

DELIBERAZIONE 26 OTTOBRE 2021
461/2021/R/IDR

AVVIO DI PROCEDIMENTO PER L'OTTEMPERANZA ALLE SENTENZE 14 GIUGNO 2021, N. 1442, 1443 E 1448 DEL TAR LOMBARDIA IN MATERIA DI FATTURAZIONE DI IMPORTI RIFERITI A CONSUMI RISALENTI A PIÙ DI DUE ANNI

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

Nella 1178^a riunione del 26 ottobre 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 Raccomandazione della Commissione europea del 6 maggio 2003, 2003/361/CE “relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese”;
- il Regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, in materia di “Approvazione del testo del Codice civile” e s.m.i. (di seguito: Codice civile);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e s.m.i. (di seguito: d.lgs. 206/05);
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e, in particolare, la Parte Terza;
- il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, come convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106 e, in particolare, l'articolo 10, commi 14 e 15;
- il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge 201/11) e, in particolare, l'articolo 21;
- il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, come convertito in legge dall'articolo 1 della legge 24 marzo 2012, n. 27 e, in particolare, l'articolo 8;
- il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164;
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020” (di seguito: Legge di bilancio 2018);
- la legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022” (di seguito: Legge di bilancio 2020);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012 (di seguito: d.P.C.M. 20 luglio 2012), recante “Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai

- sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214”;
- la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 23 dicembre 2014, 649/2014/A, recante “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico”, e il relativo Allegato A (di seguito: deliberazione 649/2014/A);
 - la deliberazione dell’Autorità 28 dicembre 2012, 586/2012/R/IDR (di seguito: deliberazione 586/2012/R/IDR), recante “Approvazione della prima direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato” e il relativo Allegato A;
 - la deliberazione dell’Autorità 23 dicembre 2015, 655/2015/R/IDR (di seguito: deliberazione 655/2015/R/IDR), e il relativo Allegato A, recante “Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono”, come successivamente modificato e integrato (di seguito: RQSII);
 - la deliberazione dell’Autorità 5 maggio 2016, 218/2016/R/IDR, recante “Disposizioni per l’erogazione del servizio di misura del servizio idrico integrato a livello nazionale” e il relativo Allegato A;
 - la deliberazione dell’Autorità 28 settembre 2017, 665/2017/R/IDR, e il relativo Allegato A, “Approvazione del testo integrato corrispettivi servizi idrici, recante i criteri di articolazione tariffaria applicata agli utenti” (di seguito: TICSII);
 - la deliberazione dell’Autorità 16 aprile 2019, 142/2019/E/IDR, recante “Modalità di attuazione nel settore idrico del sistema di tutele per i reclami e le controversie dei clienti e utenti finali dei settori regolati”;
 - la deliberazione dell’Autorità 16 luglio 2019, 311/2019/R/IDR (di seguito: deliberazione 311/2019/R/IDR), recante “Regolazione della morosità nel servizio idrico integrato”, e il relativo Allegato A, come successivamente modificato e integrato (di seguito: REMSI);
 - la deliberazione dell’Autorità 17 dicembre 2019, 547/2019/R/IDR, recante “Integrazione della disciplina vigente in materia di regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato e disposizioni per il rafforzamento delle tutele a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni” (di seguito: deliberazione 547/2019/R/IDR), e, in particolare, il relativo Allegato B, recante “Misure di tutela a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni” (di seguito: Allegato B);
 - la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2019, 580/2019/R/IDR, recante “Approvazione del Metodo Tariffario Idrico per il terzo periodo regolatorio MTI3” e il relativo Allegato A, recante “Metodo tariffario idrico 2020-2023 – MTI-3. Schemi regolatori”;
 - la deliberazione dell’Autorità 26 maggio 2020, 186/2020/R/IDR, recante “Integrazioni e modifiche alla deliberazione dell’Autorità 547/2019/R/IDR, in attuazione della disposizione di cui all’articolo 1, comma 295, della legge 27 dicembre 2019, n. 160,

in materia di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni” (di seguito: deliberazione 186/2020/R/IDR);

- l'accordo della Conferenza Unificata del 26 settembre 2013, ai sensi dell'art. 9, comma 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;
- le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Sede di Milano (di seguito: T.A.R. Lombardia), Sezione Prima, 14 giugno 2021, n. 1442, 1443 e 1448 (di seguito: sentenze n. 1442, 1443 e 1448 del 2021).

CONSIDERATO CHE:

- l'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 attribuisce all'Autorità *“la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nei servizi di pubblica utilità (...), nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità (...) e la diffusione sull'intero territorio nazionale, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo (...)”*;
- l'articolo 21, commi 13 e 19, del decreto-legge 201/11, ha trasferito, all'Autorità, *“le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici”*, all'uopo precisando che tali funzioni *“vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”*;
- l'articolo 2, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, precisa le finalità che la regolazione del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione a usi misti civili e industriali, deve perseguire, tra cui la tutela dei diritti e degli interessi degli utenti e la gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e garantendo l'equilibrio economico e finanziario della gestione;
- l'articolo 3, comma 1, del citato 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, prevedendo, in particolare, che l'Autorità medesima:
 - “a) *definisc[a] i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio (...), per ogni singolo gestore e vigil[i] sulle modalità di erogazione del servizio stesso (...)*”;
 - “l) *tutel[i] 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*”;
- la Legge di bilancio 2018 ha introdotto una disciplina speciale, rispetto a quella generale codicistica, in ordine alla durata della prescrizione del diritto del gestore al corrispettivo dovuto (da *“utenti domestici”*, *“microimprese”* e *“professionisti”*) per l'erogazione della fornitura idrica, riducendola da cinque a due anni (articolo 1, comma 4) e disponendo che la medesima disciplina si applichi:
 - per il servizio idrico, alle fatture la cui scadenza sia successiva al 1° gennaio 2020 (articolo 1, comma 10);

- solo qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo non derivi da responsabilità accertata dell'utente (articolo 1, comma 5, della formulazione originaria della norma in parola);
- l'articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020, in vigore dal 1° gennaio 2020, ha disposto l'abrogazione del summenzionato articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018, che, come anticipato, aveva stabilito l'inapplicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 4, della medesima legge, in caso di mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivante da responsabilità accertata dell'utente.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- con la deliberazione 547/2019/R/IDR, l'Autorità, al fine di migliorare l'efficacia delle misure volte alla diffusione, alla fruibilità e alla qualità del servizio in modo omogeneo nelle diverse aree del territorio nazionale, ha integrato la disciplina vigente in materia di regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato (di seguito: SII) e, sulla base di quanto stabilito dalla citata Legge di bilancio 2018, ha adottato talune disposizioni per il rafforzamento delle tutele a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni;
- in particolare, con la menzionata deliberazione 547/2019/R/IDR e il relativo Allegato B, l'Autorità ha disciplinato gli obblighi informativi in capo ai gestori del SII, le modalità di ausilio per eccepire la prescrizione e le forme di presentazione e gestione di un eventuale reclamo; tale disciplina è stata delineata in vigenza dell'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018, e dunque distinguendo tra i casi in cui il ritardo di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni fosse presumibilmente attribuibile a responsabilità dell'operatore da quelli in cui il ritardo fosse presumibilmente attribuibile all'utente finale;
- nello specifico, con l'Allegato B alla menzionata deliberazione 547/2019/R/IDR, l'Autorità aveva previsto:
 - all'articolo 2, che le disposizioni in materia di fatturazione di importi per consumi risalenti a più di due anni trovassero applicazione per i rapporti tra i gestori del SII e: (i) gli utenti domestici di cui all'articolo 2 del TICSII; (ii) le microimprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003; (iii) i professionisti, come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera c), del d.lgs. 206/05;
 - all'articolo 3, specifici obblighi per il gestore del SII in caso di responsabilità del ritardo di fatturazione attribuibile all'operatore, disponendo che il gestore medesimo:
 - ✓ al fine di garantire un'informazione trasparente e completa, fosse tenuto a dare adeguata evidenza della presenza in fattura di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, differenziandoli dagli altri importi;
 - ✓ integrasse 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, l'ammontare degli importi oggetto di

- prescrizione e una sezione recante un *format* che l'utente finale poteva utilizzare al fine di eccepire l'avvenuta prescrizione;
- ✓ in presenza di utenze condominiali, fosse tenuto ad inviare l'informativa contenente l'avviso relativo alla possibilità di eccepire la prescrizione anche a eventuali soggetti terzi che si occupino della ripartizione dei consumi;
 - all'articolo 4, gli obblighi informativi in capo ai gestori, qualora la presunta responsabilità del ritardo di fatturazione fosse attribuibile all'utente finale, con la previsione di un avviso testuale standard da allegare in fattura con il quale informare il medesimo utente della presenza di tali importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, della motivazione relativa alla presunta responsabilità dell'utente e della possibilità di inviare un reclamo al gestore;
 - la deliberazione 547/2019/R/IDR aveva inoltre apportato modificazioni:
 - all'Allegato A alla deliberazione 655/2015/R/IDR (RQSII), introducendo, per quanto di interesse in questa sede, specifiche disposizioni relative ai reclami recanti contestazioni circa la presunta responsabilità dell'utente finale nel ritardo della fatturazione di importi per consumi risalenti a più di due anni; in particolare, era stato integrato l'articolo 50 della RQSII, prevedendo al comma 50.2^{ter}, che, nella risposta motivata al reclamo, in aggiunta ai contenuti minimi già previsti al comma 50.1, il gestore dettagliasse gli elementi che avevano determinato la richiesta di pagamento così da consentire all'utente finale la tutela dei propri diritti;
 - all'Allegato A alla deliberazione 311/2019/R/IDR (REMSI), intervenendo sull'articolo 4 e stabilendo che:
 - ✓ il gestore non potesse attivare la procedura di costituzione in mora qualora l'utente finale avesse inviato un reclamo scritto relativo all'attribuzione di responsabilità per la fatturazione di importi relativi a consumi risalenti a più di due anni e il gestore medesimo non avesse fornito riscontro;
 - ✓ qualora il gestore avesse agito con gli ordinari rimedi a tutela del credito a causa del mancato pagamento di importi per i quali, pur sussistendone i presupposti, l'utente finale non avesse ancora eccepito la prescrizione, il gestore medesimo fosse tenuto a dare evidenza, nella comunicazione di costituzione in mora, della possibilità di esercitare tale diritto;
 - all'Allegato A alla deliberazione 586/2012/R/IDR, integrando i contenuti minimi dei documenti di fatturazione sulla base degli obblighi informativi indicati ai commi 3.2 e 4.1 dell'Allegato B alla medesima deliberazione 547/2019/R/IDR;
 - peraltro, a seguito della disposizione di cui all'articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020, l'Autorità ha adottato la deliberazione 186/2020/R/IDR, volta a riallineare l'articolato quadro regolatorio sopra ricordato, all'abrogazione dell'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018;
 - a tal fine, la deliberazione 186/2020/R/IDR ha:
 - modificato l'Allegato B alla deliberazione 547/2019/R/IDR, abrogando l'articolo 4; ciò al fine di mantenere gli obblighi informativi di cui all'articolo

3 quale unica modalità di comunicazione all'utente finale degli importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, senza alcuna distinzione in merito alla presunta responsabilità del ritardo di fatturazione;

- riallineato le disposizioni di cui all'Allegato A alla deliberazione 655/2015/R/IDR (RQSII) e all'Allegato A alla deliberazione 311/2019/R/IDR (REMSI), per quanto attiene rispettivamente agli eventuali reclami scritti degli utenti finali e all'informativa prevista in caso di procedure di messa in mora connesse alla fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni;
- modificato l'Allegato A alla deliberazione 586/2012/R/IDR, al fine di adeguare i contenuti minimi da riportare in bolletta con quanto previsto dalla richiamata deliberazione 186/2020/R/IDR;
- le disposizioni della sopracitata deliberazione 186/2020/R/IDR sono entrate in vigore con riferimento alle fatture emesse nel primo ciclo di fatturazione utile successivo alla data di pubblicazione del provvedimento medesimo, ferma restando la validità delle azioni eventualmente già messe in atto dai gestori del SII per dare attuazione alla previsione dell'articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020 relativamente alle fatture già emesse tra il 1° gennaio 2020 e il suddetto ciclo di fatturazione;
- inoltre, la deliberazione 186/2020/R/IDR è stata adottata senza procedere a preventiva consultazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1.3, dell'Allegato A alla deliberazione 649/2014/A, avendo l'Autorità ritenuto vincolato il precetto dell'articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020 che, avendo abrogato l'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018, ha individuato il solo scorrere del tempo quale unico presupposto per l'integrazione della prescrizione biennale (fatta ovviamente salva l'applicazione della disciplina in tema di prescrizione prevista dal codice civile, che non è disponibile all'Autorità).

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- in data 14 giugno 2021, sono state pubblicate le sentenze n. 1442, 1443 e 1448, con cui il T.A.R. Lombardia ha annullato la deliberazione dell'Autorità 186/2020/R/IDR;
- in particolare, il T.A.R. Lombardia, pur riconoscendo che il contenuto precettivo della deliberazione 186/2020/R/IDR fosse in linea con la modifica legislativa di cui all'articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020, oltre che con i principi generali sanciti dal Codice civile in tema di prescrizione, e pur ritenendo manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale avanzata dalle società ricorrenti, ha ritenuto, tuttavia, fondata la censura relativa alla mancata attivazione, da parte dell'Autorità, della consultazione e, per l'effetto, ha annullato la deliberazione 186/2020/R/IDR;
- contestualmente, il T.A.R. Lombardia ha rilevato come:
 - per effetto dell'abrogazione disposta dalla Legge di bilancio 2020, non fosse venuta meno l'esigenza di trasparenza e di adeguata informazione a favore

- dell'utente finale, rimanendo ferme le cause generali di sospensione della prescrizione;
- fosse, quindi, necessario garantire un'adeguata comunicazione all'utente finale (nella veste di debitore) quando il gestore del SII (nella qualità di creditore) ritenga di poter fatturare importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, assumendo la sussistenza di una causa di sospensione della prescrizione;
 - la mera abrogazione delle previsioni di cui all'articolo 4 dell'Allegato B alla deliberazione 547/2019/R/IDR non rappresentasse una conseguenza imposta dalla Legge di bilancio 2020;
- le citate sentenze n. 1442, 1443 e 1448 del 2021 hanno, inoltre, precisato che:
 - per effetto della novella di cui alla Legge di bilancio 2020, il termine di prescrizione biennale trova applicazione anche quando l'erronea o mancata rilevazione dei dati di consumo sia dipesa da fatti che, secondo la tesi del creditore, sono riferibili all'utente finale;
 - la novella, quindi, si è limitata ad estendere la previsione del termine di prescrizione biennale, senza introdurre ulteriori deroghe alla disciplina generale della prescrizione, né attribuire all'Autorità competenze a individuarne di nuove;
 - anche con riferimento alla prescrizione biennale, trovano applicazione sia l'articolo 2935 del Codice civile (che correla la decorrenza della prescrizione al fatto che il diritto possa essere esercitato, con la specificazione che per costante giurisprudenza l'impedimento ostativo alla decorrenza è solo quello di natura giuridica e non meramente fattuale) sia l'articolo 2941 del Codice civile (che, tra l'altro, prevede la sospensione della prescrizione "*tra il debitore che ha dolosamente occultato l'esistenza del debito e il creditore, finché il dolo non sia stato scoperto*").

RITENUTO CHE:

- sia necessario avviare un procedimento finalizzato all'ottemperanza alle sentenze n. 1442, 1443 e 1448 del 2021, in modo da:
 - i. rafforzare la chiarezza, la trasparenza e la certezza del quadro regolatorio vigente in materia di tutele a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, alla luce dell'abrogazione dell'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018;
 - ii. garantire un'adeguata informazione all'utente finale nei casi in cui il gestore del SII ritenga di poter fatturare importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, assumendo in tali casi - in coerenza con quanto precisato dal T.A.R. Lombardia - la sussistenza di una causa ostativa alla maturazione della prescrizione ai sensi della normativa primaria e generale di riferimento (di cui, in particolare, agli articoli 2935 e 2941 del Codice civile)

DELIBERA

1. di avviare, in ottemperanza alle sentenze n. 1442, 1443 e 1448 del 2021, un procedimento, al fine di:
 - i. rafforzare la chiarezza, la trasparenza e la certezza del quadro regolatorio vigente in materia di tutele a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, alla luce dell'abrogazione dell'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018;
 - ii. garantire un'adeguata informazione all'utente finale nei casi in cui il gestore del SII ritenga di poter fatturare importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, assumendo, in tali casi, la sussistenza di una causa ostativa alla maturazione della prescrizione ai sensi della normativa primaria e generale di riferimento (di cui, in particolare, agli articoli 2935 e 2941 del Codice civile);
2. di prevedere che nell'ambito del presente procedimento possano essere pubblicati documenti per la consultazione e acquisite dai soggetti interessati le informazioni utili allo svolgimento dello stesso;
3. di prevedere che il procedimento si concluda entro il 31 dicembre 2021;
4. di attribuire la responsabilità del procedimento di cui al precedente punto 1 al Direttore della Direzione Sistemi Idrici;
5. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

26 ottobre 2021

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini