020, il Comune avrebbe applicato (e continuerebbe ad applicare) il precedente regime prescrizione di cinque anni.

35. Secondo l’Autorità di regolazione, in realtà, in tali casi, il gestore è comunque tenuto a fornire all’utente una risposta motivata che rappresenti eventuali carenze motivazionali a fronte degli adempimenti previsti dalla regolazione, al fine di consentire all’utente finale la tutela dei propri diritti (anche eventualmente in sede di risoluzione extragiudiziale per l’eventuale composizione della controversia). Al riguardo, e con specifico riferimento alla condotta di cui *sub b*), ARERA ritiene utile segnalare che gli adempimenti posti in capo al professionista dalla regolazione in materia di prescrizione biennale potrebbero risultare disattesi in tutti i casi in cui a fronte di un reclamo dell’utente finale, il Comune non abbia provveduto a fornire riscontro ovvero si sia limitato a rispondere al medesimo utente, trasmettendo informazioni generiche e non circostanziate. In proposito, ARERA sottolinea che, nel caso di specie, assumono rilievo talune previsioni regolatorie in materia di qualità contrattuale, segnatamente per quanto attiene il contenuto minimo della risposta al reclamo scritto¹².

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

36. La pratica commerciale oggetto di valutazione consiste nell’inosservanza da parte del Comune di Letino degli obblighi informativi previsti dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria sulla prescrizione biennale nel settore idrico, nonché nell’inadeguata trattazione - *rectius*, nel rigetto - di reclami/istanze di riconoscimento della prescrizione breve, relativamente ai crediti relativi a consumi fatturati successivamente al 1° gennaio 2020 e risalenti ad oltre due anni dalla data di emissione della relativa bolletta.

37. Preliminarmente, in merito alla natura del professionista, si osserva - con il conforto di costante orientamento giurisprudenziale - che per assumere la qualità di “Professionista” ai sensi dell’articolo 18 del Codice del Consumo, non solo è irrilevante l’eventuale natura pubblica dell’autore della pratica commerciale ma è, altresì, sufficiente che questi abbia un’oggettiva cointeressenza, diretta ed immediata, alla realizzazione della pratica medesima¹³, traendovi un individuato e mirato vantaggio economico o commerciale¹⁴.

38. Diversamente opinando, com’è evidente, verrebbe a crearsi un oggettivo vuoto di tutela per gli utenti dei gestori idrici aventi natura pubblica e una ingiustificata discriminazione di trattamento tra gli utenti del servizio idrico gestito da soggetti privati, rispetto agli utenti che usufruiscono di un servizio idrico gestito da soggetti pubblici, consentendo a questi ultimi comportamenti idonei a ledere - quando non ad inibire in radice - l’esercizio di prerogative e diritti contrattuali previsti dalla legislazione primaria in capo ai destinatari dei servizi idrici.

39. Venendo al merito dei comportamenti descritti *supra*, *sub* parte II, essi integrano una pratica commerciale scorretta, ai sensi degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contrari alla diligenza professionale e idonei a indurre in errore il consumatore medio, con riguardo all’esistenza e alla possibilità di esercizio tempestivo di prerogative attribuite dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria in tema di PB, nonché a inibirne l’effettivo esercizio mediante il rigetto delle istanze/reclami presentati. In particolare, la pratica consiste in due condotte: *sub a*) violazione degli artt. 20 e 22, del Codice del Consumo, con riferimento al mancato adeguamento agli obblighi informativi previsti dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria sulla PB; *sub b*) violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in merito al rigetto opposto alle eccezioni prescizionali sollevate dagli utenti raggiunti da fatture, emesse dopo il 1° gennaio 2020, in merito ai crediti prescrivibili ivi presenti, in quanto afferenti a consumi pregressi, risalenti a oltre un biennio addietro.

40. Al fine di valutare la condotta del professionista si ritiene utile ricordare che il legislatore, con l’introduzione della *Legge di Bilancio 2018*, così come modificata dalla *Legge di Bilancio 2020*, ha inteso arginare e limitare il fenomeno c.d. delle “*maxi bollette*” dovute alla tardiva emissione delle fatture di conguaglio di consumi idrici, da parte dei gestori del Servizio. Infatti, era emerso con evidenza come, a causa del pregresso regime commerciale delle forniture idriche - caratterizzato da frequente fatturazione tardiva e/o rettifica dei consumi accompagnata dall’addebito di importi significativi - i consumatori fossero gravemente penalizzati, oltre che dagli importi delle bollette, anche nella possibilità di controllare i propri consumi e pianificare la spesa correlata.

41. Al riguardo, va rilevato che la norma che ha ridotto il termine di prescrizione nell’ambito delle forniture di servizi energetici, elettrici e idrici è entrata in vigore il 1° gennaio 2018. Da tale data, pertanto, i gestori idrici hanno acquisito conoscenza del nuovo termine di prescrizione, applicato ai consumi idrici, e avrebbero dovuto adottare comportamenti volti a recuperare i crediti pregressi pendenti, al fine poi di applicare correttamente detto termine dal 1° gennaio 2020. Il legislatore nazionale, infatti, ha differito l’applicazione di detta norma in date successive, proprio tenendo conto delle specificità di ogni singolo settore merceologico interessato e della necessità di un maggior tempo per il recupero dei crediti pregressi pendenti. Nel settore idrico, il legislatore ha riconosciuto ai gestori idrici ben due anni di tempo per adeguarsi alla suddetta normativa.

¹² [Art. 50 del RQSII (Deliberazione 23 dicembre 2015, n. 655/2015/R/jdr recante “Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono”)]

¹³ [Ex plurimis, Cons. Stato, VI, 22 luglio 2014, n. 3897.]

¹⁴ [Tar Lazio, 6 settembre 2017, n. 9606, PS2004 - Uniacque - Contestazione fatture.]

42. Il legislatore, peraltro, non ha inteso modificare i principi civilistici in materia, ma ha voluto limitare un fenomeno patologico di ritardo nella fatturazione riducendo il periodo del termine prescrizione e, per venire incontro alle esigenze dei gestori idrici, ha riconosciuto un arco temporale sufficientemente lungo tra l'entrata in vigore della norma e la sua concreta applicazione proprio per i servizi idrici. Al riguardo, recenti sentenze del Tar Lombardia¹⁵, confermano che "La prescrizione biennale di cui alla Legge di bilancio 2018 (Legge n. 205/17) decorre dal termine entro il quale il gestore è obbligato a emettere il documento di fatturazione, come individuato dalla regolazione vigente, ossia una volta trascorsi 45 giorni solari dall'ultimo giorno del periodo di riferimento della fattura". Pertanto, pur facendo salve le norme civilistiche e la prassi giurisprudenziale in materia di prescrizione, non sorgono dubbi circa l'applicabilità della prescrizione biennale a tutte le bollette aventi scadenza successiva al 1° gennaio 2020, anche se contenenti importi riferiti a periodi di consumo ultra biennali, atteso che si trattava di bollette che avrebbero dovute essere emesse molto tempo prima, in quanto relative a consumi antecedenti i due anni rispetto all'effettiva emissione della bolletta.

43. La circostanza che il ridotto termine prescrizione si applichi anche ai consumi antecedenti al 1° gennaio 2020 non determina un'applicazione retroattiva della suddetta norma, in quanto la norma individua il momento di applicazione del nuovo termine non alla data di effettuazione dei consumi idrici ma all'atto di fatturazione degli stessi, ovvero alle bollette aventi scadenza successiva al 1° gennaio 2020, seppure emesse prima di tale data.

44. La disposizione normativa che ha introdotto il termine di prescrizione biennale, pertanto, non volendo modificare le regole e i principi dell'ordinamento in tema di prescrizione e di pagamento del debito, ha voluto però richiamare i gestori ad un corretto e tempestivo comportamento nella fatturazione dei pagamenti richiesti ai consumatori.

45. Nel merito della fattispecie in esame, la condotta del professionista, consistente nell'elusione dei doveri di trasparenza e completezza informativa in tema di PB che sono ad oggi comunque imposti ai Gestori SII da cogenti disposizioni legislative¹⁶ e regolatorie¹⁷, in presenza di crediti fatturati successivamente al 1° gennaio 2020 e relativi a consumi risalenti ad oltre un biennio addietro, risulta in violazione dell'articolo 22 del Codice del Consumo (condotta *sub a*).

46. Al riguardo si osserva, alla luce di quanto emerso dalle risultanze del procedimento e così come anche rilevato dall'ARERA nel suo parere, che gli adempimenti informativi posti in capo al Professionista dalla regolazione in materia di prescrizione biennale sono stati ampiamente disattesi. Ciò in quanto, dal 2020 e fino a oggi, il Comune di Letino non ha provveduto:

- a inserire in fattura le informazioni necessarie a rendere edotto l'utente dell'esistenza della vigente disciplina sulla PB e della possibilità di eccepirlo in merito a crediti afferenti a consumi pregressi, ultra biennali anche mediante appositi moduli predisposti *ad hoc*;
- a evidenziare, né in fattura né con documento separato, l'ammontare degli importi pretesi afferenti a consumi risalenti a più di due anni addietro, per i quali l'utente potrebbe eccepire la prescrizione breve;
- a pubblicare sul sito *internet* aziendale un'informativa adeguata e completa circa l'entrata in vigore del nuovo istituto e delle modalità per eccepire, in presenza dei presupposti *ex lege*, la prescrizione breve dei consumi tardivamente fatturati dal Gestore.

47. Onde consentire l'esercizio di prerogative e diritti inerenti alla PB, il Professionista, infatti, era tenuto, a far data dal 1° gennaio 2020, a garantire un'informazione trasparente e completa, integrando la fattura recante gli importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni con una pagina iniziale aggiuntiva, contenente un avviso informativo testuale *standard* e una sezione recante un *format* che l'utente finale poteva utilizzare al fine di eccepire la prescrizione. Sempre a decorrere dalla data del 1° gennaio 2020, il medesimo gestore era, altresì, tenuto a dare adeguata evidenza della presenza in fattura di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, differenziandoli dagli altri importi, così come era tenuto a informare l'utente finale, utilizzando uno o più canali di comunicazione idonei a garantire completezza e trasparenza, della possibilità di eccepire la prescrizione. Risulta, dalle evidenze agli atti, in particolare dalle denunce inviate dalla UNC e dalla stessa risposta alla richiesta di informazioni fornita dal Comune (risposta del 28 marzo 2022 acquisita agli atti), l'assenza di qualunque informativa – in fattura, in documenti separati e sul sito *internet* aziendale – sui profili connessi alla prescrizione biennale sopra specificati.

48. L'assenza di adeguata, completa e tempestiva informativa sulla PB – sia in generale sull'introduzione del nuovo istituto sia, soprattutto, in merito ai crediti prescrivibili eventualmente presenti in fattura – ha indubbiamente indotto in errore i consumatori in ordine ai diritti e alle prerogative contrattuali spettanti all'utente in base a cogenti prescrizioni normative di rango primario, con l'effetto, altresì, di trattenere in capo al Professionista crediti derivanti da consumi non tempestivamente rilevati e contabilizzati e di far ricadere unicamente sui consumatori le conseguenze di inerzie/disservizi a essi non imputabili.

49. Alla luce delle evidenze acquisite risulta quindi che la condotta *sub a*), risulta in contrasto con gli artt. 20 e 22 del Codice del Consumo.

¹⁵ [Tar Lombardia, I sez, sentt. nn. 1442, 1443 e 1448, in pari data 14 giugno 2021.]

¹⁶ [Cfr. la richiamata Legge di Bilancio 2018 e la novella introdotta dalla Legge di Bilancio 2020.]

¹⁷ [A partire dalla Delibera ARERA n. 547/2019 e fino alla recente Delibera n. 610/2021.]

50. Quanto alla condotta *sub b)*, inerente alla trattazione delle istanze/reclami dell'utenza in tema di PB, si ritiene che, stante la vigenza della disciplina primaria e della regolazione di ARERA, il rigetto costantemente opposto dal Professionista all'eccezione di prescrizione breve per detti consumi appare sorretto da motivazioni insufficienti, opache e inconferenti, ostacolando pertanto l'esercizio da parte dei consumatori dei propri diritti, con pregiudizio del loro comportamento economico.

51. Va poi considerato che il Professionista, per come emerso dalle denunce dell'UNC e dalla stessa dichiarazione del Comune di Letino del 28 marzo 2022, non ha comunque provveduto alla trattazione mirata delle istanze di riconoscimento della prescrizione breve e dei reclami avanzati dall'utenza su tale tema, all'esito delle fatture/solleciti inviati nel 2020 e nel 2021 opponendo un rigetto generalizzato.

52. Pertanto, la condotta *sub b)*, risulta in contrasto con gli artt. 20, 24 e 25 del *Codice del Consumo*, in quanto- in contrasto con il requisito della diligenza professionale - ha compresso e ostacolato i diritti dei consumatori, rigettandone senza motivazioni sufficienti e chiare - le istanze e i reclami intesi al riconoscimento dell'eccezione prescizionale biennale con riferimento a crediti afferenti a consumi pregressi, risalenti a oltre due anni prima dell'emissione della fattura, sulla base di un'interpretazione del nuovo istituto non in linea con il dettato legislativo e con la disciplina regolatoria di attuazione.

53. In conclusione, sulla base delle precedenti considerazioni, il Comune di Letino risulta non aver fornito una tempestiva e completa informativa ai consumatori sull'entrata in vigore e vigenza della disciplina sulla PB nel settore idrico, informativa, resa ai singoli e sul sito *internet* dell'Ente, che ancora a oggi non risulta adeguata; inoltre, il rigetto dell'eccezione di *prescrizione biennale* sulla base di un'interpretazione non corretta della relativa disciplina, configura un comportamento connotato da evidenti elementi di aggressività, tale da condizionare indebitamente i consumatori, indotti a corrispondere somme non dovute sebbene regolarmente contestate mediante istanze di riconoscimento o di reclami.

54. Il quadro comportamentale complessivamente esposto si pone quindi in violazione degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

55. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

56. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

57. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame, dei seguenti elementi: *i)* il ruolo del professionista in quanto gestore in monopolio di una risorsa essenziale come quella idrica; *ii)* l'ampiezza del fenomeno che ha riguardato tutte le utenze dell'intero territorio gestito.

58. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere dal Professionista a far data dal gennaio 2020 ed è tuttora in corso.

59. In ragione della natura pubblica di ente territoriale si ritiene di determinare l'importo della sanzione nella misura di 10.000 € (diecimila euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente e sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli articoli. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante l'omissione di una tempestiva e completa informativa ai consumatori e l'ingiustificato rigetto delle istanze di prescrizione biennale dei consumi idrici, alla luce della disciplina legislativa applicabile, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione all'attività del Professionista;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dal Comune di Letino, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare al Comune di Letino una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 10.000 € (diecimila euro);

c) che il professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* www.agenziaentrate.gov.it.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a 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. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/1981, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli