

PS12084 - COMUNE DI CASSINO-ICA/PRESCRIZIONE BIENNALE SETTORE IDRICO

Provvedimento n. 30119

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 aprile 2022;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, 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;

VISTA la comunicazione del 4 ottobre 2021, con la quale è stato comunicato al Comune di Cassino l'avvio del procedimento istruttorio PS12084 per possibile violazione degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo;

VISTO il provvedimento dell'11 gennaio 2022, con il quale, ai sensi dell'articolo 16, comma 5, del Regolamento, è stata disposta la proroga di quindici giorni del termine di conclusione del procedimento, e il provvedimento del 22 febbraio 2022, con il quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta un'ulteriore proroga di 25 giorni del termine di conclusione del procedimento;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 17 novembre 2021, così come successivamente specificata in data 25 marzo 2022, con la quale il Comune di Cassino ha presentato impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'articolo 9 del Regolamento;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LA PARTE

1. Il Comune di Cassino (FR), in qualità di Professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del Consumo (qui di seguito "il Professionista"), quale gestore del servizio idrico integrato nel territorio comunale fino al 30 giugno 2017.

II. LE CONDOTTE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il presente provvedimento riguarda le condotte, poste in essere dal Comune di Cassino, in possibile violazione del Codice del Consumo, relative al:

A) mancato adeguamento agli obblighi informativi sulla prescrizione breve, previsti dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria. Il gestore del servizio idrico, infatti, è tenuto a fornire agli utenti un'adeguata informativa sia direttamente all'interno della fattura che contiene importi riferiti a consumi risalenti ad oltre i due anni, che tramite il proprio sito internet (o mediante altri supporti comunicativi/divulgativi);

B) mancato accoglimento delle istanze di riconoscimento della prescrizione biennale, relative a crediti riferiti a consumi idrici fatturati successivamente al 1° gennaio 2020 e risalenti ad oltre due anni dalla data di emissione della relativa bolletta.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO: LA PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI

1) L'iter del procedimento

3. In base alle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del *Codice del Consumo*¹, in data 4 ottobre 2021, è stato comunicato al Comune di Cassino l'avvio del procedimento istruttorio PS12084.

4. Il procedimento concerne il comportamento posto in essere dal Comune di Cassino, quale gestore del servizio idrico integrato nell'ambito comunale, per aver posto in essere alcune condotte elusive degli obblighi – fissati dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria in capo agli operatori del settore idrico a partire dal 1° gennaio 2020 – concernenti da un lato l'omessa informativa da fornire all'utenza, dall'altro il mancato accoglimento delle istanze di *prescrizione biennale* degli importi riguardanti consumi idrici risalenti ad oltre due anni dalla data di emissione della relativa bolletta.

5. In particolare, il Comune di Cassino, come segnalato da un consumatore² e confermato dalla risposta alla richiesta informazioni dell'Autorità pervenuta in data 16 luglio 2021, ha emesso fatture alla fine dell'anno 2020 riguardanti le eccedenze idriche relative all'anno 2016 e il recupero tariffario depurazione per gli anni 2015, 2016 e primo semestre

¹ [Si tratta della segnalazione di un consumatore (n. prot. 20165 e 20167 dell'11 febbraio 2021), della risposta del Comune n. prot. 59579 del 16 luglio 2021 alla richiesta informazioni dell'Autorità.]

² [Cfr. segnalazione n. prot. n. 20165 e 20167 dell'11 febbraio 2021.]

2017, senza indicare la presenza di importi prescrivibili e le informazioni previste dalla normativa sulla *prescrizione biennale*, e senza allegare alle bollette il relativo modulo per eccepire la prescrizione.

6. Relativamente a tali bollette, il Comune ha ricevuto molteplici istanze di prescrizione³ che non sono state accolte e risultavano sospese in attesa di un parere sulla questione da parte di un legale di fiducia.

7. In data 17 novembre 2021⁴, il comune di Cassino ha inviato le informazioni richieste nella comunicazione di avvio del procedimento, integrandole in data 18 novembre 2021⁵.

8. Il comune di Cassino ha avuto accesso agli atti del procedimento ed estratto copia dei documenti acquisiti al fascicolo in data 29 novembre 2021.

9. In data 17 novembre 2021, il Comune ha presentato una proposta di impegni, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'articolo 9 del Regolamento⁶.

10. Il Professionista ha presentato memorie e informazioni in data 18 e 26 novembre, 29 dicembre 2021, 30 marzo 2022 e 1° aprile 2022.

11. In data 16 dicembre 2021 è stata comunicata al Comune la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.

12. In data 12 gennaio 2022 è stato richiesto il parere all'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (di seguito, anche ARERA), ai sensi dell'articolo 27, comma 1-*bis*, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

13. In data 12 gennaio 2022, è stata disposta la proroga di quindici giorni del termine di conclusione del procedimento al 18 marzo 2022, ai sensi dell'articolo 16, comma 5, del Regolamento.

14. In data 22 febbraio 2022, a seguito di richiesta di proroga nel rilascio del proprio parere da parte dell'ARERA, è stata disposta la proroga di ulteriori 25 giorni del termine di conclusione del procedimento al 12 aprile 2022.

15. In data 21 marzo 2022 è pervenuto il parere dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente⁷.

16. Il comune di Cassino ha avuto un ulteriore accesso agli atti del procedimento ed estratto copia dei documenti acquisiti al fascicolo in data 22 marzo 2022.

17. Infine con comunicazione del 25 marzo 2022, il Comune ha presentato alcune misure di chiarimento/integrazione agli impegni proposti in data 17 novembre 2021.

2) La disciplina della prescrizione biennale nel settore idrico

18. La Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. *Legge di Bilancio 2018*), all'articolo 1, commi 4 e ss., ha introdotto un regime di prescrizione biennale - c.d. "*prescrizione breve*" - per i crediti vantati dagli operatori del settore idrico per consumi pregressi (oltre che per i settori dell'elettricità e del gas). La norma prevede per il settore dei servizi idrici il diritto degli utenti, sia domestici che professionisti e microimprese, di eccepire la prescrizione degli importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni indicati in fatture emesse a partire dal 1° gennaio 2020, laddove il ritardo nella fatturazione non fosse dovuto ad "*accertata responsabilità dell'utente*"⁸. Successivamente il legislatore, nell'intento di rafforzare la tutela dei consumatori-utenti, con la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (*Legge di Bilancio 2020*), ha modificato il precedente regime abrogando il comma 5 dell'articolo 1 della *Legge di Bilancio 2018*, a decorrere dal 1° gennaio 2020, così sopprimendo la possibilità di respingere l'eccezione di prescrizione in caso di responsabilità del consumatore e, quindi, precludendo agli operatori del settore la possibilità di respingere le eccezioni di prescrizione per consumi risalenti a più di due anni fatturati intempestivamente anche in ipotesi di responsabilità imputabile al fruitore del servizio⁹.

19. In conseguenza dei predetti interventi legislativi, l'Autorità di settore - l'ARERA - ha introdotto una disciplina regolatoria di dettaglio¹⁰ dove ha fissato vari obblighi in capo ai Gestori del servizio idrico integrato, a partire dalla trasparente comunicazione all'utente finale - con documento separato o con distinto ed evidenziato dettaglio in bolletta - circa gli importi relativi a consumi risalenti a più di due anni nonché con riguardo al diritto di eccepire la *prescrizione biennale* mediante compilazione e invio di modulo *ad hoc*¹¹. ARERA ha precisato, tra altro, che la

³ [Cfr. nota del Comune di Cassino n. prot. n. 86378 del 17 novembre 2021, allegato 1.]

⁴ [Doc. n. prot. n. 86378 del 17 novembre 2021, cit.]

⁵ [Doc. n. prot. n. 86718 del 18 novembre 2021.]

⁶ [Doc. n. prot. n. 86367 del 17 novembre 2021.]

⁷ [Doc. n. prot. n. 27975 del 21 marzo 2021.]

⁸ [Nel caso di presunta responsabilità dell'utente, il gestore avrebbe dovuto indicare la motivazione in virtù della quale ascriveva la responsabilità del ritardo all'utente e informarlo della possibilità di inviare un reclamo indicando le modalità per presentarlo. (Cfr. art. 4, allegato B, delibera 547/2019/R/idr).]

⁹ [L' art. 1, comma 295 recita: "Il comma 5 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, è abrogato". Tale disposizione escludeva l'operatività della prescrizione biennale "qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente".]

¹⁰ [Essa consiste, per quel che qui interessa, nella Delibera 547/2019/idr poi modificata e integrata - in seguito all'entrata in vigore della legge di Bilancio 2020 - dalla più recente Delibera 186/2020 idr.]

¹¹ [Ai sensi della deliberazione ARERA 26 maggio 2020 186/2020/R/IDR i gestori del servizio idrico devono inserire nelle fatture contenenti importi prescrivibili ai sensi della nuova disciplina, la seguente dicitura: "La presente fattura contiene importi per consumi

prescrizione biennale sui consumi idrici si applica anche in riferimento alle bollette emesse prima del 1° gennaio 2020 ma aventi scadenza successivamente a tale data e che, inoltre, la prescrizione breve “decorre dal termine entro il quale il gestore è obbligato a emettere il documento di fatturazione, come individuato dalla regolazione vigente”¹².

20. Fino all'abrogazione del comma 5 dell'articolo 1 della Legge di Bilancio 2018 e al relativo aggiornamento della disciplina regolatoria, l'Allegato B alla deliberazione 547/2019/R/IDR ha previsto precisi obblighi informativi da parte dei gestori del servizio idrico integrato¹³.

21. In attuazione della previsione dell'articolo 1, comma 295, della Legge di Bilancio 2020, con la deliberazione 26 maggio 2020, 186/2020/R/IDR¹⁴, l'ARERA è intervenuta al fine di adeguare la regolazione definita dalla deliberazione 547/2019/R/IDR (allegato B) al mutato quadro legislativo, superando la distinzione – precedentemente prevista dall'articolo 1, comma 5, della Legge di Bilancio 2018 – tra i casi in cui il ritardo di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni fosse attribuibile a responsabilità del gestore e quelli in cui il ritardo fosse presumibilmente attribuibile all'utente finale¹⁴. Tale delibera è stata recentemente sostituita dalla Delibera del 21 dicembre 2021, 610/2021/R/IDR¹⁵.

3) Gli impegni presentati dal professionista

22. Il Comune ha sottolineato che la condotta contestata dall'Autorità non è stata tenuta in consapevole violazione di legge ma nella errata interpretazione della disciplina. Il Comune, dopo la ricezione della comunicazione di avvio del procedimento dell'Autorità ha prontamente adottato la deliberazione del 18 ottobre 2021¹⁶, di integrale rimessione degli utenti nei diritti loro spettanti, stabilendo l'accoglimento delle istanze di già prescrizione presentate, la possibilità per gli utenti di poter eccepire la prescrizione e per coloro che avessero già pagato gli importi di poterne chiedere il rimborso, ed il Sindaco, il successivo 27 ottobre, in relazione alle fatturazioni idriche ha dichiarato pubblicamente alla stampa: *“hanno diritto a non pagarle tutti i cittadini. Chi lo ha fatto sarà rimborsato”¹⁷.*

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].”]

¹² [Da ultimo, cfr. delibera n. 186/2020/R/IDR, allegato B (“Misure di tutela a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni”), art. 2, comma 2.3. Ed ancora, la Delibera n. 186/2020 ha ribadito quanto già prescritto dalla precedente Del. n. 547/2019 in merito all'esclusione dei crediti prescrivibili dalle modalità di pagamento con addebito diretto (“Gli importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni sono esclusi dall'ambito di applicazione di eventuali clausole contrattuali che prevedano metodi di pagamento quali servizi di incasso pre-autorizzati SEPA Direct Debit – SDD (domiciliazione bancaria, postale o su carta di credito), anche nel caso in cui fossero la modalità indicata dall'utente finale relativamente alle fatture di periodo e di chiusura”- Cfr. allegato B, art. 3, comma 3.3).]

¹³ [In particolare, si distinguevano due specifici percorsi in relazione alle seguenti due distinte ipotesi:

- ipotesi a) ritardo di fatturazione attribuibile a responsabilità dell'operatore;

- ipotesi b) ritardo di fatturazione attribuibile a presunta responsabilità dell'utente finale.

Il gestore, in entrambe le fattispecie sopra individuate, era tenuto ad inviare all'utente finale una pagina aggiuntiva alla fattura contenente un avviso testuale definito dall'Autorità con un contenuto differenziato sulla base delle presunte responsabilità e l'evidenza dell'ammontare degli importi per consumi risalenti a più di due anni.

Nel caso, di presunta responsabilità attribuibile all'utente finale (ipotesi b)), l'articolo 4 dell'allegato B alla richiamata deliberazione 547/2019/R/IDR disponeva che il gestore dovesse integrare l'avviso testuale con la motivazione che aveva determinato la presunta responsabilità dell'utente finale nella fatturazione di importi per consumi risalenti a più di due anni ed esplicitasse la possibilità di inviare un reclamo al gestore e i relativi recapiti di inoltrare.]

¹⁴ [Pertanto, con la deliberazione 186/2020/R/IDR, l'Autorità ha modificato la citata deliberazione 547/2019/R/IDR e, abrogando l'articolo 4 dell'allegato B, ha disposto che gli obblighi informativi di cui all'articolo 3 (format con la possibilità di eccepire la prescrizione) rappresentassero l'unica modalità di comunicazione all'utente finale degli importi riferiti ai consumi risalenti a più di due anni, senza alcuna distinzione in merito alla presunta responsabilità del ritardo di fatturazione.]

¹⁵ [Con recente deliberazione del 21 dicembre 2021, 610/2021/R/IDR, infine, in ottemperanza alle sentenze del T.A.R. Lombardia nn. 1442, 1443 e 1448 del 14 giugno 2021, e al fine di 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, l'ARERA ha provveduto:

- ad aggiornare le proprie delibere, confermando, nelle linee generali, il contenuto precettivo della deliberazione 186/2020/R/IDR, ridefinendo gli obblighi informativi per effetto della generalizzazione legislativa del termine di prescrizione biennale;

- 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.

Nello specifico l'autorità ha disposto che:

- 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;

- 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.]

¹⁶ [Cfr. Memoria del Comune di Cassino del 18 novembre 2021, cit. allegato 7.]

¹⁷ [Cfr. Memoria del Comune di Cassino del 18 novembre 2021, cit., allegato 8.]

23. Pertanto, al fine di superare i rilievi sollevati dall'Autorità nella comunicazione di avvio del procedimento, il Comune di Cassino ha presentato in data 17 novembre 2021, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'articolo 9 del Regolamento una proposta di impegni, successivamente integrata in data 25 marzo 2022, di seguito descritti. In particolare, il Comune si è impegnato a:

- 1) procedere all'accoglimento delle istanze di prescrizione già pervenute alla data di invio della proposta di impegni (secondo i dati forniti, 1.658 istanze);
- 2) inviare idonea informativa ai consumatori - che hanno ricevuto le fatture relative a consumi per i quali si applicava il regime di prescrizione biennale¹⁸ - circa la possibilità di eccepire la prescrizione, ovvero ripetere le somme eventualmente già pagate, secondo quanto indicato nel modulo allegato alla dichiarazione di impegni (allegato 1). In particolare, l'impegno ad inviare tali informative, a mezzo posta (stesso mezzo utilizzato per l'invio della fattura), dovrà avvenire non oltre la data del 31 dicembre 2021;
- 3) pubblicare, entro la data del 30 novembre 2021, idonea informativa ai consumatori sul sito Internet del Comune di Cassino (allegato 2).

24. Il Comune di Cassino ha poi allegato alla proposta di impegni il modello di comunicazione individuale da inviare agli utenti (allegato 1), con annesso il modulo per richiedere la prescrizione (allegato 1 A) e il modulo per richiedere il rimborso di quanto eventualmente già pagato (allegato 1 B), nonché l'avviso da pubblicare sul sito internet del Comune recante *"Comunicazione importante ai consumatori"* (allegato 2) che riepiloga tutte le informazioni che verranno inviate personalmente ai singoli utenti circa la possibilità di eccepire la prescrizione biennale e di richiedere il rimborso dei crediti prescritti eventualmente già pagati. L'avviso sul sito internet contiene inoltre un *link* per scaricare direttamente dal sito i moduli di richiesta prescrizioni e rimborso importi già pagati.

25. Con comunicazioni pervenute in data 26 novembre e 29 dicembre 2021, il Comune di Cassino ha comunicato di aver implementato gli impegni 2) e 3) inviando agli utenti interessati (circa 16.500) una comunicazione entro la fine del mese di dicembre 2021, mentre l'informativa sul sito internet è stata pubblicata entro la fine del mese di novembre 2021.

26. Il Comune di Cassino con comunicazione del 25 marzo u.s., ha presentato alcune misure di chiarimento/integrazione degli impegni presentati in data 17 novembre 2021, in ragione della presenza nel comunicato da inviare ai consumatori - ma non nella modulistica allegata¹⁹ - che le fatture contenenti importi per consumi risalenti a più di due anni avrebbero potuto non essere pagate *"qualora la responsabilità del ritardo di fatturazione di tali importi non sia attribuibile ai consumatori, in applicazione della citata Legge di bilancio 2018 (Legge 205/17)"*.

27. Il Comune si è a tal fine impegnato ad attuare le seguenti ulteriori misure:

1. pubblicare, entro la data del 3 aprile 2022, idonea informativa ai consumatori sul sito Internet del Comune di Cassino (allegato 3), espressamente contenente rettifiche a quella precedentemente diffusa, che sarà mantenuta in posizione di preminenza sul sito per trenta giorni dalla data della pubblicazione;
2. pubblicare, entro la data del 15 aprile 2022, la medesima informativa ai consumatori (allegato 3) su un quotidiano a diffusione locale, in cui verrà peraltro precisato che la precedente *"indicazione della data del 31 marzo 2022 voleva indicare solamente un termine oltre il quale il Comune avrebbe proceduto a richiedere i pagamenti eventualmente risultanti come dovuti, ferma restando la possibilità per i consumatori di eccepire la prescrizione, senza limitazioni temporali, ove ne avessero titolo. SI CONFERMA, PERTANTO, CHE LA PRESCRIZIONE DI CUI TRATTASI PUÒ ESSERE ECCEPITA SENZA LIMITI TEMPORALI ED ANCHE OLTRE IL TERMINE DEL 31 MARZO 2022 PRECEDENTEMENTE COMUNICATO AD ALTRO FINE"*;
3. inoltrare la comunicazione in questione, per conoscenza, alle associazioni di consumatori presenti sul territorio;
4. in ogni caso, interpretare la vigente disciplina nel senso indicato dalla legge di bilancio 2020 e, pertanto, accogliere tutte le eccezioni di prescrizione sollevate indipendentemente dall'imputabilità o meno ai consumatori dei ritardi di fatturazione.

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

28. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore energetico, in data 12 gennaio 2022 è stato richiesto il parere all'Autorità di regolazione per l'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, lettera a), del Decreto Legislativo n. 21/2014. Il parere è pervenuto in data 21 marzo 2022 e reca, in sintesi, le osservazioni e valutazioni che seguono.

29. Svolte alcune considerazioni preliminari in merito alle finalità del parere, limitato a profili di conformità o meno alla disciplina regolatoria²⁰, la predetta Autorità illustra l'evoluzione della disciplina di settore sul tema della *prescrizione*

¹⁸ [Secondo i dati forniti dal Comune, circa 16.500 utenze.]

¹⁹ [In questa si indicava "la compilazione del presente modulo è finalizzata a consentirle di eccepire la prescrizione per importi fatturati riferiti a consumi risalenti a più di due anni, che possono non essere pagati, previo inoltre di espressa richiesta, in applicazione della Legge di bilancio 2018 (Legge n. 205/17) come modificata dalla Legge di bilancio 2020 (Legge n. 160/19), ai sensi della Deliberazione ARERA n. 547/2019/R7idr e s.m.i.".]

²⁰ [L'Autorità di regolazione premette che le valutazioni rese nel proprio parere "non entrano nel merito dell'eventuale mancato rispetto

biennale introdotta dalla *Legge di Bilancio 2018*, a partire dai principi che sono alla base di tale regolazione attuativa, proseguendo con l'analisi degli interventi più significativi intesi alla *"tutela rafforzata dei clienti finali"*.

30. Con riferimento agli impegni presentati dal Comune, ARERA osserva di non aver elementi di criticità da evidenziare, ad eccezione di quanto già sopra indicato con riferimento alla responsabilità del consumatore presente nella comunicazione inviata ai consumatori, rilievo che è stato poi oggetto dell'integrazione presentata dal Comune. ARERA sottolinea infatti che l'articolo 1, comma 295, della Legge di bilancio 2020 (in vigore dal 1° gennaio 2020), ha disposto l'abrogazione dell'articolo 1, comma 5, della Legge di bilancio 2018, il quale aveva stabilito l'inapplicabilità delle disposizioni in materia di prescrizione biennale di cui all'articolo 1, comma 4, della medesima Legge di bilancio 2018, in caso di mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivante da responsabilità accertata dell'utente.

31. Il testo standard definito dall'ARERA nelle sue comunicazioni – in linea con la previsione normativa – non contempla pertanto alcuna distinzione in merito alla presunta responsabilità del ritardo di fatturazione, di fatto confermando la formulazione già introdotta con deliberazione 26 maggio 2020, 186/2020/R/IDR, poi annullata – per l'effetto – dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Sede di Milano, Sezione Prima, con sentenze del 14 giugno 2021, nn. 1442, 1443 e 1448²¹.

32. Peraltro, con la deliberazione 610/2021/R/IDR – adottata, a valle di consultazione pubblica, in ottemperanza alle richiamate sentenze – l'ARERA ha altresì previsto che, 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.

33. Infine, con riferimento al paragrafo inserito dal Comune nel Modello di informativa ai consumatori, di cui all'allegato 1 al formulario degli impegni del 17 novembre 2021 (*"In tutti i casi in cui non sia stata o non sia formalmente eccepita la prescrizione entro la data del 31 marzo 2022, il Comune di Cassino sarà legittimato ad iniziare o proseguire nelle azioni di recupero del credito, ferma restando la possibilità per gli utenti di eccepire la prescrizione ove ne abbiano titolo"*), l'ARERA osserva che la regolazione non prevede tra i contenuti minimi della comunicazione da fornire all'utenza alcun termine per eccepire la prescrizione.

V. VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

34. Con l'introduzione della *Legge di Bilancio 2018*, così come modificata dalla *Legge di Bilancio 2020*, il legislatore ha inteso arginare e limitare il fenomeno c.d. delle *"maxi bollette"* dovute alla tardiva emissione delle fatture di congruaggio di consumi idrici, da parte dei gestori del Servizio. Era emerso con evidenza infatti che 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 restassero gravemente penalizzati, oltre che dagli importi delle bollette, anche nella possibilità di controllare i propri consumi e pianificare la spesa correlata.

35. Ciò posto, l'Autorità ritiene che gli impegni presentati dal Comune di Cassino siano idonei a sanare i profili di possibile scorrettezza individuati con la comunicazione di avvio del procedimento del 4 ottobre 2021.

36. Le misure proposte, infatti, hanno per effetto non solo l'interruzione delle condotte contestate ma anche la piena reintegrazione, in capo a tutti i consumatori, dei diritti loro spettanti ai sensi della normativa sulla prescrizione breve. La normativa ha infatti inteso fornire all'utente, a prescindere da ogni eventuale responsabilità in caso di mancata fatturazione entro il biennio degli importi relativi, la facoltà di eccepire la prescrizione di crediti relativi a consumi risalenti ad oltre due anni dalla data di emissione della fattura. Aderendo pertanto a tali principi, il Comune di Cassino si è impegnato a recepire in maniera completa la normativa, informando correttamente i consumatori ed accogliendo le istanze di prescrizione breve su crediti prescrivibili già presentate. Inoltre, si impegna a fornire adeguata informativa integrativa a tutti gli utenti che hanno ricevuto fatture con crediti prescrivibili accompagnata dal modulo per eccepire la prescrizione, nonché si impegna a fornire agli utenti che hanno già pagato le somme in questione (secondo i dati forniti circa 3.500 fatture), attraverso idonea informativa e modulistica, la possibilità di chiedere il rimborso di tali importi.

delle disposizioni del Codice del Consumo e della normativa primaria sull'istituto civilistico della prescrizione ma attengono esclusivamente a possibili profili di presunta non conformità di tali condotte rispetto alle disposizioni regolatorie ritenute maggiormente significative": in particolare, l'ARERA intende fornire "elementi informativi su aspetti regolatori che potrebbero essere di interesse rispetto alla pratica commerciale contestata".]

²¹ [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, ha ritenuto, tuttavia, fondata la censura relativa alla mancata attivazione, da parte di ARERA, della consultazione. Con le citate sentenze nn. 1442, 1443 e 1448 del 2021 il TAR ha 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;
- anche con riguardo alla prescrizione biennale (in luogo di quella quinquennale), trova applicazione la disciplina generale di riferimento, e, in particolare, 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 le cause generali di sospensione, tra cui quella disposta dall'articolo 2941 del Codice civile (che, tra l'altro, prevede, al n. 8, 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").]

37. A questo si aggiunga l'impegno del Comune di inserire con grande evidenza sul proprio sito istituzionale un'adeguata informativa a tutti gli utenti sul riconoscimento della prescrizione biennale e sulle modalità per esercitarla, con la presenza di un *link* ipertestuali per accedere con estrema facilità alla relativa modulistica.

38. Tali impegni sono stati peraltro già implementati in tempi molto rapidi inviando agli utenti interessati (circa 16.500) una comunicazione entro la fine del mese di dicembre 2021, mentre l'informativa sul sito internet è stata pubblicata entro la fine del mese di novembre 2021.

39. Inoltre, le misure di chiarimento/integrazione presentate in data 25 marzo u.s. appaiono rispondere adeguatamente all'osservazione formulata dall'ARERA su uno dei contenuti della comunicazione agli utenti degli impegni presentati in data 17 novembre 2021 (e cioè che le fatture emesse contenenti importi per consumi risalenti a più di due anni avrebbero potuto non essere pagate *"qualora la responsabilità del ritardo di fatturazione di tali importi non sia attribuibile ai consumatori"*), in quanto in grado di evitare che nei consumatori interessati possano sorgere dubbi sull'applicazione della disciplina *de quo* e quindi sui diritti ad essi spettanti.

40. Il Comune, infatti, si impegna a pubblicare, entro la data del 3 aprile 2022, sul proprio sito Internet idonea informativa ai consumatori (di cui all'allegato 3 degli impegni del 25 marzo) contenente una rettifica all'informativa precedentemente diffusa e il seguente chiarimento: *"le somme di cui trattasi per consumi risalenti a più di due anni possono non essere pagate indipendentemente da qualsiasi responsabilità dei consumatori del ritardo della fatturazione, in applicazione della legge di bilancio 2018 (legge n. 205/17) come modificata dalla legge di bilancio 2020 (legge n. 160/19), come peraltro era stato correttamente indicato nella modulistica allegata alla detta comunicazione. Invitiamo, pertanto, tutti i consumatori interessati a comunicare tempestivamente la loro volontà di eccepire la prescrizione relativamente a tali importi, ad esempio inoltrando il modulo compilato presente in questo link ai recapiti ivi indicati"*. Tale comunicazione sarà espressamente mantenuta in posizione di preminenza sul sito Internet del Comune per trenta giorni dalla data della pubblicazione. Il Comune si impegna inoltre a pubblicare, entro la data del 15 aprile 2022, la medesima informativa ai consumatori su un quotidiano a diffusione locale, nonché ad inoltrare la comunicazione a tutte le associazioni di consumatori presenti sul territorio.

41. In ogni caso, oltre alle iniziative descritte, il Comune di Cassino si impegna ad interpretare la vigente disciplina nel senso indicato dalla legge di bilancio 2020 e, pertanto, ad accogliere tutte le eccezioni di prescrizione sollevate indipendentemente dall'imputabilità o meno ai consumatori dei ritardi di fatturazione. Tale impegno appare particolarmente rilevante perché rassicura gli utenti interessati che l'accoglimento delle istanze di prescrizione su importi prescrivibili, qualora ricorrano i requisiti previsti dalla legge, sarà estremamente celere e non dipenderà dal vaglio di presunte responsabilità degli utenti per il ritardo della fatturazione²².

42. A conferma di ciò, con comunicazioni del 30 marzo e 1° aprile u.s., il Comune di Cassino ha fornito i dati ancora parziali delle istanze di eccezione della prescrizione e delle istanze di rimborso degli importi pagati presentate alla data del 30 marzo 2022. Le istanze di eccezione prescrizione sono circa 4.700 e le richieste di rimborso di importi già pagati sono circa 1.200. Il Comune ha ribadito che le richieste sono in corso di accoglimento ed avranno tutte esito positivo²³.

43. Particolarmente apprezzabile risulta, infine, anche l'impegno del Comune di ribadire e meglio precisare nella suddetta comunicazione integrativa che la prescrizione può essere eccepita dagli aventi diritto senza limiti temporali e dunque anche oltre il termine del 31 marzo 2022. Peraltro l'inserimento di tale termine era volto solo ad indicare un termine oltre il quale il Comune avrebbe proceduto a richiedere i pagamenti eventualmente risultanti come dovuti, ferma restando la possibilità per i consumatori di eccepire la prescrizione, senza limitazioni temporali.

44. Alla luce delle suesposte considerazioni, si ritiene che gli impegni presentati soddisfino i requisiti previsti dall'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dal Comune di Cassino, nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti del Comune di Cassino;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione;

DELIBERA

a) di rendere obbligatori, nei confronti del Comune di Cassino, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'articolo 9, comma 2, lettera a), del Regolamento, gli impegni dallo stesso proposti in data 17 novembre 2021 come specificati in data 25 marzo 2022 e descritti nella dichiarazione allegata al presente provvedimento;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'articolo 9, comma 2, lettera a), del Regolamento;

²² [Cfr. memoria del Comune di Cassino n. prot. 29369 del 25 marzo 2022.]

²³ [Cfr. doc. prot. n. 30900 del 30 marzo 2022 e doc. prot. n. 31588 del 1° aprile 2022.]

c) che il Comune di Cassino, entro sessanta giorni dalla data di notifica della presente delibera, informi l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni.

Ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

a) il Comune non dia attuazione agli impegni;

b) si modifichi la situazione di fatto rispetto ad uno o più elementi su cui si fonda la decisione;

c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalla Parte che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera 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.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli