

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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, clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 5 giugno 2014, successivamente sostituito dal “*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, Nuovo Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il protocollo di intesa in materia di tutela del consumatore tra l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l’Autorità per l’Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico, firmato il 29 ottobre 2014;

VISTO i propri provvedimenti in pari data 22 aprile 2015, con i quali è stato disposto l’accertamento ispettivo, ai sensi dell’art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso le sedi, rispettivamente, di Consorzio Idrico Terra di Lavoro e di Publiservizi S.r.l.;

VISTI i propri provvedimenti del 22 luglio 2015 e del 3 settembre 2015, con i quali, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la

proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

## **I. LE PARTI**

**1.** Consorzio Idrico Terra di lavoro (di seguito, anche “CITL”), in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. Il Consorzio, avente sede legale a Caserta, è stato istituito ai sensi dell’art. 31 del T.U.E.L., per la gestione del Servizio Idrico Integrato per alcuni comuni (anche non consorziati), altri enti pubblici e privati, i cittadini le aziende e altri utenti del territorio della provincia di Caserta<sup>1</sup>.

Dall’ultimo bilancio approvato disponibile emerge che il Consorzio ha realizzato, al 31 dicembre 2013, un fatturato di oltre 15 milioni e mezzo di euro<sup>2</sup>.

**2.** Publiservizi S.r.l. (di seguito, anche “Publiservizi”), in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società, avente sede legale a Roma, è iscritta all’albo del Ministero dell’Economia e delle Finanze che include le aziende preposte alle attività di accertamento e riscossione delle entrate degli Enti Locali ai sensi dell’art. 53 comma 1 del Decreto Legislativo n. 446/97. In base all’oggetto sociale, svolge, tra molteplici attività, l’assunzione in appalto, congiuntamente e/o disgiuntamente, di vari servizi relativi a forniture idriche<sup>3</sup> per conto di comuni ed altri Enti Gestori del SII locale. Dall’ultimo bilancio approvato disponibile emerge che Publiservizi ha realizzato, al 31 dicembre 2014, un fatturato di oltre 12 milioni e mezzo di euro<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> In base allo Statuto dell’Ente, nella versione aggiornata al 01.07.2014, accessibile sul sito internet del Consorzio (<http://www.citl.it/statuto.html>).

<sup>2</sup> Detto bilancio presenta un disavanzo pari a oltre tre milioni e cento di euro rispetto all’anno precedente. In base al medesimo Bilancio, al Consorzio si applicano le regole previste dall’ art. 114 TUEL per le “aziende speciali”, ossia quegli “enti strumentali dell’ente locale dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale”. (Doc. 59.6 dell’indice del fascicolo).

<sup>3</sup>In particolare: “censimento utenze, censimento/installazione/sostituzione di contatori, rilevazione consumi, calcolo dei canoni, fatturazione, recapito fatture, riscossione volontaria dei canoni, recupero morosità e riscossione precoattiva e coattiva, contenzioso”.

<sup>4</sup> Doc. 119.2.

3. L'Associazione di consumatori CODICI-*Centro per i diritti del cittadino* e l'Associazione di categoria ANACAP- *Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi Entrate Locali*, in qualità di intervenienti.

## II. LE PRATICHE COMMERCIALI

4. Il procedimento concerne alcuni comportamenti posti in essere dai professionisti nei confronti di consumatori e piccole imprese nell'ambito della gestione ed erogazione, in regime di monopolio, del servizio idrico integrato (di seguito anche "SII"), costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua, nonché dei servizi di fognatura e depurazione delle acque reflue.

5. In particolare, secondo varie segnalazioni di consumatori agli atti – la maggior parte delle quali trasmesse dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (di seguito, AEEGSI)<sup>5</sup> ed alcune direttamente da singoli consumatori<sup>6</sup> - i professionisti, nel periodo complessivo 2009 - 2015<sup>7</sup>, avrebbero posto in essere le seguenti condotte materiali:

*(A) Omessa informazione sull'introduzione di modifiche alla struttura tariffaria prevista dal contratto originariamente sottoscritto con i singoli utenti*

6. Numerosi segnalanti hanno lamentato di aver ricevuto fatture riportanti un calcolo degli importi dovuti non coerente all'articolazione tariffaria originariamente pattuita nel contratto di utenza sottoscritto con il Gestore, che prevedeva svariate categorie di utenti, domestici e non, diversificate sulla base del quantitativo di consumo a tariffa agevolata (c.d. *minimo garantito*) a ciascuna assegnato. Nelle segnalazioni si lamentava infatti che fosse stata applicata una struttura tariffaria diversa da quella pattuita, caratterizzata da un quantitativo di consumo a tariffa agevolata sensibilmente inferiore a quello originariamente definito, e quindi più onerosa.

---

<sup>5</sup> Con nota pervenuta il 22 dicembre 2014, l'AEEGSI ha trasmesso un centinaio di segnalazioni riconducibili a 43 utenti del servizio idrico erogato dal CITL, residenti nei comuni del casertano di S. Maria a Vico e Grazzanise. In relazione a talune denunce, l'AEEGSI ha trasmesso anche la relativa nota di riscontro da parte del CITL (Docc. da 1 a 44/1203).

<sup>6</sup> Docc. nn. 86, 91, 96.

<sup>7</sup> Alcune segnalazioni sono pervenute anche dopo la chiusura della fase istruttoria.

***(B) Richiesta di pagamento di fatture tardive o errate e basate su stime incongruenti dei consumi***

7. Dalle segnalazioni è emerso che CITL non avrebbe fatturato correttamente: i dati di consumo utilizzati non sarebbero stati effettivi - in ragione dell'assenza di letture, di incongruenze nelle rilevazioni e di malfunzionamenti dei contatori - ricorrendosi sistematicamente a stime; inoltre, è emersa l'inosservanza della prescritta periodicità di fatturazione in quanto sono stati fatturati con significativo ritardo, anche di alcuni anni, i consumi effettivi, nonché gli acconti stimati e i relativi conguagli.

***(C) Gestione inefficiente dei reclami e sistematico ricorso all'ingiunzione fiscale per la riscossione coattiva di crediti di non assodata entità asseritamente spettanti al Gestore, anche in pendenza di risposta ai reclami***

8. Alcuni consumatori hanno segnalato di non aver avuto risposta ai reclami e richieste di chiarimenti presentati, anche reiteratamente, sia al CITL che a Publiservizi in merito alle bollette ricevute. Inoltre, emerge che sulle richieste analitiche di distinti consumatori (per es. in riferimento alle modalità di calcolo dei consumi e ai criteri di tariffazione applicati) sono stati resi riscontri intempestivi, anche con mesi di ritardo, e in ogni caso, di tenore alquanto generico, così impedendo agli utenti di comprendere adeguatamente i dettagli dei documenti contabili ad essi inviati.

9. Alcuni segnalanti hanno lamentato che, anche a fronte dell'omessa oppure inadeguata risposta ai propri reclami, CITL e Publiservizi avrebbero comunque proceduto al sollecito del pagamento e altresì alla riscossione coattiva di crediti – non ancora assodati nel loro ammontare – tramite ingiunzione fiscale, in via pressochè esclusiva, nonostante la natura non tributaria del canone idrico ed il carattere contrattuale del rapporto tra gestore del servizio e utente.

### **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

#### ***1) L'iter del procedimento***

10. In relazione ai comportamenti sopra descritti e per come emersi nelle segnalazioni inviate dall'AEEGSI, in data 29 aprile 2015 è stato comunicato

alle Parti l'avvio del procedimento istruttorio n. PS9923 nei confronti di Consorzio Idrico Terra di Lavoro e di Publiservizi S.r.l. per possibile violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettere *b)* e *d)*, 22, commi 1 e 2, 24 e 25 del Codice del Consumo.

**11.** L'iter del procedimento istruttorio è stato il seguente.

**12.** In data 29 aprile 2015, sono state effettuate distinte visite ispettive presso la sede, a Caserta, sia del CITL che di Publiservizi.

**13.** Entrambi i professionisti hanno presentato impegni, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, volti a rimuovere i profili di scorrettezza delle pratiche commerciali contestate.

Gli impegni proposti da Publiservizi il 15 giugno 2015<sup>\*8</sup> sono stati rigettati dall'Autorità, nell'adunanza del 9 luglio 2015, attesi, in primo luogo, l'interesse a procedere all'accertamento dell'eventuale infrazione e, in secondo luogo, la natura parziale delle misure presentate in quanto riferibili soltanto ad una delle condotte contestate: queste, infatti, poichè suscettibili di incidere sulla fruizione di un bene essenziale, apparivano potenzialmente idonee – laddove accertate – ad integrare pratiche commerciali “manifestamente scorrette e gravi”. Del rigetto è stata data comunicazione al professionista il successivo 10 luglio<sup>9</sup>.

Con identica motivazione – ed in considerazione, altresì, del carattere tardivo degli stessi, giunti oltre il termine di cui all'art. 9 del Regolamento – l'Autorità ha rigettato gli impegni presentati il 10 settembre 2015 dal Consorzio Idrico Terra di Lavoro<sup>10</sup>: tale decisione, formalizzata nell'adunanza del 7 ottobre 2015, è stata comunicata al professionista l'8 ottobre successivo<sup>11</sup>.

**14.** Entrambe le parti hanno riscontrato le richieste di informazioni contenute nelle comunicazioni di avvio e prodotto memorie difensive.

Il 22 luglio 2017 sono giunte le risposte di Publiservizi alle informazioni richieste<sup>12</sup> e la medesima Società ha, altresì, depositato memorie difensive il 23 giugno<sup>13</sup> ed il 9 ottobre<sup>14</sup>.

---

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 68. In sintesi, la società aveva proposto le seguenti misure [omissis].

<sup>9</sup> Doc. 71.

<sup>10</sup> Doc. 83. In sintesi, il Consorzio aveva proposto le seguenti misure [omissis].

<sup>11</sup> Doc. 88.

<sup>12</sup> Docc. 73, 73.1, 73.2, 73.3, 84.2.

<sup>13</sup> Docc. 70, 70.1, dal 70.2 al 70.5, 70.6, 70.7, 84.4.

<sup>14</sup> Doc. 90.1.

Il Consorzio Idrico Terra di Lavoro ha depositato, il 10 settembre 2015, una nota di riscontro alla richiesta di informazioni di cui alla comunicazione di avvio<sup>15</sup> trasmettendo, altresì, il 25 settembre successivo, una nota di chiarimenti ed integrazioni<sup>16</sup>.

**15.** Publiservizi è stata sentita in audizione il 29 luglio 2015<sup>17</sup>; la società ha altresì effettuato distinti accessi agli atti del fascicolo del procedimento alle date del 12 maggio nonché del 22 e 28 ottobre 2015. Il CITL è stato sentito in audizione in data 10 settembre 2015<sup>18</sup>.

**16.** Per particolari esigenze istruttorie, sono state disposte, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, distinte proroghe del termine di conclusione del procedimento: la prima, di sessanta giorni, è stata deliberata il 22 luglio 2015<sup>19</sup>; la seconda, di trenta giorni, è stata deliberata il 3 settembre 2015<sup>20</sup>.

**17.** Il 9 ottobre 2015, è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento, fissata al 29 ottobre 2015. In tale sede, sono state precisate le condotte presumibilmente in contrasto con il Codice del Consumo imputabili ai professionisti e, quindi, contestate tre distinte pratiche commerciali.

*a) Omissione di adeguata comunicazione agli utenti circa l'entrata in vigore di modifiche tariffarie con relative decorrenze e modalità di applicazione*

L'utenza non avrebbe ricevuto adeguata comunicazione in merito alle variazioni introdotte nella struttura tariffaria - e relative decorrenze - segnatamente riguardo al superamento del cd. "minimo garantito", previsto nei contratti già in essere con i consumatori: non sarebbe stato chiaramente evidenziato che il suddetto superamento era avvenuto a causa del recepimento di precedenti delibere CIPE che disciplinavano la struttura tariffaria applicabile agli utenti del CITL e che i nuovi criteri di calcolo usati nelle fatture avrebbero potuto comportare un aumento del prezzo medio al metro cubo della fornitura idrica ad uso domestico, riducendo i consumi ricadenti nello scaglione tariffario più basso e, conseguentemente, addebitando maggiori consumi sugli scaglioni tariffari più elevati. E' stata

---

<sup>15</sup> Docc. 83 e 83.1.

<sup>16</sup> Docc. 85 e 85.1.

<sup>17</sup> Doc. 77.

<sup>18</sup> Doc. 82.

<sup>19</sup> Doc. 74.

<sup>20</sup> Doc. 79.

ipotizzata la contrarietà di tale condotta rispetto agli artt. 20, 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, in quanto potenzialmente idonea a indurre i consumatori ad assumere decisioni commerciali che non avrebbero altrimenti preso, in particolare in merito all'opportunità di modificare i propri consumi idrici e all'accantonamento delle somme necessarie al pagamento delle future bollette.

*b) Fatturazione effettuata in maniera erronea o incongruente o ritardata*

I professionisti avrebbero inviato fatture basate su consumi stimati in maniera errata o incoerente e/o senza tenere in debito conto le autoletture; in alcuni casi, in riferimento allo specifico periodo di consumo considerato, non vi sarebbe stata corrispondenza tra consumi addebitati e date di lettura nonché, in altri casi, sarebbero emerse evidenti ed ingiustificate incongruenze nelle stime dei consumi progressivamente addebitati alla medesima utenza domestica in relazione a distinti e successivi periodi di riferimento. In altre evenienze ancora, sarebbe risultata una non corretta imputazione dei consumi poiché riferiti a contatore con matricola differente da quella installata presso l'utente considerato. Non sarebbe stata, altresì, rispettata la tempistica di fatturazione essendo stato chiesto tardivamente il pagamento di fatture riferite a consumi anche di alcuni anni addietro. E' stata ipotizzata la contrarietà di tale condotta rispetto agli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto potenzialmente idonea a indurre i consumatori a pagare somme non dovute (in caso di fatturazione stimata errata o incongruente) ovvero dovute ma con modalità e tempi diversi (in caso di fatturazione ritardata) stante l'indebito condizionamento derivante dal timore di un distacco della fornitura in caso contrario.

*c) Mancata predisposizione a favore degli utenti del servizio idrico di un adeguato sistema di gestione dei reclami che non sospende, in pendenza degli stessi, le procedure di recupero crediti; modalità di riscossione di crediti e morosità attraverso l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale*

Sarebbe emersa una gestione disorganica e/o intempestiva dei numerosi reclami pervenuti ai professionisti, in dissonanza rispetto a quanto specificamente previsto dalla Carta del Servizio Idrico del CITL. Soprattutto nel caso di doglianze relative ad errata fatturazione, costituenti il prevalente motivo di reclamo, le risposte fornite ai consumatori mancherebbero di

adeguata motivazione e analiticità rimanendo di tenore alquanto generico e non consentendo all'utente una comprensione adeguata dei dettagli dei documenti contabili ricevuti. In altri casi, le risposte sarebbero state imprecise e/o incongruenti rispetto alla specificità di richieste e rimostranze dei consumatori. Non sarebbero stati accolti e gestiti i reclami trasmessi dai consumatori, ancorché pervenuti ai professionisti; questi, inoltre, non avrebbero procedimentalizzato la sospensione della riscossione dell'addebito in pendenza di reclamo avanzato dall'utente sullo stesso. Infine, sarebbe emerso un utilizzo massiccio e incrementale, nel corso degli anni, dell'ingiunzione fiscale quale strumento di riscossione delle tariffe idriche, preceduto dall'invio all'utenza di "avvisi di riscossione" secondo tempistiche variabili e non rigidamente pre-definite. In alcuni casi, tali avvisi sarebbero stati trasmessi in assenza di precedente invio delle bollette contestate; in altri casi, la procedura di riscossione coattiva sarebbe stata comunque attivata in merito a bollette già oggetto di ripetuti reclami rimasti senza risposta da parte dei professionisti oppure riscontrati tardivamente o solo in modo generico. E' stata ipotizzata la contrarietà di tale condotta rispetto agli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto potenzialmente idonea a indurre i consumatori a pagare somme non dovute stante l'indebito condizionamento derivante dal timore dell'esperimento dell'ingiunzione fiscale.

**18.** Le parti hanno prodotto memorie finali: il 29 ottobre 2015 sono giunte quelle del Consorzio<sup>21</sup> mentre il 5 novembre successivo sono pervenute quelle di Publiservizi<sup>22</sup>.

**19.** Il 2 ottobre 2015 è giunta la risposta che il CITL ha fornito ad un utente in merito a reclamo da questi presentato<sup>23</sup> mentre alle date del 7, 9, 15 19 ottobre 2015 sono pervenute distinte segnalazioni da parte di singoli utenti dei servizi idrici prestati dal CITL<sup>24</sup>.

**20.** Nel corso del procedimento, hanno presentato istanza di partecipazione al medesimo sia l'associazione di consumatori CO.DI.CI. (in data 20 maggio 2015) sia l'associazione di categoria A.N.A.C.A.P. -*Associazione Nazionale delle Aziende Concessionarie Servizi Entrate Locali* (il 12 ottobre 2015).

---

<sup>21</sup> Doc. 115

<sup>22</sup> Doc. 123

<sup>23</sup> Doc. 86. Il CITL ha continuato ad inviare all'Autorità tali riscontri, in riferimento ad altrettanti reclami inviati dagli utenti al Consorzio (e in qualche caso, indirizzato anche all'Autorità), anche dopo lo spirare del termine di fine istruttoria.

<sup>24</sup> Docc. 87, 91, 96, 100, 102

Entrambe le istanze sono state accolte e dell'accoglimento è stata data comunicazione alle interessate e ai professionisti<sup>25</sup>.

CO.DI.CI. ha avuto accesso agli atti del fascicolo del procedimento in data 28 ottobre 2015 mentre il 2 novembre successivo ha presentato alcune osservazioni scritte<sup>26</sup>.

Su sua richiesta, ANACAP è stata sentita in audizione il 26 ottobre 2015<sup>27</sup>. In accoglimento della motivata istanza di ANACAP – anticipata in sede di audizione e reiterata formalmente il 27 ottobre 2015 - è stata comunicata a tutte le parti del procedimento, in pari data 27 ottobre 2015, la proroga del termine di fine istruttoria che, già fissata al 29 ottobre, è stato differito al 4 novembre 2015.

Il 3 novembre 2015, ANACAP ha presentato una memoria e, nel contempo, istanza di audizione avanti al Collegio dell'Autorità<sup>28</sup>; tale istanza è stata rigettata il successivo 10 novembre<sup>29</sup>.

## **2) *Le evidenze acquisite***

### *Sui rapporti tra i professionisti*

**21.** Quanto ai rapporti in atto tra le Parti, è emerso che, in esito a regolare procedura di gara ad evidenza pubblica e di rilevanza europea, il CITL ha sottoscritto - a far tempo dal 13 settembre 2011 e per la durata di sei anni, prorogabili – un contratto di appalto di servizi con Publiservizi. Il contratto e i vari documenti ad esso allegati (capitolato di gara, progetto tecnico, disciplinare) individuano le attività affidate alla società che, in estrema sintesi, consistono nel supporto al Consorzio in merito alla complessiva gestione connessa alla fatturazione (dalle letture all'applicazione dei criteri tariffari e fino all'invio delle bollette) nonché alla acquisizione e gestione di richieste di informazioni e reclami da parte dell'utenza nonché all'attività di riscossione dei crediti idrici. Dai documenti contrattuali emerge che Publiservizi – pur rivestendo un ruolo chiaramente subordinato ed esecutivo rispetto ai poteri decisori e autorizzatori spettanti al Consorzio, verso il quale

---

<sup>25</sup> L'accoglimento dell'istanza di CO.DI.CI. è stato comunicato alla medesima associazione e ai professionisti in data 26 maggio 2015; l'accoglimento dell'istanza di A.N.A.C.A.P. è stato comunicato, in data 15 ottobre 2015, alla medesima associazione e alle altre parti (Docc. 93, 94 e 95).

<sup>26</sup> Doc. 117.1

<sup>27</sup> Docc. 99, 101 e 105

<sup>28</sup> Doc. 118

<sup>29</sup> Doc. 126

ha obblighi di rendicontazione periodica delle attività svolte oltreché delle spese anticipate<sup>30</sup> - mantiene piena autonomia nell'organizzazione dei singoli servizi affidatili. Inoltre, ancorché operi sempre per conto del Consorzio e in base alle sue specifiche direttive, la società è direttamente responsabile e referente verso l'utenza per le attività di riscossione (ordinaria, pre-coattiva e coattiva) e di contenzioso<sup>31</sup>.

### Sulle pratiche commerciali contestate

*A) Omessa informazione sull'introduzione di modifiche alla struttura tariffaria prevista dal contratto originariamente sottoscritto con i singoli utenti*

### *L'evoluzione della struttura tariffaria*

**22.** Il CITL, in applicazione della normativa sulle tariffe idriche dettata dal CIPE, dal 1996 stipulava contratti con l'utenza<sup>32</sup> che prevedevano la tariffazione secondo il cd "minimo impegnato", in base al quale il contraente era chiamato a corrispondere una determinata tariffa minima per i consumi fino alla soglia del minimo impegnato (da 88 mc/anno – portati a 72 mc/anno nel 2002 – a 544 mc), indipendentemente da eventuali consumi minori effettivamente registrati, e delle tariffe via via crescenti per le successive fasce di consumo ("scaglioni").

**23.** A partire dal 2002, in esecuzione delle direttive date dal CIPE nella Delibera n. 52/01<sup>33</sup>, il Consorzio ha iniziato il percorso di adeguamento del

---

<sup>30</sup> A carico di Publiservizi, sono previste penalità economiche in caso di ritardato versamento delle somme riscosse per conto del CITL e comunque ad esso spettanti (art. [omissis] del Contratto d'appalto) nonché la risoluzione del rapporto per accertate reiterate violazioni degli obblighi contrattuali (art. [omissis]). Al CITL spetta il potere di verifica sull'andamento generale dei servizi gestiti da Publiservizi, di richiesta informazioni e dati e di ispezione nei locali della società (art. [omissis]). L'intento di "mantenere una posizione primaria" sulle attività affidate, emerge testualmente anche dal successivo art. [omissis] ove il Consorzio riserva a sé stesso la qualità di Soggetto titolare del trattamento dei dati degli utenti comunque raccolti nel corso dell'attività oggetto di contratto.

<sup>31</sup> Docc. 59.20, 61.31, 61.33. L'oggetto dei servizi affidati a Publiservizi è fissato nell'art. [omissis] del contratto d'appalto. In questo procedimento rilevano i seguenti [omissis]

<sup>32</sup> Si tratta di "contratti di durata aperta che rinviano espressamente alle previsioni generali di natura regolamentare e alle tariffe vigenti". In tali contratti, il contraente accetta "fin dall'inizio, la possibilità di adeguamenti tariffari e contrattuali che possono intervenire nel corso del rapporto negoziale" (Nota CITL in data 29 gennaio 2013. Doc. 59.19).

<sup>33</sup> Nella Delibera 52/2001, il CIPE emanava direttive per la determinazione in via transitoria delle tariffe dei servizi acquedottistici, di fognatura e depurazione per l'anno 2001. La delibera introduceva il principio del superamento del cd "minimo impegnato" negli usi domestici da attuarsi in un arco temporale di quattro anni a partire dal 1 luglio 2001. La stessa, introducendo il principio dell'isoricavo, stabiliva che il minor ricavo derivante dall'abolizione del minimo impegnato potesse essere recuperato dal Gestore attraverso

proprio regime tariffario alla nuova struttura individuata dal CIPE, definendo le modalità per la progressiva eliminazione del cd *minimo impegnato* (che avrebbe dovuto essere attuata in quattro anni) e la sua sostituzione con una fascia a tariffazione agevolata seguita da una serie di scaglioni progressivi per le eventuali eccedenze nonché per la sostituzione del “nolo-contatore” con una *quota fissa* da applicarsi a ogni singola utenza<sup>34</sup>.

**24.** L’adeguamento è stato completato solo nel luglio 2009 (delibera assembleare CITL n. 4 del 13 luglio 2009)<sup>35</sup>, sulla scorta degli specifici criteri progressivamente fissati dal CIPE e a definitivo completamento del regime transitorio<sup>36</sup>.

**25.** Di fatto, fino al 30 giugno 2009 è rimasta in vigore una struttura tariffaria articolata in una fascia di consumo a tariffa agevolata di ampiezza scelta dall’utente (spesso identificata dagli utenti stessi con il c.d. “minimo garantito”) e in una serie di scaglioni a tariffa via via crescente per le eccedenze di consumo. In particolare, nel primo semestre 2009 la struttura tariffaria si articolava su tre scaglioni tariffari e 22 categorie di utenza (14 delle quali domestiche), differenziate in ragione dell’ampiezza della fascia a tariffa agevolata (cfr. Fig. 1, estratto dal doc. 59.12).

---

l’incremento delle “quota fissa” (sino a un valore massimo di tre volte di quella già vigente) e, al fine di assicurare l’equilibrio economico-finanziario del Gestore, con un successivo proporzionale aumento delle tariffe dei diversi scaglioni di consumo.

<sup>34</sup> Delibere del Commissario straordinario del CITL nn. 92 del 25 marzo 2002 e 94 del 27 marzo 2002 (Doc. 59.11).

<sup>35</sup> Doc. n. 59.5 dell’indice del fascicolo

<sup>36</sup> Con Delibera n. 131/2002 il CIPE adottava alcuni correttivi alla precedente delibera n. 52/2001 (che venivano recepiti dal CITL con propria delibera n. 8/2003) e con successiva delibera n. 117/2008 regolamentava la conclusione del periodo transitorio.

**Fig.1: articolazione tariffaria vigente fino al 30 giugno 2009**

**TARIFE ANNO 2009  
DAL 01/01/2009 AL 30/06/2009**

Categoria Utente	Q.ta fascia ag.	Imp. fascia ag./mc	Q.ta ecced. 1	Imp. ecc. 1/mc	Q.ta ecced. 2	Imp. ecc. 2/mc	Quota fissa fascia 1/anno	Imp. quota fissa fascia 1/anno	Quota fissa fascia 2/anno	Imp. quota fissa fascia 2/anno	Quota fissa fascia 3/anno	Imp. quota fissa fascia 3/anno	Quota fissa fascia 4/anno	Imp. quota fissa fascia 4/anno
Uso Domestico 1	72	0,4	36	0,71	>108	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 2	108	0,4	54	0,71	>162	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 3	144	0,4	72	0,71	>216	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 4	180	0,4	90	0,71	>270	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 5	216	0,4	108	0,71	>324	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 6	252	0,4	126	0,71	>378	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 7	288	0,4	144	0,71	>432	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 8	324	0,4	162	0,71	>486	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 9	360	0,4	180	0,71	>540	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 10	396	0,4	196	0,71	>594	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 11	432	0,4	216	0,71	>648	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 12	468	0,4	234	0,71	>702	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 13	504	0,4	252	0,71	>756	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 14	540	0,4	272	0,71	>816	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric., Ind., Comm. 1	72	0,4	36	0,71	>108	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric., Ind., Comm. 2	108	0,4	54	0,71	>162	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric., Ind., Comm. 3	144	0,4	72	0,71	>216	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric., Ind., Comm. 4	180	0,4	90	0,71	>270	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric., Inc., Comm. 5	360	0,4	180	0,71	>540	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric., Inc., Comm. 6	540	0,4	270	0,71	>810	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric., Ind., Comm. 7	720	0,4	360	0,71	>1080	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric., Inc., Comm. 8	1080	0,4	540	0,71	>1620	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34

26. A seguito del completamento dell'adeguamento alle prescrizioni del CIPE a partire dal 1° luglio 2009 è entrata in vigore una nuova struttura tariffaria, che eliminava la differenziazione tra categorie di utenza sulla base dell'ampiezza della fascia di consumo agevolato e che prevedeva l'applicazione di un unico scaglione tariffario agevolato ai consumi fino a 72 mc/anno – il più piccolo scaglione previsto nella precedente struttura tariffaria – e poi tariffe crescenti per gli scaglioni da 73 fino a 108 mc/anno e per i consumi superiori. Contemporaneamente, il CITL ha aumentato le tariffe applicate a ciascuno scaglione (fig. 2, estratto dal doc. 59.12).

**Fig.2: struttura tariffaria e tariffe in vigore dal 1° luglio 2009**

**DAL 01/07/2009 AL 31/12/2009  
STRUTTURA TARIFFARIA ADEGUATA ALLE DELIBERE CIPE 52/01 - 131/02 - 117/08  
(RIF. DELIBERAZIONE ASSEMBLEARE N. 04 DEL 13/07/2009 E DELIBERAZIONE C.D.A. N. 427 DEL 04/12/2009)**

USI DOMESTICI (anche non residenziali)		USI NON DOMESTICI	
€ 29,58	Quota fissa annuale	€ 29,58	Quota fissa annuale
0,4728 €/mc	Scaglione di consumo da 0 a 72 mc/anno = scaglione 1	0,8442 €/mc	Consumi rientranti nel quantitativo minimo contrattualizzato = scaglione 1
0,8442 €/mc	Scaglione di consumo da 73 a 108 mc/anno = scaglione 2	1,1031 €/mc	Consumi eccedenti il quantitativo contrattualizzato = scaglione 2
1,1031 €/mc	Scaglione di consumo oltre 108 mc/anno = scaglione 3		

27. Il passaggio alla nuova struttura tariffaria nel luglio 2009 ha comportato necessariamente, anche a parità di tariffa applicata agli scaglioni, un maggiore esborso per gli utenti con consumi superiori a 72 mc/anno almeno per il periodo da luglio 2009 fino a dicembre 2011, a causa dell'attribuzione di parte dei consumi precedentemente computati nella fascia a tariffa

agevolata agli scaglioni tariffari più elevati<sup>37</sup>. Inoltre, si è verificato per tutti gli utenti un maggiore esborso a causa dell'aumento delle tariffe applicate ai singoli scaglioni (tariffa agevolata inclusa).

**28.** In piena autonomia deliberativa, il CITL ha successivamente stabilito<sup>38</sup> di ampliare i primi due scaglioni tariffari. I nuovi scaglioni, applicati a partire dal 1/1/2012 e tuttora in vigore sono i seguenti: primo scaglione a tariffa agevolata per i consumi fino a 108 mc/anno; secondo scaglione per il consumo da 109 a 180 mc/anno; terzo scaglione per un consumo superiore a 180 mc/anno<sup>39</sup>.

**29.** Con l'ampliamento dei primi due scaglioni tariffari, la spesa per i consumi idrici (al netto delle quote fisse e delle tasse) è quindi diminuita - anche al di sotto dei livelli del primo semestre 2009 - per gli utenti che, nel 2009, avevano consumi agevolati fino a 108 mc/anno (utenti domestici di categoria 1 e 2 nella fig. 1). Per tutti gli altri utenti, appartenenti a categorie con fasce di consumo agevolato più ampie (da 108 mc. in su), la riduzione di spesa è stata invece più attenuata e l'esborso è rimasto ben al di sopra dei livelli del primo semestre 2009. Per questi ultimi, quindi, il mutamento della struttura tariffaria avvenuto nel 2009 ha comportato un incremento permanente della spesa per i consumi idrici, seppur attenuato a partire dal 2012.

**30.** Tale aumento della spesa, a parità di consumo, trova riscontro nelle segnalazioni di molti utenti che avevano sottoscritto con CITL, anche diversi anni addietro<sup>40</sup>, un contratto *di fornitura idrica a minimo garantito per uso domestico*, nel quale era stata convenuta, in base alle esigenze specifiche o alla dimensione familiare collegata alla singola utenza, una quota di consumo annuale (in mc) assoggettata a tariffa particolarmente agevolata (fascia cd "contrattuale").

**31.** I segnalanti hanno infatti ricevuto a partire dal 2012<sup>41</sup> fatture emesse in *acconto* e a *saldo* per le annualità del 2011, 2012 e del 2013 - basate sulla

---

<sup>37</sup> Ad esempio, si consideri un utente con consumo di 180 mc/anno e appartenente alla categoria "uso domestico 2" nella fig. 1 (e quindi con una fascia di consumo agevolato paria a 108 mc/anno). Applicando la tariffa di cui alla fig. 1, egli avrebbe pagato circa 98 euro (108mc x 0,4 + 54mc x 0,71 + 18mc x 0,93) per il proprio consumo (oltre a quote fisse ed IVA). Applicando invece i nuovi scaglioni di consumo previsti dalla nuova articolazione tariffaria (e a parità di tariffa per ciascuno scaglione), la spesa sarebbe aumentata del 23% circa, a oltre 121 euro (72mc x 0,4 + 36mc x 0,71 + 72mc x 0,93). L'aumento di spesa è stato in realtà maggiore, perché, come risulta dal confronto tra la fig. 1 e la fig. 2, anche la tariffa applicata a ciascun scaglione è aumentata.

<sup>38</sup> Delibera n. 4 del 20 settembre 2011. Doc. 59.4

<sup>39</sup> Doc. 85, pag. 7

<sup>40</sup> Alcuni anche dal 1999 Doc. 35/918a.

<sup>41</sup> Docc. 30/779a, 32/781a.

nuova struttura tariffaria - nelle quali sarebbe stata computata nella prima fascia a tariffa agevolata una quota di consumo inferiore a quella già pattuita come *minimo garantito* nei contratti originari<sup>42</sup>, mentre il residuo consumo rilevato sarebbe ricaduto in successivi scaglioni tariffari, progressivamente più elevati, a svantaggio del consumatore<sup>43</sup>.

### *L'informazione sulla modifica della struttura tariffaria*

**32.** Delle suddette variazioni tariffarie collegate al superamento del cd. *minimo garantito* e delle relative decorrenze - unitamente alle relative delibere di recepimento del CITL – il Gestore ha dato avviso generale mediante pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania-BURC.

**33.** Tuttavia, ai singoli utenti direttamente interessati da tali modifiche – segnatamente a tutti gli originari sottoscrittori di contratto di fornitura per uso domestico a minimo garantito - il Gestore non ha inviato alcuna specifica comunicazione che rendesse i consumatori pienamente consapevoli di quanto avvenuto e quindi li mettesse in grado di riconsiderare le proprie scelte di consumo.

**34.** CITL si è limitato a riportare la nuova struttura tariffaria in un prospetto sintetico in seno alla bolletta<sup>44</sup>, dove sono richiamati gli estremi di pregresse delibere CIPE e conseguenti atti del consiglio di amministrazione del Consorzio, unitamente ad articoli del Regolamento di Acquedotto<sup>45</sup>, ossia informazioni di scarsa fruibilità per il consumatore medio.

**35.** Anche negli anni successivi all'introduzione di tali modifiche tariffarie, non risulta essere stata data comunicazione aggiuntiva e specifica all'utenza, neppure in occasione dell'ampliamento della fascia agevolata deciso nel 2011 e applicato a partire dal gennaio 2012.

**36.** Dalla documentazione allegata alle segnalazioni trasmesse dall'AEEGSI nonché dalle risultanze ispettive emerge, altresì, che, il Consorzio non ha fornito un'informazione adeguatamente analitica e "personalizzata" circa il superamento del cd *minimo garantito* nei riscontri sulle numerosissime

---

<sup>42</sup> Docc. 24/773a, 29/778a, 31/780c, 39/948a, 40/949, 41/968, 43/1061, 44/1203.

<sup>43</sup> Docc. 21/756, 22/765a, 25/777a, 28/777c, 35/918a, 36/923a, 37/946a, 38/947a, 39/948a, 44/1203.

<sup>44</sup> Docc. 59.12 e 59.13.

<sup>45</sup> Tali prospetti sono stati rinvenuti durante l'ispezione presso la sede del Consorzio e, come dichiarato a verbale dagli stessi dipendenti sia in sede di ispezione che durante la successiva audizione, sono stati ordinariamente inviati all'utenza assieme alle bollette. Docc. 59, 59.12, 59.13 e 82.

richieste di chiarimenti/reclami presentati dagli utenti, rispondendo invece con una lettera standard<sup>46</sup>.

**37.** In merito alle informazioni da fornire all'utenza, lo Statuto del CITL dispone all'art. 23 che, *“ferma restando la pubblicità degli atti fondamentali del Consorzio e del C.d.A”*, il Gestore è tenuto all'obbligo di trasparenza ed informazione nei confronti degli utenti, in merito ai servizi per essi gestiti. Anche la *Carta del Servizio Idrico* accessibile sul sito del CITL prescrive espressamente (parag. 8, lettera a) che il Gestore debba assicurare *“una continua e completa informazione ai cittadini circa le modalità di prestazione dei servizi”*, in particolare, informando *“circa il meccanismo di composizione della tariffa nonché ogni variazione della medesima”* e, soprattutto, impegnandosi *“ad assicurare chiarezza e comprensibilità di tutto quanto viene diffuso al cliente cercando sempre più di adottare un linguaggio facile ed accessibile”*.

*B) Richieste di pagamento di fatture tardive o errate e basate su stime incongruenti dei consumi*

#### La rilevazione dei consumi

**38.** In base al contratto d'appalto e relativi allegati, le attività di accertamento dei consumi nonché di lettura e manutenzione dei contatori sono delegate dal Consorzio a Publiservizi la quale, pur organizzandole per intero in autonomia e a proprie spese, si attiene alle specifiche indicazioni e tempistiche date dal CITL<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> In tutte tali lettere (Docc. 26/775e e 26/775f, 35/918b, 36/923b, 37/496b, 38/947b), il Consorzio rivendica la correttezza della fatturazione operata "considerato l'addebito del consumo *pro-die* e il periodo di fatturazione" con richiamo delle Delibere CIPE n. 45/74 (che chiarirebbe che la dotazione di 150l/g, pari a 72 mc/anno, è da intendersi come dotazione per singola unità abitativa/utenza) e n. 52/01 (introduttiva del principio del superamento del "minimo impegnato" negli usi domestici). Nelle medesime lettere, inoltre, si affermava che "le tariffe applicate, così come i nuovi scaglioni di consumo" sarebbero stati approvati dall'assemblea dei comuni con delibera n. 4 del 17.7.2009, "come previsto dallo Statuto del CITL in recepimento dei dettami delle varie normative nazionali"; infine, veniva ivi rigettata la pretesa all'annullamento dell'atto contabile assumendo genericamente "la correttezza dei consumi addebitati e la loro conformità a quanto previsto dal Reg. del Servizio di Acquedotto e dalla normativa nazionale in materia".

<sup>47</sup> Si tratta di attività legate al [omissis]. Dal verbale ispettivo di Publiservizi (dichiarazione rilasciata dal Direttore Generale della società - doc. 61) emerge che i lettori utilizzati sono in media [omissis]. Ex art. [omissis] del capitolato di gara, Publiservizi ha obbligo di rendicontare a CITL [omissis] e" (Doc. 59.7).

**39.** La rilevazione dei consumi per le oltre settantamila utenze amministrative<sup>48</sup> avviene, dal 2008, attraverso l’acquisizione della foto digitale della misura registrata assieme al numero del contatore corrispondente.

**40.** La frequenza di lettura dei contatori è stabilita dal CITL. In base all’art. 42 del Regolamento di acquedotto dev’essere effettuata “almeno una lettura l’anno”, ma il contratto d’appalto tra Publiservizi e CITL prevede due cicli di lettura l’anno<sup>49</sup>.

**41.** Dalle evidenze in atti emerge tuttavia che vi è una percentuale non trascurabile di consumatori per i quali non sono state effettuate le letture e quindi si è proceduto a stime dei consumi. Nel 2011, tale percentuale risultava significativa e pari al 33% circa, dato che si è progressivamente ridotto negli anni successivi, registrando nel 2014 una percentuale di circa il 7% (9% nel primo semestre 2015)<sup>50</sup>. Nel periodo considerato, pertanto, una percentuale significativa di utenti ha ricevuto fatture non basate su consumi effettivi (cfr. colonne 3 e 4 della tab. 1).

Tab. 1

ANNO	MISURATORI (ATTIVI E SOSTITUITI IN CORSO D'ANNO)	QUANTITÀ 0 LETTURE	% QUANTITÀ 0 LETTURE	QUANTITÀ 1 LETTURA	% QUANTITÀ 1 LETTURA	QUANTITÀ > 1 LETTURA	% QUANTITÀ > 1 LETTURE
2015	71022	6653	9,37%	11355	15,99%	53014	74,64%
2014	81246	5485	6,75%	17370	21,38%	58391	71,87%
2013	95977	7279	7,58%	44964	46,85%	43734	45,57%
2012	73422	11359	15,47%	39468	53,76%	22595	30,77%
2011	76753	25070	32,66%	39486	51,45%	12197	15,89%

### *Le autoletture*

**42.** In ossequio all’art. 42 del Regolamento di acquedotto, qualora non sia stato possibile eseguire la lettura periodica del contatore, il personale del Gestore lascia apposito avviso con le istruzioni necessarie<sup>51</sup> per far pervenire al Gestore i dati di consumo rilevati dall’utente in autolettura. L’autolettura è sollecitata anche in seno alla bolletta ove, allo scopo, vengono indicati recapiti vari (gli stessi indicati nel predetto avviso) per detta comunicazione. Oltre allo sportello per il contribuente, l’autolettura può essere comunicata

<sup>48</sup> Doc. 61.6.

<sup>49</sup> Ai sensi dell’art. [omissis]. del contratto d’appalto (doc. 59.20), Publiservizi deve effettuare di norma [omissis].

<sup>50</sup> (Doc 85). L’assenza di letture – assieme ad altre evidenti criticità/incongruenze nelle modalità di rilevazione dei consumi a contatore che sono evidentemente inadeguate ad attestare con sicurezza i consumi effettivi e i conseguenti addebiti tariffari – si desume anche da svariate sentenze rese da locali Giudici di pace su ricorsi proposti dagli utenti del CITL (Doc. 59.18).

<sup>51</sup> Docc. 59.7 e 85

ad un numero verde a chiamata gratuita da rete fissa oppure (dal 2013) a numero di rete fissa a pagamento<sup>52</sup>.

**43.** Le autoletture possono essere scartate in caso emergano incongruenze con i dati presenti a sistema<sup>53</sup> o verificate nel giro di lettura dei contatori immediatamente successivo alla comunicazione<sup>54</sup>. Non risulta che il professionista comunichi ai consumatori l'eventuale scarto dell'autolettura.

### *La stima*

**44.** Secondo il Regolamento di acquedotto, in difetto di rilevazioni dirette o di autoletture, il Gestore è abilitato *ad emettere fattura stimando il consumo sulla base dei consumi precedenti*, applicando il criterio di calcolo del “*pro-die*”. È lo stesso Regolamento a richiamare la definizione di tale criterio che “*consiste nel considerare qualunque consumo registrato in un arco di tempo come se fosse prodotto in maniera costante giorno dopo giorno. Secondo tale criterio, i consumi, le fasce di consumo e le quote fisse sono suddivise per i giorni che intercorrono tra la lettura iniziale del contatore e la lettura finale: i valori medi così calcolati sono poi moltiplicati per i giorni di competenza*”.

**45.** Dalle segnalazioni di alcuni utenti emergono alcune incongruenze nelle stime utilizzate da CITL nella fatturazione. Ad esempio, un utente segnala come le stime del suo consumo varino significativamente da una bolletta all'altra, in assenza di cambiamenti del nucleo familiare<sup>55</sup>; dalla segnalazione di un altro utente emerge l'uso di riferimenti relativi al secondo semestre 2014 per stimare i consumi in acconto per il 2013, pur in presenza di letture prossime alla fine del 2013<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Doc. 59.13

<sup>53</sup> Cfr. Verbale audizione Publiservizi (Doc. 77).

<sup>54</sup> Doc. 59

<sup>55</sup> Il consumatore – avente contratto di fornitura idrica per uso domestico di mc 45/trimestre pari a 180 mc/anno - afferma, testualmente: “appare inoltre veramente strano, per non dire dubbio, che il nucleo familiare dello scrivente, che è da sempre residente nello stesso numero civico occupando sempre il medesimo appartamento, abbia consumato mc 40 (776-736) dal 31.12.2003 al 16.02.2007 e, cioè, in circa 37 mesi, mentre ne avrebbe consumati mc 2071 (2847-776) dal 10.02.2007 al 21.07.2010 e cioè in 41 mesi ed infine mc 444 (3291 – 2847) dal 21.07.2010 al 02.02.2012 e cioè in circa 17 mesi [con un *pro-die* circa doppio rispetto al periodo precedente]”. (Doc. 18/741a dell'indice del fascicolo).

<sup>56</sup> Docc. 8/539b, 9/544a, 10/545/b, 11/582, 13/714a 29/778a, 36/923a. Ad esempio (docc. 37/946a e 37/946b) in relazione a fattura emessa il 28 gennaio 2014 quale “acconto annualità 2013”, le rilevazioni dei consumi utilizzate dal Gestore per la relativa fatturazione sono state effettuate il 20 luglio 2012, il 18 aprile e il 28 novembre 2013, il 25 agosto 2014. Analogamente (Docc. 39/948a e 39/948b), per fattura relativa allo stesso periodo (“acconto annualità 2013”), sono state considerate le letture effettuate il 3 gennaio, il 4 aprile e l'11 dicembre 2013, nonché il 25 luglio 2014.

**46.** L'esistenza di errori anche significativi di stima che hanno portato a fatturare consumi difformi da quelli effettivi<sup>57</sup> appare confermata anche dall'elevato numero di reclami di fatturazione accolti. Dai dati a disposizione emerge infatti che l' 87% circa dei reclami di fatturazione registrati da CITL e Publiservizi riguardanti l'errata attribuzione di consumi è stato accolto.

**47.** Dai dati acquisiti in ispezione risulta che CITL ha proceduto tra il 2010 e il 2014 alla sostituzione di circa 2/3 del parco misuratori<sup>58</sup>. In base alle dichiarazioni rilasciate dal Consorzio, nel periodo dal 14 maggio 2013 al 21 novembre 2014, all'esito dei controlli effettuati durante i cicli di letture, il personale di Publiservizi incaricato dal Gestore ha rilevato che [omissis] misuratori (ossia quasi [0-10]% rispetto al numero di utenti complessivamente serviti dal Consorzio) fossero da sostituire a causa di obsolescenza o malfunzionamento<sup>59</sup>.

#### *Fatturazione tardiva*

**48.** In base al Regolamento di acquedotto (art. 40), *“La fatturazione è effettuata di norma quattro volte l'anno, comunque è insindacabile la scelta del periodo di fatturazione nell'anno da parte del gestore che potrà organizzarla secondo le necessità e comunque per un minimo di due fatturazioni all'anno”*. Dalle evidenze acquisite emerge che negli anni dal 2011 al 2014 non sia stata rispettata la prescrizione minima prevista dalla suddetta norma regolamentare, essendo stati effettuati due cicli di bollettazione (acconto/conguaglio oppure I semestre/II semestre) per ciascun anno di consumo con considerevole ritardo.

**49.** Agli atti vi sono segnalazioni di consumatori che lamentano l'invio tardivo (anche con ritardo di anni) di bollette afferenti al consumo rilevato per precedente intera annualità<sup>60</sup>.

**50.** Dalla documentazione acquisita emerge come CITL non abbia rispettato la periodicità di fatturazione prevista con riferimento a tutte le tipologie di fatture, quelle su consumi effettivi, di acconto, di conguaglio e di rettifica. In particolare, dalle segnalazioni e dalle bollette acquisite in ispezione nonché dai piani di emissione delle fatture predisposti da Publiservizi<sup>61</sup> emerge come

---

<sup>57</sup> Dalle esemplificazioni riportate nel parere AEEGSI emerge come l'uso frequente di riferimenti molto distanti nel tempo abbia dato luogo a stime lontane dal consumo effettivo.

<sup>58</sup> Doc. 61.96

<sup>59</sup> Nota pervenuta il 10 settembre 2015 (Doc. 83)

<sup>60</sup> Doc. 44/1203.

<sup>61</sup> Docc. dal 61.38 al 61.41

la fatturazione dei consumi sia avvenuta, almeno fino alla fine del 2014, con almeno 6-12 mesi di ritardo.

**51.** Ciò appare confermato anche dalle informazioni fornite da Publiservizi nella propria memoria<sup>62</sup>. In particolare, nel periodo 2011-2014, per ogni anno risultano effettivamente eseguiti due cicli di fatturazione (anche per conguaglio e rettifica), ma quasi sempre con un significativo ritardo - tra il periodo fatturato e il momento in cui la fattura viene emessa - che va da circa 3 mesi, per alcuni comuni<sup>63</sup>, fino anche a 3 anni. I dati emergenti vengono esemplificati nella seguente tabella:

**Tab. 2: comuni interessati da ritardi di fatturazione**

Semestri di consumo	Ritardi nella fatturazione e numero di comuni interessati				
	0-2 mesi	3 - 5 mesi	6 -9 mesi	9 mesi - 1 anno	2 → 3 anni
II 2011 ed eventuali conguagli		<b>11</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>56</b>
I 2012			<b>39</b>		
II 2012 ed eventuali conguagli		<b>16</b>	<b>19</b>		
I 2013		<b>14</b>	<b>19</b>	<b>55</b>	
II 2013 ed eventuali conguagli			<b>16</b>	<b>55</b>	
I 2014		<b>51</b>	<b>34</b>	<b>53</b>	
II 2014	<b>12</b>	<b>40</b>			

**52.** Anche dal piano di fatturazione di Publiservizi, tale attività di emissione relativa a conguagli pluriennali è qualificata come “a priorità alta”, evidentemente per evitare la prescrizione dei crediti<sup>64</sup>.

### *Le procedure di riscossione*

**53.** Emerge che, nel corso degli anni, è stata garantita, sia direttamente in bolletta<sup>65</sup> sia su richiesta degli utenti, la possibilità di rateizzazione degli addebiti anche in relazione a bollette non tempestivamente pagate: risulta, infatti che, già dal 2009, il Consorzio abbia dato autorizzazione in tal senso alla società allora concessionaria della riscossione e, dal 2011, a Publiservizi<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Doc. 73

<sup>63</sup> L'elenco dei comuni varia da un anno all'altro.

<sup>64</sup> Doc. 61.40

<sup>65</sup> Risulta che, fino al 2015, nelle bollette semestrali sono stati inseriti tre bollettini, uno per l'importo integrale da pagare, e gli altri due per il pagamento del medesimo importo in rate distinte e successive (Doc.70. 4).

<sup>66</sup> Vedansi allegati da 1 a 7 al verbale di audizione di CITL (Doc. 82). In sede di audizione, il professionista ha precisato che se l'importo da pagare supera i duecento euro, su richiesta dell'utente – che deve compilare

**54.** In caso di mancato pagamento entro i termini, ordinariamente la procedura di riscossione prevede l'invio di un sollecito (*avviso di riscossione*) e, nel caso anch'esso sia disatteso, l'emissione di *ingiunzione fiscale di pagamento* pena l'eventuale distacco della fornitura. In alcuni casi di protratta morosità – e a fronte di reiterate contestazioni del medesimo utente, sia della bolletta che dell'avviso di riscossione, comunque riscontrate dal Consorzio – il Gestore ha invitato l'utente a regolarizzare la posizione debitoria nel termine di 15 giorni, pena l'attivazione della procedura di distacco della fornitura ai sensi dell'art. 1565 cc e dell'art. 19 del Regolamento di Acquedotto<sup>67</sup>.

**55.** Emerge, inoltre, che Publiservizi sottopone all'approvazione del Consorzio le comunicazioni-tipo di "*preavviso di sospensione*" o blocco della fornitura idrica da mandare agli utenti in condizione di persistente morosità (dopo l'invio dei solleciti di pagamento o dell'ingiunzione fiscale)<sup>68</sup>.

**56.** Dalla documentazione a disposizione emerge come CITL disponga ed utilizzi ampiamente, in prioritaria alternativa al distacco, anche lo strumento dell'ingiunzione fiscale per il recupero delle somme a proprio credito, anche in pendenza di reclamo da parte degli utenti (come si vedrà nella sezione successiva).

**57.** Tale strumento è stato utilizzato in maniera crescente nel tempo: le ingiunzioni fiscali emesse sono giunte a rappresentare il 10% circa della fatture emesse annualmente da CITL e il 17% degli utenti serviti dal Consorzio<sup>69</sup>.

**58.** Va rilevato altresì che su richiesta degli utenti vengono concesse rateizzazioni anche per importi già assoggettati ad ingiunzione fiscale, in espressa considerazione sia dell'importo elevato degli addebiti sia delle eventuali condizioni di "disagio socio-economico dell'utente"<sup>70</sup>.

---

apposito formulario - può essere concesso un piano di rateizzazione articolato in almeno quattro rate. Una rateizzazione può essere concessa anche in relazione all'importo complessivo derivante da più fatture non pagate: al riguardo decide il Consorzio sulla base di un'istruttoria svolta da Publiservizi.

<sup>67</sup> Doc. 59.19, pagg. 27 e 28 .

<sup>68</sup> Doc. 61.42

<sup>69</sup> Doc. 85.

<sup>70</sup> Docc. 61.7, 61.8 e 85.

*C) Gestione inefficiente dei reclami e sistematico ricorso all'ingiunzione fiscale per la riscossione coattiva di crediti di non assodata entità asseritamente spettanti al Gestore, anche in pendenza di risposta ai reclami*  
*La ricezione e gestione dei reclami*

**59.** Alcuni consumatori segnalano di non aver avuto risposta ai reclami e alle richieste di chiarimenti presentati, anche reiteratamente, sia al CITL che a Publiservizi S.r.l. in merito alle bollette ricevute<sup>71</sup>.

**60.** In base al Contratto d'appalto intercorrente tra le parti e ai relativi allegati<sup>72</sup>, Publiservizi svolge un servizio di supporto al Consorzio anzitutto per l'acquisizione a sportello delle varie istanze e reclami degli utenti, segnatamente di quelle intese all'annullamento o alla rettifica della fattura nonché di sospensione o rimborso dei pagamenti.

**61.** Allo scopo, come emerge anche dalla stessa bolletta in uso, sono stati predisposti, da parte di Publiservizi, tre sportelli fisici per tutti gli utenti dei vari comuni amministrati<sup>73</sup>, nonché un numero verde per "informazioni, autolettura, contratti, vulture, allacciamenti".

**62.** Sempre in base al suddetto contratto, Publiservizi svolge un'attività di supporto al Consorzio per la predisposizione dei conseguenti provvedimenti di risposta o annullamento, riduzione, sospensione o rimborso: in particolare, la società provvede a svolgere un'istruttoria in merito al caso sottoposto reperendo le informazioni utili che vengono trasmesse al Consorzio. All'esito di autonome valutazioni e decisioni, il CITL riscontra direttamente all'utente con propria lettera<sup>74</sup>.

**63.** In base alla *Carta del Servizio idrico* del CITL (parag.3 e 4 - *Standard per i rapporti con i clienti – standard dei tempi per risposta a richieste e reclami*), i contatti informativi con l'utenza per richieste varie e reclami avvengono mediante sportelli diretti, sportelli telefonici e per corrispondenza. In caso di richieste e reclami scritti, è previsto un tempo massimo di risposta in 20 o 30 giorni, a seconda che i riscontri necessitino o meno di sopralluogo.

**64.** Secondo quanto espressamente ammesso da entrambe le Parti nelle rispettive difese, vengono presi in considerazione i soli reclami pervenuti attraverso "i canali istituzionali" ivi intendendosi gli sportelli di apertura al pubblico del Consorzio nonché quelli allestiti da Publiservizi. La società

---

<sup>71</sup> Docc. 20/747c, 32/781a.

<sup>72</sup> In particolare, art.[omissis] del Contratto e art. [omissis].del Capitolato, per i servizi [omissis].

<sup>73</sup> Si tratta di quelli situati a Marcianise, Bellona e Mondragone. Doc. 59.16.

<sup>74</sup> Doc. 73.

afferma che “*non è un caso che i reclami in atti*” (ossia quelli a fondamento della comunicazione di avvio) “*siano stati inviati via fax, modalità quindi non conforme alle indicazioni riportate su ogni comunicazione inviata agli utenti da Publiservizi*”. Aggiunge che “*le dimensioni e la molteplicità di sedi operative di Publiservizi (società impegnata in numerosi comparti della riscossione per conto di Enti locali) non consentono materialmente di garantire un tempestivo esame e riscontro ai reclami non pervenuti con le modalità indicate*”<sup>75</sup>.

**65.** Nelle bollette inviate all’utenza fino al 2015<sup>76</sup>, non è fatto cenno alla possibilità di inoltrare delle richieste di informazioni/reclami per “corrispondenza”. Tuttavia, da segnalazioni e da talune evidenze in atti, emerge l’eventualità che il Consorzio tratti anche le richieste trasmesse per posta, ancorchè, evidentemente, senza sistematicità.

**66.** In base a quanto dichiarato dal CITL, “*non esiste un organico sistema di gestione dei reclami dell’utenza: essi vengono gestiti dall’Ufficio commerciale del Consorzio, senza procedure prestabilite*”<sup>77</sup>.

**67.** In base all’art. 56 del Regolamento di acquedotto – e come confermato in ispezione<sup>78</sup> - “*non è prevista alcuna procedura di conciliazione con l’utenza*”.

#### *Statistiche reclami : numeri – oggetto – tempi di evasione*

**68.** Dalle evidenze in atti<sup>79</sup>, emerge, in riferimento al periodo 2011-14, che il numero complessivo di reclami relativi a varie causali trasmessi al Gestore dagli utenti di tutti i comuni serviti è stato pari a [5.000-10.000], e risulta in crescita tra il 2012 e il 2014; in particolare, il numero di reclami ricevuti da CITL è raddoppiato tra il 2013 e il 2014.

**Tab. 3: reclami per causale**

	2011	2012	2013	2014
Errata attribuzione consumi	84,3%	80,4%	97,1%	84,0%
Importo già Pagato in Tutto o in Parte	4,8%	7,6%	2,2%	14,7%
Altro (*)	10,9%	12,0%	0,7%	1,2%
totale	[2000-3000]	[1000-2000]	[1000-2000]	[3000-4000]

(\*) avviso duplicato, decorrenza inizio/fine utenza, notifica a contribuente errato (fase emissione), utenza erroneamente attribuita

<sup>75</sup> La precisazione è stata resa in seno alla nota pervenuta il 15 giugno 2015 di accompagnamento agli impegni presentati (Doc. 68).

<sup>76</sup> Docc. 59.13, 59.16 e 70.4

<sup>77</sup> Verbale ispettivo. Doc. 59

<sup>78</sup> Verbale ispettivo. Doc. 59

<sup>79</sup> Doc. 83 e 85.1.

**69.** In riferimento al medesimo periodo, risulta che:

- l' *errata attribuzione di consumi* costituisce la causale assolutamente prevalente (86% dei casi), rispetto alle altre che rimangono marginali.

Nell'ambito dei reclami presentati per tale causale:

- [l'87%] sono stati accolti (“favorevole contribuente”);
- [il 5%] sono stati rigettati (“non meritevole di accoglimento”);
- [il 7%] circa sono stati sospesi;
- per la parte residuale [omissis] è annotata “documentazione inesistente”.

La tabella seguente riporta l'andamento degli esiti dei reclami nel tempo.

**Tab. 4: esito reclami per errata attribuzione dei consumi**

	Favorevole Contribuente	Non meritevole di accoglimento	Sospesa
2011	79,7%	11,5%	8,8%
2012	89,3%	3,4%	7,3%
2013	90,6%	4,9%	4,5%
2014	91,3%	1,1%	7,5%
totale	87,6%	5,1%	7,3%

**70.** Si evince, inoltre, una tempistica alquanto variabile di evasione dei reclami, sempre in riferimento al periodo 2011-2014: la media di trattazione di tutti i reclami considerati si aggira attorno ai 75 giorni, con una differenza significativa tra i reclami accolti (tempo medio 68 giorni) e quelli non accolti (tempo medio 209 giorni). Un numero significativo di reclami viene evaso in oltre un anno, con un massimo, addirittura, di 1589 giorni<sup>80</sup>.

**71.** Il grafico sottostante rappresenta, per il medesimo periodo, la tempistica media di trattazione dei reclami presentati, specificamente in merito alla fatturazione, ai quali è stata fornita risposta (di accoglimento o rigetto): la definizione degli stessi entro trenta giorni è avvenuta, nel 2011, solo per una percentuale di utenti inferiore al 30%. La percentuale è nettamente migliorata l'anno successivo per ridiscendere nel 2013 e 2014, sotto il 70%. Nei medesimi anni, tuttavia, si rilevano - ancorchè in percentuali diverse e più ridotte di utenti - tempistiche di trattazione assai elevate, dai tre mesi agli oltre due anni.

---

<sup>80</sup> Doc. 85.1

**Fig. 3: andamento del tempo di evasione delle richieste di rettifica fatturazione**

[omissis]

### *Genericità delle risposte ai reclami e alle richieste di chiarimenti*

**72.** In base a svariate segnalazioni, emerge che sulle richieste analitiche di distinti consumatori (per es. in riferimento alle modalità di calcolo dei consumi e ai criteri di tariffazione applicati) vengono resi riscontri tardivi, anche con mesi di ritardo, e in ogni caso, di tenore alquanto generico recanti il mero richiamo a riferimenti normativi o regolatori (Delibere CIPE) senza fornirne copia o approfondire il passaggio di specifico interesse, così impedendo agli utenti di comprendere adeguatamente i dettagli dei documenti contabili ad essi inviati<sup>81</sup>.

**73.** Anche dalle evidenze acquisite nel corso delle ispezioni, risulta che le risposte fornite dal Consorzio in merito, soprattutto, ai chiarimenti richiesti sull'applicazione di criteri tariffari (segnatamente circa il superamento del *minimo garantito*) nonché su rilevazioni o stime dei consumi addebitati, hanno costantemente un grado di dettaglio del tutto inadeguato all'entità e alla complessità dei quesiti e tendono, altresì, a riproporre lo stesso laconico testo, secondo una sorta di prestampato, non solo verso utenti diversi, ma anche nei confronti dello stesso consumatore che reiteri le richieste<sup>82</sup>.

### *La sospensione della riscossione in pendenza di reclamo*

**74.** Entrambi i professionisti sono concordi nell'affermare l'esistenza di una mera "prassi" – ossia di un comportamento non formalmente disciplinato da fonti regolatorie o nel contratto intercorrente tra i medesimi – secondo cui la procedura di riscossione - di cui Publiservizi è, come si vedrà, direttamente

---

<sup>81</sup> Doc. 14/723e, 19/744c, 22/765c e 22/765e. In particolare,, in riferimento a svariati e distinti reclami avverso bollette emesse in pari data 28.01.2014 a titolo di "acconto annualità 2013" (nei quali gli utenti lamentavano, per il consumo addebitato per il primo semestre 2013, la rilevata "incongruenza tra periodi di fatturazione e periodo di rilevazione dei consumi" nonché l'erroneo "calcolo del controvalore pecuniario del consumo addebitato" svolgendo essi stessi i conteggi), il CITL ha risposto con sintetica "lettera-fotocopia", inviata indistintamente ai vari denunciati.

<sup>82</sup> Vedi ad es. Doc. 59.15, reperito nella visita ispettiva. Ivi, a fronte dei reiterati reclami dell'utente avverso distinte fatture e conseguenti avvisi di riscossione – in particolare, riguardo alla disapplicazione del criterio del minimo garantito già individuato nell'originario contratto di fornitura idrica dell'utente - il Consorzio si è limitato a reiterare sinteticamente, in successive risposte, il mero richiamo agli estremi delle Delibere CIPE e ai relativi atti applicativi del CITL nonché la correttezza dei consumi come documentati dalle rilevazioni fotografiche.

responsabile - viene sospesa in caso di pendenza di reclamo e fino alla decisione formale sullo stesso<sup>83</sup>. Di tale sospensione non si hanno evidenze agli atti.

*Il trattamento delle morosità: gli avvisi di riscossione e le ingiunzioni fiscali*

**75.** Alcuni segnalanti lamentano di aver ricevuto solleciti di pagamento (*avvisi di riscossione*) in riferimento a bollette mai ricevute<sup>84</sup>.

**76.** Altri, ancora, riferiscono di aver avuto avvisi di riscossione per bollette già oggetto di tempestivo reclamo – avanzato sia al CITL che a Publiservizi S.r.l. – rimasto senza risposta<sup>85</sup> o riscontrati solo in modo generico<sup>86</sup> e di non aver avuto, quindi, possibilità di sospendere in alcun modo l'esecutività di tali avvisi.

**77.** Alcuni di essi, poi, pur a fronte della sostanziale e protratta assenza di chiarimenti, da parte dei professionisti, in merito alle bollette ad essi indirizzate, sarebbero stati comunque raggiunti da *ingiunzioni fiscali* relative ai crediti imputati nonostante la natura non tributaria del canone idrico ed il carattere contrattuale del rapporto tra gestore del servizio e utente<sup>87</sup>.

**78.** In base al Contratto d'appalto intercorrente tra le parti e ai relativi allegati<sup>88</sup>, Publiservizi:

- svolge un servizio di riscossione dei pagamenti non coattivi e di sollecito dei medesimi;
- svolge un servizio di riscossione dei pagamenti volontari conseguenti agli avvisi di riscossione;
- emette e notifica “*ingiunzioni fiscali ex Regio Decreto n. 639/1910– o altre forme coattive di pagamento – decise dal CITL*”, curando anche le eventuali fasi successive (fermi amministrativi e pignoramenti) e notificando i provvedimenti connessi e conseguenti all'adozione di procedure coattive.

**79.** In caso di omesso pagamento dei canoni idrici, Publiservizi spedisce all'utente - secondo tempistiche non rigidamente predeterminate bensì variabili rispetto alla scadenza della bolletta medesima - un *avviso di riscossione*, ossia un formale sollecito di pagamento relativo a bollette scadute costituito da un sintetico modulo prestampato recante, oltre alle

---

<sup>83</sup> Verbale audizione di Publiservizi in data 29 luglio 2015 e memoria di CITL pervenuta il 10 settembre 2015 (Docc. 77 e 83).

<sup>84</sup> Docc. 27/776a, 31/780a e 34/808

<sup>85</sup> Docc 3/461b, 20/747c, 23/772a, 29/778a, 29/778c, 30/779a, 32/781a-b-c-d-e, 32/781/e, 33/793

<sup>86</sup> Doc. 32/781e

<sup>87</sup> Docc. 7/496c, 7/496f, 14/723a, 14/723b, 15/724a, 16/730a, 16/730e, 16/730g, 17/333, 18/741b, 21/756

<sup>88</sup> In particolare, art. [omissis] del Contratto e art. [omissis] del Capitolato, per il servizio [omissis].

generalità del debitore, esclusivamente il dettaglio della fattura da saldare<sup>89</sup>. Sul retro del modulo, l'utente viene avvertito che in caso di mancato pagamento oltre la scadenza fissata nel medesimo avviso, *“è facoltà del Consorzio disporre la sospensione della fornitura idrica, salva in ogni caso l'azione per il recupero coattivo degli importi non versati”* effettuata *“ai sensi delle disposizioni di cui al R.D. n. 639/1910 nonché delle disposizioni di cui al Titolo II del DPR n. 602/1973, ove applicabili in base alla Legge e in quanto compatibili”*<sup>90</sup>.

**80.** Perdurando la morosità – e in assenza di contestazione/opposizione al predetto avviso *“nei termini consentiti dalla normativa vigente”* - Publiservizi emette ingiunzione fiscale ai sensi del RD n. 639/1910 mediante trasmissione di un distinto modulo<sup>91</sup> ove si ordina di pagare - entro 30 giorni - l'importo già individuato nell'avviso di riscossione, maggiorato di penali e interessi per il ritardo. Ivi viene espressamente precisato che il credito di cui all'avviso precedente è divenuto, in quanto non opposto, *“certo, liquido ed esigibile”*.

In calce al medesimo modulo, si avverte il destinatario che *“in caso di mancato pagamento entro la scadenza indicata, si procederà ad esecuzione forzata a mezzo di pignoramenti di tipo mobiliare, immobiliare o presso terzi previa eventuale adozione di ulteriori misure a garanzia del credito quali la iscrizione del fermo amministrativo di beni mobili registrati o della ipoteca sui beni immobili dell'utente...”*.

**81.** L'emanazione delle ingiunzioni fiscali viene predisposta da Publiservizi, sulla base delle decisioni e autorizzazioni del Consorzio<sup>92</sup>. L'utilizzo delle ingiunzioni fiscali appare crescente nel tempo: tra il 2011 e il 2015 il numero di ingiunzioni fiscali emesse è raddoppiato, superando le 12.000 unità, come emerge dalla tabella successiva<sup>93</sup>.

**Tab. 5: Ingiunzioni fiscali emesse**

data di emissione	numero
30/03/2015	12282
17/10/2014	6563
01/10/2013	8820
05/12/2011	6443

<sup>89</sup> Doc. 59.21, pag. 5

<sup>90</sup> Doc. 70.7

<sup>91</sup> Doc. 56.21, pag. 6

<sup>92</sup> Doc. 59.24

<sup>93</sup> Dati tratti dalla tab. E) del doc. 85.

**82.** Per come emerge dai documenti acquisiti in ispezione, le statistiche relative al contenzioso avanti al Giudice di pace, gestito da Publiservizi per conto del Consorzio, in materia di fatturazione nel periodo dal 2011 al 2015, attestano, in merito ai giudizi già definiti, che la netta prevalenza degli stessi è a favore del contribuente<sup>94</sup>.

### ***3) Le argomentazioni difensive dei professionisti***

**83.** Entrambi i professionisti hanno prodotto, anche in successive memorie e nelle relative audizioni, svariate note difensive in merito agli addebiti di cui al presente procedimento. Alcune osservazioni sono state comuni mentre altre sono state svolte in relazione alla posizione specificamente rivestita nelle fattispecie analizzate. Si riportano di seguito in sintesi.

**84.** Entrambi i professionisti eccepiscono:

- in via preliminare, che le condotte contestate nel presente procedimento rientrino tra le materie di esclusiva competenza dell'AEEGSI, proprio sulle quali, peraltro, è atteso a breve un intervento di regolamentazione inteso a “*garantire a tutela dell’utente, livelli minimi di servizio omogenei sul territorio nazionale*”<sup>95</sup>;
- circa gli addebiti contestati dall’AGCM, in ogni caso non vi sarebbero i presupposti normativi per la configurabilità delle pratiche commerciali scorrette ex art. 20 del Codice del Consumo, da un lato, in quanto la condotta del Gestore è determinata dalle norme e dalla Carta dei Servizi e, dall’altro, in quanto la condotta di un agente incaricato della misurazione, bollettazione e riscossione non potrebbe in sé essere idonea ad alterare apprezzabilmente il comportamento economico del consumatore. Tanto più in un contesto monopolistico – come quello del servizio idrico gestito dal CITL – ove non vi sarebbe spazio alcuno per le “scelte commerciali” degli utenti;
- l’uso dell’ingiunzione fiscale, quale strumento privilegiato nella riscossione coattiva delle tariffe idriche, sarebbe pienamente legittimo in base all’attuale assetto normativo e sulla scorta di giurisprudenza

---

<sup>94</sup> Doc. 61.52. Dal documento si evince che su 1869 ricorsi presentati, 1247 sono pendenti, e tra quelli definiti, 72 hanno avuto esito favorevole per il Gestore mentre 419 hanno avuto esito favorevole al contribuente.

<sup>95</sup> La società si riferisce al Documento 665/2014/R/IDR (“Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono”) sottoposto a consultazione pubblica nel dicembre 2014. Sulla base degli elementi acquisiti all’esito, l’AEEGSI elaborerà un quadro normativo uniforme con riferimento a: i) modalità di fatturazione e rettifica della fatturazione; ii) rateizzazione dei pagamenti; iii) gestione degli sportelli e dei siti web; iv) gestione dei servizi telefonici; v) richieste di informazioni; vi) gestione dei reclami.

*consolidata*, attesi la natura pubblica dell'Ente gestore, l'abilitazione specifica della società affidataria nonché l'idoneità dello strumento ad essere applicato a tutte le entrate, anche patrimoniali, degli Enti locali<sup>96</sup>.

**85.** Il *CITL* specificamente osserva:

*PRATICA A)*

- il Consorzio si limita a affermare che tutte le modifiche tariffarie intervenute nel corso degli anni sono state oggetto di apposita pubblicazione nel BURC Campania e di “*informativa tempestiva e adeguata agli utenti con la prima fattura utile*”;

*PRATICA B)*

- anzitutto viene evidenziato che i contratti di utenza di servizi pubblici, ivi compresi quelli afferenti alle forniture idriche, ex artt. 1339 e 1374 cc., sono automaticamente integrati dalla normativa nazionale sopravveniente, segnatamente in materia di tariffe;

- in merito al *superamento del minimo garantito, già in essere nei contratti di fornitura già sottoscritti con l'utenza domestica*, il CITL illustra di aver costantemente ottemperato, con propri atti di recepimento, alle modalità e alla tempistica al riguardo stabilite dal CIPE;

- rigetta come infondate le segnalazioni relative all'invio tardivo delle bollette, atteso l'evidente l'interesse del CITL “*a riscuotere le tariffe nel più breve tempo possibile*”;

- precisa di aver provveduto, per tutte le settantamila utenze servite, ad emettere fattura due volte l'anno fino al 2014, passando a 4 volte nel 2015;

- quanto alle contestate *incongruenze nelle stime dei consumi*, si limita a richiamare: a) il Regolamento di Acquedotto, laddove prevede che la lettura dei contatori debba essere effettuata “almeno una volta l'anno” e che possa ricorrersi al sistema di fatturazione basato sui consumi stimati negli intervalli temporali che passano da una lettura all'altra applicando il criterio del *pro-die*; b) la circostanza che i consumatori, al fine di ottenere dati il più

---

<sup>96</sup> Ciascuna Parte sostiene che tale assunto è conforme al vigente regime di cui al Dl. 31. 12.07, n. 248 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria”), convertito, con modifiche, in L. 28 febbraio 2008, n. 31 secondo cui la riscossione coattiva dei tributi e di tutte le altre entrate degli enti locali continua a poter essere effettuata con la procedura ingiuntiva di cui alla suddetta norma del 1910, seguendo anche le disposizioni contenute nel titolo II del DPR 29.09.1973, n. 602 in quanto compatibili, nel caso in cui l'ente locale effettui la riscossione coattiva direttamente o tramite le società affidatarie ai sensi dell'art. 52, co. 5, lett. b), del D. Lvo 15.12.1997, n. 446 (come, appunto, Publiservizi).

possibile effettivi sui consumi, possono inoltrare l'autolettura ai vari canali loro indicati <sup>97</sup>;

- in riferimento alla contestata sostituzione dei contatori, il Consorzio precisa che tale attività è espressamente prevista, in capo al Gestore, dal Regolamento di acquedotto. Il CITL la esercita (per i controlli e i vari interventi operativi) per il tramite di Publiservizi cui è affidato, per contratto, il servizio ricomprensivo delle letture nonché della manutenzione dei misuratori medesimi). All'esito di tali verifiche il Consorzio decide in merito alla sostituzione dei misuratori risultati guasti e/o obsoleti. In ogni caso, l'utente può chiedere l'intervento del Consorzio a correzione di eventuali errori materiali connessi a tali operazioni;

- il CITL afferma di non aver mai operato alcun distacco della fornitura (se non in evenienza di allacci abusivi) *anche in caso di persistente morosità protrattasi pure successivamente alla notifica delle ingiunzioni di pagamento*;

*PRATICA C)*

- il Consorzio si occupa dei soli reclami pervenutigli attraverso i canali istituzionali (ossia presso i propri sportelli e quelli allestiti da Publiservizi) con il supporto di Publiservizi *“nei tempi definiti dalla Carta dei Servizi”*. Solo in evenienza di *reclami massivi*, sono possibili ritardi nei riscontri all'utenza;

- non esiste un organico sistema di gestione dei reclami dell'utenza: essi vengono gestiti dall'Ufficio commerciale del Consorzio, senza procedure prestabilite;

- non è prevista alcuna procedura di conciliazione con l'utenza;

- *“in ogni caso, è prassi del Consorzio non procedere alla riscossione, ordinaria e coattiva delle fatture, in pendenza di reclami ritualmente presentati”*;

- il numero di reclami pervenuti al Consorzio, sarebbe *fisiologico*;

- il CITL afferma di non aver mai operato alcun distacco della fornitura (se non in evenienza di allacci abusivi) nonostante i *“numerosissimi casi di persistente morosità”* talvolta *protrattasi pure successivamente alla notifica delle ingiunzioni di pagamento*. Ciò in considerazione della natura essenziale del servizio di fornitura idrica e nonostante che il Gestore sia facoltizzato sul

---

<sup>97</sup> numero verde, telefax, posta, posta elettronica e sportelli.

punto, oltre che dalla normativa codicistica in materia di inadempimento contrattuale e da quella di settore<sup>98</sup>, anche dal Regolamento di acquedotto.

PUBLISERVIZI S.r.l. specificamente osserva:

**86.** La società rileva, sulla base del Regolamento di Acquedotto e soprattutto del contratto di appalto (e relativi allegati), di avere solo compiti di supporto ed esecutivi rispetto alle competenze del Gestore del SII, restando “*del tutto estranea*” ai processi decisionali e autorizzatori per i servizi espletati per conto del Consorzio ancorchè con propria autonomia organizzativa.

**87.** Nel merito dei comportamenti oggetto di avvio, la società rappresenta quanto segue:

*PRATICA A)*

- circa la *comunicazione agli utenti in merito alle variazioni tariffarie comportanti il superamento del minimo garantito*, la società afferma di non avere anzitutto la disponibilità dei contratti sottoscritti anteriormente dal Consorzio con l’utenza in quanto il rapporto contrattuale con il CITL è iniziato nel 2011, e, soprattutto, non ha alcuna competenza e potere in merito alla prospettazione di informative all’utenza: il modello di bolletta viene predisposto in base alle indicazioni fornite dal CITL;

*PRATICA B)*

- quanto alla “*fatturazione in difformità del contratto in origine sottoscritto con gli utenti*”, sulla base del Regolamento di Acquedotto ed anche del Capitolato tecnico, la Società afferma di non avere alcuna competenza in merito alla individuazione dei criteri tariffari da applicare all’utenza. Inoltre, la rilevazione dei consumi e la gestione dei contatori è effettuata con organizzazione autonoma ma sulla base delle modalità e tempistiche specifiche indicate dal CITL, che ne mantiene la relativa responsabilità<sup>99</sup>. La predisposizione delle bollette da parte di Publiservizi avviene sulla scorta di istruzioni e indicazioni tariffarie deliberate e comunicate dal CITL: i conteggi elaborati da Publiservizi, ossia l’applicazione dei criteri di tariffazione ai consumi rilevati per ogni utenza

---

<sup>98</sup> Il CITL richiama, sul punto, il DPCM 29 aprile 1999 (recante “Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta del SII”) ove si ammette il distacco in caso di morosità e si indicano modalità generali di intervento. Il CITL richiama giurisprudenza recente (Trib. Bari, sez. II, 16.12.2014) sul carattere non vessatorio delle clausole di tale tipo.

<sup>99</sup> Ai sensi del Regolamento di acquedotto (art. 19) e sulla base del capitolato di gara accessivo al contratto d’appalto sottoscritto con il Consorzio (servizio *[omissis]*) - sarebbe rimessa al Gestore SII ogni decisione circa gli interventi sui contatori (installazione, sostituzione, spostamento, presa in carico, rimozione ...) e a Publiservizi residuerebbero solo compiti esecutivi e operativi con rendicontazione delle attività effettuate.

amministrata, vengono comunque sottoposti all'approvazione del CITL prima di essere formalizzati nella bolletta spedita all'utente. Come emerge anche dal modello di bolletta utilizzato<sup>100</sup>, il soggetto responsabile del procedimento di fatturazione è il Direttore Generale del CITL;

- *“Sulle presunte incongruenze in merito ai consumi rilevati, addebitati agli utenti e riferiti a differenti periodi di fatturazione”*, la società si limita ribadire, in generale, di operare in conformità agli artt. 40 e 42 del Regolamento di acquedotto e che l'utente, a fronte di eventuali anomalie nella misurazione dei consumi, può sempre richiedere la verifica del corretto funzionamento del contatore;

- *“Circa il presunto invio tardivo di bollette da pagare in un'unica soluzione”*, afferma che, nell'attività effettuata per conto del Consorzio, è stato sempre rispettato il *“termine quinquennale di decadenza di cui all'art. 2948 c.c. applicabile ai canoni in questione”*<sup>101</sup>;

*PRATICA C)*

- in merito al *sistema dei reclami*, Publiservizi afferma di avere una responsabilità limitata a compiti di mero supporto del Consorzio in capo al quale rimane ogni potestà decisionale e di comunicazione all'utente<sup>102</sup>. Peraltro, quanto contenuto negli *“Obiettivi di qualità”* stabiliti per l'anno 2014<sup>103</sup> già attesterebbe la volontà della società di efficientare i servizi affidatili e, in particolare, *“le tempistiche di evasione delle pratiche connesse allo svolgimento dei servizi di riscossione dei canoni idrici”*. Allo stato, in pendenza del reclamo, la procedura di riscossione viene sospesa: detta procedura non è formalizzata in atto/documento interno ma verrebbe in concreto sempre seguita;

- in merito *all'emissione e notifica degli atti di ingiunzione fiscale ex RD n. 639/1910* al fine della riscossione coattiva dei canoni idrici, il professionista afferma anzitutto trattarsi di attività che è oggetto specifico, tra le altre, del contratto d'appalto in essere con il CITL, da svolgersi in

---

<sup>100</sup> Doc. 70.4

<sup>101</sup> In sede di audizione, il professionista ha affermato che è interesse stesso del Gestore acquisire quanto prima i propri crediti e non rischiare la prescrizione (Doc. 77)

<sup>102</sup> In particolare, Publiservizi sarebbe tenuta ad acquisire unicamente i reclami pervenuti presso i tre sportelli e al numero verde predisposti per il Consorzio. La società avrebbe il compito di effettuare un'istruttoria sui medesimi fornendo al CITL le informazioni in suo possesso necessarie alla compiuta disamina della questione, soprattutto in tema di fatturazione. Gli esiti dell'istruttoria vengono sottoposti al Consorzio che assume, quindi, una decisione e provvede direttamente a comunicarla all'utente.

<sup>103</sup> Tale documento (70.6) reca, in estrema sintesi, l'aggiornamento di compiti e gli obiettivi, per il 2014, della Società affidataria nei confronti del Committente, stabilendo *“i parametri per la valutazione della qualità, efficienza ed efficacia dei differenti processi gestionali”*. Non viene specificata la natura e il grado di vincolatività verso il Consorzio del documento che sembra comunque essere meramente programmatico.

esecuzione delle decisioni di quest'ultimo<sup>104</sup>. Pertanto, la società non potrebbe esimersi dallo svolgerla. In ogni caso, l'uso di tale strumento di riscossione coattiva sarebbe pienamente legittimo in base all'attuale assetto normativo e sulla scorta di giurisprudenza *consolidata*, attesi la natura pubblica dell'Ente gestore, l'abilitazione specifica della società affidataria nonché l'idoneità dello strumento ad essere applicato a tutte le entrate, anche patrimoniali, degli Enti locali. La parte rivendica anche la piena correttezza della procedura in concreto seguita: l'utente moroso viene sollecitato – secondo, tuttavia, una tempistica imprecisata rispetto alla prevista scadenza dei pagamenti – mediante la spedizione di appositi “avvisi” con i quali si richiede il pagamento, entro 60 gg dalla ricezione, degli importi indicati in bolletta maggiorati delle spese di notifica. Espressamente, Publiservizi afferma che tale avviso avrebbe la funzione, oltre che di informare il debitore, anche di “rendere certa, liquida ed esigibile la pretesa creditoria”. Nel caso che tali avvisi restino inevasi e che nel contempo non venga presentato ricorso avanti all'autorità giurisdizionale per l'annullamento o la rettifica, Publiservizi procede all'emissione e notifica degli atti di ingiunzione fiscale.

#### ***4) Le osservazioni degli intervenienti***

##### *Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi Entrate Enti Locali-ANACAP*

**88.** In esito all'accoglimento dell'istanza di partecipazione al procedimento e alla audizione concessagli, l'associazione di categoria ANACAP ha prodotto una nota di osservazioni in merito al presente procedimento anzitutto contestando, al pari dei professionisti, la competenza dell'AGCM sulle questioni qui al vaglio che rientrerebbero, invece, nel perimetro regolatorio dell'AEEGSI<sup>105</sup>.

In estrema sintesi, nel merito del procedimento, l'Associazione, si concentra esclusivamente sulla pratica C) contestata ai professionisti – e in particolare a Publiservizi – segnatamente quanto all'emissione di ingiunzioni fiscali per il recupero coattivo delle morosità idriche. Alla società, in particolare, non potrebbe essere direttamente imputata tale condotta in quanto essa costituisce, anzitutto, oggetto specifico del contratto d'appalto intercorrente

---

<sup>104</sup> art. [omissis], del Contratto, sub [omissis]. Ivi è previsto che Publiservizi deve garantire [omissis].

<sup>105</sup> Doc. 118.

con il CITL. In ogni caso, l'utilizzo di tale procedura esecutiva non potrebbe costituire una pratica commerciale scorretta: l'ingiunzione fiscale sarebbe, infatti, uno strumento evidentemente e di per sé "aggressivo" in quanto così conformato *ex lege* per consentire all'Ente pubblico e al suo riscossore – in via di privilegio - di aggredire il patrimonio del debitore moroso. Poiché mirata ad acquisire un'entrata *pubblica*, tale procedura esecutiva risulta obbligatoria – da parte del Creditore – ed, altresì, irrinunciabile anche in presenza di reclamo da parte del debitore esecutato: ciò in quanto, "*le regole deputate alla riscossione delle entrate pubbliche sono poste a favore del soggetto procedente (favor aerari) e sono diverse da quelle che disciplinano la riscossione dei crediti del privato, perché sottese alla tutela di un interesse prevalente, qual è l'interesse pubblico*".

#### Associazione dei consumatori CO.DI.CI

**89.** In esito all'accoglimento dell'istanza di partecipazione al procedimento e all'accesso agli atti del relativo fascicolo, l'associazione di consumatori CO.DI.CI ha presentato alcune osservazioni scritte in merito all'utilizzo dell'"*ingiunzione fiscale ai fini della riscossione delle morosità tariffarie del servizio idrico integrato*"<sup>106</sup>. Ivi, dopo aver richiamato il vigente quadro normativo sulla tariffa del SII ed evidenziato, sulla scorta di nota giurisprudenza costituzionale e di merito, la natura di diritto privato della medesima tariffa e del rapporto tra utente e Gestore del servizio, ha dedotto l'illegittimo utilizzo dell'ingiunzione fiscale al fine della riscossione dei crediti relativi all'erogazione dell'acqua. In estrema sintesi, secondo l'associazione, tale strumento, riservato ai soggetti pubblici in base alla vigente disciplina, trova fondamento e giustificazione nell'esigenza di garantire ai medesimi soggetti la celere riscossione delle proprie entrate senza ricorrere all'autorità giudiziaria per procurarsi il titolo esecutivo necessario per l'esecuzione forzata. Se tale privilegio – che corrisponde ad una inevitabile compressione dei diritti di difesa del cittadino – appare giustificato in relazione al pubblico interesse che sorregge il recupero dei tributi, non altrettanto può dirsi in vista della riscossione delle entrate patrimoniali (ossia "non tributarie", come la tariffa idrica) atteso che, in merito ad esse, la PA non ha una posizione di supremazia nei confronti dell'utente, bensì intrattiene un rapporto di tipo privatistico. Nell'ambito di

---

<sup>106</sup> Doc. 117.1

siffatto rapporto, il Gestore idrico, al fine dell'ottenimento della liquidazione delle morosità, ha già a disposizione la possibilità di *distacco* della fornitura quale effetto del principio *inadimplenti non est adimplendum*: tale possibilità, peraltro, gli garantisce comunque una posizione di supremazia sul consumatore atteso che questi non può rivolgersi ad altro Gestore a causa dell'erogazione del bene primario-acqua in regime di monopolio.

#### **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA, IL GAS E IL SISTEMA IDRICO**

**90.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore dei servizi idrici, in data 5 novembre 2015 è stato richiesto il parere all' Autorità per l'energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI), ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo.

**91.** Con nota pervenuta in data 11 dicembre 2015, la suddetta Autorità ha svolto varie osservazioni di carattere generale sul settore idrico ed ha fornito alcune informazioni acquisite dalla stessa AEEGSI, nel corso di un procedimento avviato nei confronti di CITL, il cui oggetto - come rilevato dalla medesima autorità di regolamentazione - non presenta profili di sovrapposizione con l'oggetto del presente provvedimento.

**92.** Nella parte generale, l'AEEGSI si è soffermata su aspetti peculiari e criticità presenti, trasversalmente, in seno all' attività dei Gestori del Servizio Idrico Integrato svolgendo ampie osservazioni che qui si riportano per quanto di interesse al presente procedimento:

- il settore del SII è un *monopolio naturale* che resta interamente regolato per effetto di: (i) misure nazionali (es. dPCM 29 aprile 1999 “*Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*”) e locali (es. *Carte del SII* adottate dagli Enti d'Ambito); nonché in considerazione dei (ii) futuri interventi regolatori di AEEGSI, i quali dovrebbero essere adottati entro fine 2015 ed entrare in vigore nel mese di luglio 2017 (DCO 560/2015/R/IDR);

- riguardo alle *azioni intraprese dai Gestori per il recupero dei propri crediti* va tenuto conto degli elevati livelli di morosità che caratterizzano il settore idrico (specie nella Regione Campania), i quali si traducono in oneri posti su tutti gli utenti: in applicazione del principio del *full cost recovery* previsto per il SII, i costi di morosità finirebbero per determinare un aumento

generalizzato delle tariffe. Le ragioni dei livelli di morosità - più elevati rispetto a quelli dei settori energetici - probabilmente, risiedono in gran parte nella percezione storica del SII come servizio gratuito - finanziato in passato tramite fiscalità generale e caratterizzato da un bassissimo livello di investimenti - del quale l'utente, a differenza dei settori energetici, non coglie il costo industriale e ambientale;

- circa la *rilevazione dei consumi e conseguente fatturazione*, l'AEEGSI osserva che, allo stato non esiste alcuna norma che imponga la fatturazione del SII soltanto in base ai consumi effettivi: il ricorso a fatturazioni basate anche su letture stimate, da un lato, consente di evitare i sovra-costi che comporterebbe il ricorso a letture effettive per ogni fatturazione e, dall'altro, si rende inevitabile laddove risulti oggettivamente problematica l'accessibilità ai misuratori. La possibilità di fatturare consumi stimati - consentita anche dal dPCM del 1999 - è generalmente accompagnata dagli obblighi - in materia di effettuazione di tentativi di lettura e di messa a disposizione di un sistema di autolettura - previsti nelle Carte dei Servizi rimesse agli Enti d'ambito e a cui si rinvia per competenza. Il comportamento del Gestore può dunque risultare non diligente - e, pertanto, censurabile - ove si dimostri che lo stesso non abbia effettuato i prescritti tentativi di lettura o che, per la formulazione delle stime, non abbia utilizzato i dati di misura effettivi a sua disposizione;

- l' AEEGSI rileva, inoltre, che la *presentazione di un reclamo non dovrebbe comportare il divieto di sospendere la fornitura per morosità*, essendo necessario contemperare l'esigenza dell'utente di ottenere una risposta risolutiva e accurata rispetto alle sue doglianze sulla fatturazione con quella di non incentivare comportamenti opportunistici. Ciò vale soprattutto nella congiuntura attuale, in ragione degli elevati livelli di morosità che si ripercuotono sulla tariffa e, quindi, su tutti gli utenti;

- circa le modalità di *comunicazione all'utenza riguardo alle tariffe applicate*, l'AEEGSI richiama la disciplina formalizzata nella propria delibera AEEGSI del 28 dicembre 2012 n. 586/2012/R/1DR ove è prescritto, come adempimento necessario e sufficiente per il Gestore, che “*La bolletta riport(i) i valori della tariffa applicata all'utente finale e l'ultimo aggiornamento, indicando in modo completo la fonte normativa e l'organismo da cui deriva*” (art. 10).

**93.** Nella parte relativa ai profili specifici dei singoli procedimenti, l'AEEGSI ha informato, anzitutto, di aver svolto, nei giorni 24, 25 e 26 febbraio 2015, una visita ispettiva presso la sede del Gestore casertano, a

seguito della quale – e sulla base delle relative acquisizioni – ha avviato un procedimento istruttorio inteso alla verifica di *violazioni della regolazione tariffaria del servizio idrico integrato* che è tuttora in corso<sup>107</sup>. Al riguardo, l’AEEGSI evidenzia preliminarmente “*che non sussistono profili di sovrapposizione tra le contestazioni oggetto del citato procedimento sanzionatorio (...) e quelle oggetto del procedimento avviato dall’AGCM*”.

**94.** In ogni caso, il regolatore ha reputato opportuno segnalare alcune delle evidenze emerse durante la sua ispezione in quanto attinenti a due delle pratiche contestate ai professionisti dall’AGCM, come *supra* descritte *sub A)* e *B)*.

**95.** Con riferimento alla pratica *sub A)*, AEEGSI ha rilevato che, nel periodo 2010-2012, “*non risultano modifiche all’articolazione tariffaria da comunicare agli utenti che siano correlate al superamento del consumo minimo impegnato e che abbiano comportato una riduzione dei consumi ricadenti nello scaglione tariffario più basso*”. Da un lato, infatti, il consumo minimo impegnato per le utenze domestiche sarebbe stato disapplicato da CITL nel 2005. Dall’altro lato, tra il 2010 e il 2012 la tariffa unitaria applicata è rimasta costante, mentre nel 2011 l’ampiezza del primo e del secondo scaglione è stata ampliata<sup>108</sup>, comportando una riduzione della spesa degli utenti.

**96.** Per quanto riguarda invece la pratica *sub B)*, AEEGSI ha riportato che i dati dichiarati dal Consorzio evidenzerebbero un incremento del numero delle rilevazioni dei consumi nel periodo 2011-2014 effettuate da “ditta incaricata” (attualmente Publiservizi), nonché delle autoletture. In particolare, AEEGSI riporta le dichiarazioni di CITL secondo cui mentre fino alla fine del 2013 erano previsti 2 cicli di letture all’anno, nel 2014 se ne sono effettuati 3 e nel 2015 si prevedeva di effettuare 4 cicli di lettura. Le letture effettuate dalla “ditta incaricata” sarebbero passate da oltre 66.000 nel 2011 ad oltre 156.000 nel 2014. Parallelamente, le autoletture sarebbero passate da circa 1250 nel 2011 a oltre 2500 nel 2014.

AEEGSI riporta inoltre che dai prospetti forniti da CITL risulterebbe che per alcuni comuni il Consorzio non emette bollette dal 2011. A fronte di ciò, nel periodo 2011-2013 il Consorzio avrebbe emesso fatture per oltre il 90% delle utenze servite; tale percentuale si sarebbe ridotta al 72% nel 2014. La

---

<sup>107</sup> Deliberazione 370/2015/S/IDR del 23 luglio 2015.

<sup>108</sup> Nel proprio parere, l’AEEGSI cita per errore la delibera 4/2009 del CITL in riferimento a tale ampliamento degli scaglioni. L’ampliamento (con decorrenza 1/1/2012) è invece avvenuto con la delibera 4/2011 del CITL.

percentuale di utenze fatturate che ha ricevuto bollette determinate sulla base di due letture sarebbe aumentata dal 78% nel 2011 al 95% del 2014.

AEEGSI ha riportato che CITL ha dichiarato di stimare i consumi sulla base del metodo *pro-die*, applicato ai consumi delle ultime tre rilevazioni. Per i nuovi utenti viene fatturata solo la quota fissa in assenza di lettura reale. Il regolatore ha poi riportato gli esiti dell'esame di alcune delle bollette acquisite presso il Consorzio, dalle quali non emergerebbero "*incongruenze nelle stime dei consumi addebitati [...] ma solamente una problematica di corretta restituzione degli acconti in sede di conguaglio a seguito di lettura*". Per un primo cliente, l'acconto 2011 è stato basato sui dati relativi ai consumi 2007-2009 e il conguaglio 2011 è stato basato sulle letture 2011 e 2012. Per un secondo cliente, gli acconti 2011-2013 sono stati calcolati su una "stima poco consistente" basata su una lettura risalente al 2010; in seguito alla sostituzione del contatore nel 2014 il Consorzio avrebbe rivisto la stima al rialzo, ma avrebbe rinunciato a conguagliare gli acconti 2011-2013. Per un terzo utente, gli acconti 2012 e 2013 sarebbero stati calcolati sul medesimo *pro-die* basato sulle letture dei periodi precedenti; a seguito di una lettura effettuata nel 2014, CITL avrebbe rivisto al ribasso la stima *pro-die*, ma avrebbe conguagliato solo il 2013, e non il 2012. Anche per un quarto utente risulta che non siano stati effettuati i conguagli a favore di questi per il 2012 e il 2013; inoltre, anche per tale utente l'acconto 2011 è stato basato su letture risalenti al 2007 e al 2008.

## V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

**97.** In via preliminare va affrontata l'eccezione di incompetenza dell'Autorità sollevata dai professionisti nelle memorie difensive, la quale non merita accoglimento per le ragioni che seguono.

**98.** In primo luogo, si osserva che il presente procedimento riguarda pratiche commerciali complesse caratterizzate da elevati profili di aggressività, le quali non si traducono in una mera carenza di diligenza professionale ma presentano un *quid pluris* rappresentato dall'indebito condizionamento esercitato dal professionista nei confronti dei consumatori.

**99.** In secondo luogo, le condotte vagliate nel presente procedimento non sono oggetto di regolazione da parte di AEEGSI. A parte la trasparenza dei documenti di fatturazione (regolata solo con la del. 586/2012

del 28 dicembre 2012)<sup>109</sup>, sulla quale l’Autorità non interviene, gli altri aspetti relativi alla qualità contrattuale, come rilevato dalla stessa AEEGSI nel parere, sono attualmente oggetto di un procedimento di consultazione non ancora sfociato nell’adozione di un provvedimento definitivo. Nell’ambito di tale consultazione, l’AEEGSI ha proposto che le misure che saranno contenute nel provvedimento definitivo entrino in vigore, gradualmente, a partire dal 1° luglio 2016; pertanto, fino al 30 giugno 2016, continueranno ad applicarsi le misure regolatorie previgenti a livello nazionale (dPCM 29 aprile 1999 che individua lo schema generale di riferimento per le Carte del SII) e locale (Regolamento di Acquedotto e Carta del SII), le quali non contengono norme settoriali di derivazione UE.

**100.** In terzo luogo, l’art. 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo, prevede espressamente che la competenza a intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta spetta all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato anche nei settori regolati<sup>110</sup>.

**101.** In ogni caso, nelle fattispecie *de quibus*, non soltanto la maggior parte delle segnalazioni dei consumatori pervenute all’Autorità sono state trasmesse - “per i profili di competenza” - direttamente dall’AEEGSI; ma come già rilevato quest’ultima ha anche affermato nel parere qui reso che tra il proprio procedimento istruttorio e le pratiche commerciali scorrette oggetto del presente provvedimento non sussistono profili di “sovrapposizione”.

**102.** Conseguenze da quanto sopra la competenza generale ed esclusiva dell’Autorità a conoscere delle fattispecie qui in considerazione.

**103.** Venendo ora alle valutazioni di merito, si rileva che oggetto del presente provvedimento sono le condotte tenute da Consorzio Idrico Terra di Lavoro e Publiservizi S.r.l. nell’erogazione del servizio idrico integrato (SII). Il CITL è un consorzio pubblico istituito, ai sensi dell’art. 31 del TUEL, per la gestione del servizio idrico integrato affidatogli oltre cinquant’anni fa dai comuni e dalla provincia di Caserta. Attualmente i comuni – consorziati e non - serviti dal professionista sono circa una trentina, per un totale complessivo di settantamila utenze.

---

<sup>109</sup> Segnatamente, gli indicatori e le modalità per l’avvio e la cessazione del rapporto contrattuale; le modalità di addebito, fatturazione, pagamento e rateizzazione; le tempistiche di esecuzione di alcune prestazioni e i relativi indennizzi automatici; i reclami e le richieste scritte di informazioni e di rettifiche di fatturazione; la gestione degli sportelli e la qualità dei servizi telefonici.

<sup>110</sup> Cfr. *Guidance* sull’applicazione della direttiva 2005/29/CE, pp 18, 19, disponibile sul sito: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Publiservizi S.r.l. è la società affidataria, da parte del Consorzio, della riscossione dei canoni idrici nonché del supporto al medesimo Ente di vari servizi afferenti alle forniture idriche.

**104.** Per servizio idrico integrato si intende l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua nonché dei servizi di fognatura e depurazione delle acque reflue. Il rapporto di consumo tra il gestore del SII e il consumatore nasce con l'attivazione dell'utenza ed è disciplinato dal contratto di somministrazione, dalla Carta del Servizio Idrico Integrato e dal Regolamento di Acquedotto.

**105.** La natura essenziale del bene oggetto del rapporto di consumo, unitamente alla posizione di monopolio legale goduta dal Gestore – che priva il consumatore della possibilità di cambiare fornitore a fronte di uno scadimento della qualità dei servizi - pongono l'utente in una situazione di significativa debolezza contrattuale.

**106.** Tale debolezza permette peraltro al Gestore di esercitare un indebito condizionamento sulle scelte economiche del consumatore, fondato sulla minaccia (implicita o esplicita) di distacco effettivo della fornitura di tale servizio essenziale nonché, nel caso specifico, sulla facoltà – agevolata dalla natura pubblica del Gestore – di realizzare coattivamente i propri crediti mediante strumenti diretti e più rapidi.

**107.** In tale contesto, il comportamento dei professionisti – del Gestore ma anche della società che offre il suo supporto allo stesso in vista dei medesimi obiettivi economici - deve essere improntato ad uno standard di diligenza particolarmente elevato, che nel caso presente non è stato rispettato. L'istruttoria ha infatti evidenziato che in alcuni ambiti i professionisti - ciascuno in ragione del proprio grado di responsabilità e decisione - hanno trascurato gli obblighi di correttezza, diligenza e trasparenza di cui al Codice del Consumo, avvalendosi anche di strumenti coercitivi ed aggressivi.

Va infine rilevato che la situazione di morosità esistente tra le utenze amministrate dal CITL, adottata dal Gestore e confermata dall'AEEGSI con riferimento all'intero territorio campano, se da un lato può rendere necessario l'uso di strumenti incisivi per il recupero delle somme dovute, non può in ogni caso comprimere il diritto degli utenti al preventivo accertamento della correttezza degli addebiti richiesti.

**108.** Nel merito delle singole pratiche commerciali scorrette imputabili ai professionisti, si rileva, preliminarmente, che i vari comportamenti adottati dal professionista risultano strettamente legati tra loro, al punto che il mancato rispetto della diligenza professionale in uno di essi si riverbera

inevitabilmente sulle altre, falsando in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore. Esse, sebbene singolarmente considerate siano tutte potenzialmente lesive delle norme del Codice del Consumo, possono perciò essere ricondotte, avuto riguardo alla fase del rapporto consumeristico cui esse si riferiscono, a tre distinte pratiche commerciali scorrette.

**109.** Le condotte descritte al par. II, *sub A*) sono riconducibili ad un'unica pratica commerciale scorretta, consistente nell' *omissione di adeguata comunicazione agli utenti circa l'entrata in vigore di modifiche tariffarie, potenzialmente più onerose, e relative decorrenze e modalità di applicazione* tale da alterare le scelte commerciali dell'utente circa l'opportunità di modifica dei propri consumi idrici e conseguente pianificazione della relativa spesa.

**110.** Le condotte descritte al par. II, *sub B*) sono riconducibili ad un'unica pratica commerciale scorretta, consistente nella *richiesta di pagamento di fatture tardive o errate e basate su stime incongruenti dei consumi* in quanto afferenti all'indebito condizionamento del consumatore - circa il pagamento di somme su consumi difformi da quelli reali oppure dovute con modalità e tempi diversi - derivante dalla minaccia implicita del distacco della fornitura o in ogni caso dell'ingiunzione fiscale;

**111.** Le condotte descritte al par. II, *sub C*) sono riconducibili ad un'unica pratica commerciale scorretta, consistente nella *gestione inefficiente dei reclami e sistematico ricorso all'ingiunzione fiscale per la riscossione coattiva di crediti di non assodata entità asseritamente spettanti al Gestore, anche in pendenza di risposta ai reclami*, in quanto afferente all'indebito condizionamento delle scelte economiche del consumatore imposto dalla mancata trattazione tempestiva ed esauriente del proprio reclamo e dalla mancata sospensione della riscossione peraltro garantita, in capo al Gestore pubblico, dall'esperimento rapido e diretto dello strumento coattivo dell'ingiunzione fiscale.

**112.** Tali pratiche risultano contrarie al Codice del Consumo, nei sensi che vengono di seguito partitamente indicati.

#### *PRATICA A)*

**113.** Le evidenze complessivamente raccolte mostrano che fino alla prima metà del 2009 la tariffa idrica applicata da CITL era articolata su numerose categorie di utenza (12 per quelle domestiche), differenziate in base alla ampiezza della fascia di consumo a tariffa agevolata, variabile da 72

mc/anno a 544 mc/anno per le utenze domestiche. La struttura tariffaria introdotta a partire dalla seconda metà del 2009 ha previsto, invece, un'unica fascia agevolata pari a 72 mc/anno fino alla fine del 2011 e successivamente ampliata a 108 mc/anno a partire dal 1° gennaio 2012.

**114.** La modifica tariffaria così introdotta è stata di grande rilievo ed ha significativamente inciso sulla spesa sostenuta dall'utenza per la fornitura idrica, in particolare incrementandola per la maggior parte delle categorie di utenza: ciò a causa dello spostamento di parte della quota di consumi già *agevolati* negli scaglioni a tariffazione più elevata, come già evidenziato nella risultanze istruttorie. A titolo di esempio, si consideri il caso di un utente con un consumo di 108 mc/anno: prima della modifica della struttura tariffaria tale quantitativo risultava interamente compreso nella fascia di consumo agevolata (utenza domestica di categoria 2) e per esso, come risulta dalla tabella seguente, fino al primo semestre 2009 tale utente avrebbe pagato 43,2 euro. Con la nuova tariffa (decorrente dal secondo semestre del 2009), il medesimo utente avrebbe pagato, per il medesimo consumo, 54,3 euro subendo un aumento della spesa del 25% dovuto esclusivamente allo slittamento alla prima fascia di *eccedenza* di una parte del consumo precedentemente ricompreso in tariffa *agevolata*<sup>111</sup>.

<i>Utente domestico categoria 2 (fascia agevolata I sem. 2009 = 108 mc/anno)</i>							
Con struttura tariffaria I sem. 2009				Con struttura tariffaria II sem. 2009			
scaglione	mc	tariffa	spesa	scaglione	mc	tariffa	spesa
0-108	108	0,4	43,2	0-72	72	0,4	28,8
				73-108	36	0,71	25,56
							54,36

**115.** L'effetto incrementale di spesa sarebbe stato ancora maggiore per le altre categorie di utenze *domestiche* correlate a fasce agevolate più ampie: p.es., per un utente di categoria 4 con un consumo esattamente pari a 180 mc/anno, la spesa sarebbe aumentata da 72 a oltre 121 euro, con un aumento del 68%.

<sup>111</sup> Come rilevato dalle risultanze istruttorie, l'aumento effettivo di spesa è stato maggiore perché anche le aliquote associate ai nuovi scaglioni tariffari sono state aumentate.

Utente domestico categoria 4 (fascia agevolata I sem. 2009 = 180 mc/anno)							
Con struttura tariffaria I sem. 2009				Con struttura tariffaria II sem. 2009			
scaglione	mc	tariffa	spesa	scaglione	mc	tariffa	spesa
0-180	180	0,4	72	0-72	72	0,4	28,8
				73-108	36	0,71	25,56
				> 108	72	0,93	66,96
							121,32

**116.** Va sottolineato che l' aumento di spesa è stato permanente (ossia non scalfito dall'ampliamento – da 72 a 108mc/annui - della fascia unica a tariffa agevolata a partire dal 1° gennaio 2012) per tutti quei consumatori i cui contratti di fornitura idrica prevedevano, nel primo semestre 2009, una fascia agevolata di consumo superiore a 108 mc/anno (utenze domestiche di categoria da 3 a 12).

**117.** Pertanto, nonostante l'entità della modifica tariffaria introdotta - anche a causa della maggiore onerosità della stessa come imposta, in via permanente, ad una parte assai rilevante di utenti per i rispettivi consumi d'acqua – il CITL ha adottato accorgimenti informativi davvero minimi, limitandosi alla sola esposizione in bolletta della nuova struttura tariffaria, insufficienti a garantire una piena consapevolezza dei consumatori di tale mutamento della struttura tariffaria e delle conseguenze sulla loro spesa per il consumo di acqua. Tale omissione informativa ha determinato quindi una distorsione delle scelte di consumo degli utenti serviti da CITL, inducendoli a scelte che altrimenti non avrebbero compiuto.

**118.** Peraltro, anche negli anni successivi all'introduzione della nuova struttura tariffaria è stata omessa qualsiasi comunicazione aggiuntiva all'utenza, pure in occasione del citato ampliamento della fascia agevolata, come deciso nel 2011 e applicato a partire dal gennaio 2012<sup>112</sup>.

**119.** L'opacità informativa riscontrata sul punto sembra rimarcare anche alla luce del dettato della *Carta dei Servizi*<sup>113</sup> adottata dal medesimo Gestore la quale, infatti, espressamente impone a questi un obbligo di chiarezza e puntualità nella comunicazione ai clienti su tutti gli elementi delle “modalità di prestazione dei servizi” e, specificamente “circa il meccanismo di composizione della tariffa nonché ogni variazione della medesima”. La suddetta trasparenza deve tradursi, sempre in base alla Carta, da un lato, nell'adozione di “un linguaggio facile ed accessibile” e, dall'altro, in un impegno tempestivo e continuativo del Gestore, esteso espressamente alla

<sup>112</sup> Nel parere AEEGSI, per errore materiale, tale ampliamento è attribuito ad una delibera del 2009, invece che del 2011.

<sup>113</sup> Parag. 8

verifica periodica *“dell’efficacia delle informazioni e comunicazioni effettuate e per recepire eventuali ulteriori esigenze dei clienti”*.

**120.** Tale evidente attenzione sui risvolti informativi è logicamente motivata, in seno alla Carta, dalla piena consapevolezza del Gestore riguardo alle esigenze dell’utenza *“di agevolare la pianificazione delle spese familiari”*, esigenze tanto più forti quando, come nel caso de quo, si tratta di nuove modifiche tariffarie tali da incidere direttamente – ed in sicuro aumento, rispetto al passato - sui corrispettivi dovuti per l’erogazione del servizio.

**121.** Pertanto, i laconici prospetti informativi, contenuti nelle bollette, con cui i consumatori sono stati informati del superamento del c.d. *minimo garantito* (cioè della fascia di consumo a tariffa agevolata di ampiezza scelta dall’utente) già oggetto degli originari contratti, non si pongono evidentemente in linea con - l’alto - standard di diligenza sul punto teoricamente garantito dallo stesso Gestore in seno alla propria Carta dei Servizi.

**122.** Va anche osservato, alla luce di quanto emerso in istruttoria, che, alla scarsa trasparenza della comunicazione in bolletta in merito al superamento del c.d. minimo garantito – sia all’atto dell’introduzione delle modifiche tariffarie sia in prosieguo - il Consorzio non ha supplito neppure con un’informazione adeguatamente analitica e *“personalizzata”* in seno ai riscontri sulle numerosissime richieste di chiarimenti/reclami presentati, sul punto specifico, dai consumatori.

**123.** Tale condotta del Consorzio, pertanto, appare in contrasto con gli artt. 20, 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, in quanto la mancanza di un’informativa chiara e completa sul superamento del c.d. *“minimo garantito”* già applicato ai contratti con l’utenza – e, più in generale l’assenza di indicazioni sufficienti a comprendere in modo adeguato regole tariffarie nuove e potenzialmente più onerose per il consumatore – sono idonee a indurre l’utente ad assumere decisioni commerciali che non avrebbe altrimenti preso. Ciò in particolare, in merito all’opportunità di modificare i propri consumi idrici e all’accantonamento delle somme necessarie al pagamento delle future bollette.

**124.** Deve escludersi l’imputabilità di tale condotta a Publiservizi – che tra l’altro, ha in essere un vincolo contrattuale con il Consorzio solo dal 13 settembre 2011 - in quanto, nel caso specifico, la predisposizione della struttura della bolletta e, segnatamente le informazioni ad essa allegate verso gli utenti, sono interamente decise e approvate dal Consorzio, residuando in

capo alla società solo un obbligo esecutivo in base alle specifiche indicazioni ricevute.

### *PRATICA B)*

**125.** Le risultanze agli atti mostrano come, in un contesto caratterizzato da una nuova struttura tariffaria che aveva significativamente ridotto per numerosi utenti la fascia di consumo a tariffa agevolata, CITL abbia proceduto a fatturare con grave ritardo alla quasi totalità di utenti e in gran parte sulla base di acconti e successivi conguagli, a causa della mancanza di letture effettive. Tali condotte hanno impedito alla quasi totalità degli utenti serviti di effettuare scelte correttamente informate in merito ai propri consumi idrici, nonché li hanno indebitamente condizionati al pagamento di importi non corrispondenti a consumi effettivi e/o correlati al momento del consumo.

**126.** Nello specifico, almeno a partire dal 2011, CITL ha emesso un significativo numero di fatture non corrispondenti a consumi effettivi, a causa della mancata effettuazione delle letture previste e dell'utilizzo di stime di incerta affidabilità. Negli anni esaminati si registrano infatti percentuali elevate di utenze non lette, circostanza che nel 2011 riguardava addirittura oltre la metà delle utenze amministrate; nonostante la situazione sia migliorata nel corso degli anni, permane, a tutt'oggi, il dato critico di una percentuale significativa di contatori che non riceve alcuna lettura nel corso dell'anno di riferimento. Come risulta dai dati riportati dall'AEEGSI, il Consorzio ha utilizzato solo pochi dati di misura provenienti da autoletture. Anche se non vi sono evidenze concrete di come, e con quale tempistica, vengano contabilizzate le autoletture in seno alla banca-dati delle rilevazioni, tale ridotto numero potrebbe essere almeno in parte dovuto allo scarto di quelle ritenute dal Gestore incongruenti rispetto ai consumi precedenti.

**127.** Le inaffidabili<sup>114</sup> stime dei consumi effettuate in assenza delle letture hanno prodotto valori rivelatisi molto distanti dai consumi effettivi, portando alla richiesta di pagamento di importi non dovuti, come testimoniato dal fatto che l'87% dei reclami registrati da CITL e Publiservizi riguardanti l'errata attribuzione di consumi (che rappresentano gran parte dell'insieme dei reclami ricevuti da CITL e Publiservizi) è stato accolto, nonché dagli esiti delle controversie sollevate dagli utenti avanti ai locali Giudici di pace.

---

<sup>114</sup> Secondo quanto riportato da AEEGSI nel proprio parere, tale inaffidabilità emerge anche dall'utilizzo di riferimenti molto distanti nel tempo.

Inoltre, in taluni casi, come emerge dal parere AEEGSI, il Gestore non avrebbe effettuato i conguagli a favore dell'utente derivanti dall'acquisizione delle misure effettive.

**128.** Anche laddove le letture sono state effettuate e i dati di misura effettivi erano disponibili, l'emissione delle fatture di acconto e conguaglio è avvenuta con ampio e grave ritardo. Le evidenze raccolte indicano inoltre come CITL abbia inviato le fatture su consumi effettivi, di acconto e di conguaglio con almeno 6-12 mesi di ritardo, che si dilata fino ai tre anni per gli utenti di alcuni Comuni; addirittura, secondo quanto riportato dall'AEEGSI nel proprio parere, alcuni Comuni non ricevono fatture dal 2011. Tali ritardi riguardano pure le fatture di conguaglio e di rettifica, che talvolta sono state emesse anche a distanza di 3/5 anni.

**129.** CITL appare dunque essere venuto meno al normale grado di specifica diligenza ed attenzione che è lecito attendersi dal monopolista del SII, fatturando con grave ritardo sia importi non corrispondenti ai consumi effettivi sia conguagli basati sui dati di misura effettivi, e in alcuni casi non emettendo neppure fattura per alcuni Comuni per anni o non eseguendo conguagli a favore degli utenti. Tale comportamento, impedendo agli utenti del SII di rapportare tempestivamente i consumi realmente maturati al relativo esborso, li ha indotti ad effettuare scelte di consumo idrico che altrimenti, avendo a disposizione dati più aggiornati sui propri consumi e la propria spesa, non avrebbero preso; l'alterazione della scelta commerciale del consumatore appare tanto più grave se si considera che essa è avvenuta in un contesto ove la maggiore spesa dovuta alla nuova struttura tariffaria avrebbe reso necessaria una riconsiderazione delle opzioni di consumo idrico da parte degli utenti di CITL.

**130.** Pertanto, le condotte in questione costituiscono una pratica commerciale che appare contraria agli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto esse distorcono le scelte di consumo degli utenti, non mettendoli in grado di correlare tempestivamente i propri consumi alla relativa spesa e inducendoli a pagare somme non dovute (in caso di fatturazione stimata errata o incongruente) ovvero dovute ma con modalità e tempi diversi (in caso di fatturazione ritardata), stante l'indebito condizionamento derivante dal timore di un distacco della fornitura o di un'ingiunzione fiscale che il CITL ha la facoltà di emettere a fronte dell'inadempimento dell'utente.

**131.** Anche con riferimento a tale condotta deve escludersi l'imputabilità a Publiservizi, in quanto, nel caso specifico, i servizi relativi alle verifiche dei consumi, alla gestione dei contatori e alle operazioni di fatturazione sono

interamente decise e approvate dal Consorzio, residuando in capo alla società solo un obbligo esecutivo in base alle specifiche indicazioni ricevute.

### *PRATICA C)*

**132.** Dalle evidenze agli atti emerge che CITL e Publiservizi hanno frapposto ostacoli ingiustificati all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori riguardo alla gestione dei reclami degli utenti, ponendo peraltro in essere condotte di tipo aggressivo in quanto sostenute dall'indebito condizionamento creato dalla continuazione dell'azione di riscossione mediante lo strumento dell'ingiunzione fiscale, pur in pendenza di una risposta motivata ed esauriente ai reclami e alle richieste degli utenti.

**133.** Come ammesso in ispezione dallo stesso Consorzio, attualmente i professionisti non dispongono di un sistema strutturato ed efficiente di accettazione e gestione di reclami dell'utenza, a partire dalle modalità di acquisizione degli stessi e per giungere alla tempistica di trattazione. Ciò peraltro in violazione anche degli standard prescritti dalla Carta dei Servizi a beneficio dei consumatori.

**134.** I professionisti acquisiscono in maniera sistematica soltanto i reclami pervenuti ai propri sportelli fisici senza prendere in alcuna considerazione quelli giunti con altri mezzi<sup>115</sup>, nonostante che la Carta dei Servizi preveda anche la trasmissione per "corrispondenza". Considerato che i professionisti hanno predisposto soltanto quattro sportelli fisici (uno presso la sede casertana del Consorzio e tre allestiti da Publiservizi in altrettanti comuni della provincia), tale modalità di acquisizione di per sé rende più difficile la presentazione di reclami sul servizio fornito da CITL (direttamente o attraverso Publiservizi).

**135.** Tale ostacolo all'esercizio dei diritti contrattuali appare solo marginalmente mitigato dal fatto che il Consorzio, come emerso anche da talune segnalazioni e da altre evidenze in atti, accetta e fornisce riscontro – in casi limitati e non sistematicamente - alle istanze pervenute con altre modalità (via telefax e corrispondenza), tenuto conto del fatto che nelle bollette inviate fino al 2015 all'utenza non si fa riferimento alcuno a tali modalità alternative, invitandosi esclusivamente al contatto con gli sportelli fisici disponibili.

---

<sup>115</sup> Publiservizi ha espressamente ha affermato, nelle proprie difese, che "non è un caso che i reclami in atti" (ossia quasi tutti quelli contenuti nelle segnalazioni a fondamento della comunicazione di avvio del presente procedimento) "siano stati inviati via fax, modalità quindi non conforme alle indicazioni riportate su ogni comunicazione inviata agli utenti da Publiservizi". Doc. 68.

**136.** Le risultanze istruttorie hanno altresì evidenziato ulteriori ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali provenienti dal ritardo oppure dalla scarsa motivazione delle risposte. In relazione ai reclami acquisiti, infatti, i tempi di istruttoria e trattazione sono mediamente assai più lunghi degli standard stabiliti dalla Carta dei Servizi (pari a 20 o 30 gg, a seconda della necessità o meno del sopralluogo). Come sopra indicato, infatti, la media generale, nel quadriennio 2011- 2014 si attesta sui due mesi ma può raggiungere, per casi non del tutto isolati, diversi mesi oppure anni<sup>116</sup>. Tra il 2012 e il 2014, vi è stata una riduzione della percentuale di reclami che hanno ricevuto risposta nei tempi previsti e, nel 2014, ancora il 10% circa dei reclami richiedeva da sei mesi ad un anno per una risposta e, per una percentuale non trascurabile, oltre un anno.

**137.** Le evidenze raccolte in ispezione hanno altresì confermato quanto lamentato dai segnalanti circa la laconicità e scarsa motivazione delle risposte del Consorzio ai reclami, soprattutto in relazione alle richieste di chiarimenti e/o rettifiche in merito ai consumi rilevati e ai criteri di tariffazione utilizzati in ordine ai conseguenti addebiti all'utente. In particolare, in risposta alle numerose istanze riguardanti le variazioni tariffarie subite per effetto del superamento del "minimo garantito", il Consorzio si è costantemente e indistintamente limitato ad indicare gli estremi delle delibere CIPE e dei propri atti di recepimento rivendicando, senza altre analitiche motivazioni, la correttezza del proprio operato. Non diversa, peraltro, la situazione in merito alle doglianze (anch'esse numerose e prevalenti assieme a quelle appena citate) degli utenti circa le incongruenze tra periodo di tariffazione e periodo di rilevazione dei consumi: anche in merito ad esse, il Consorzio si è limitato a fornire la fotografia dei contatori – ove disponibile – e a richiamare, senza ulteriori dettagli, la legittimità dell'uso del criterio del "*pro-die*" in riferimento ai consumi stimati. L'assertiva laconicità dei riscontri risulta essere la causa di reclami reiterati e seriali da parte di moltissimi utenti.

**138.** Le scarse procedure di trattazione dei reclami in uso presso i professionisti non prevedono la sospensione della riscossione durante la pendenza dei reclami presentati attraverso i canali "istituzionali". Entrambi i professionisti hanno confermato l'esistenza soltanto di una "prassi" di sospensione della procedura di riscossione; non risultano proceduralizzati in alcun modo i casi in cui tale sospensione può o deve essere applicata, né le

---

<sup>116</sup> La tempistica di trattazione include naturalmente la fase istruttoria per la quale Publiservizi ha obbligo di supporto specifico in base al contratto d'appalto in essere con il Consorzio.

modalità di apposizione di eventuali “blocchi” alle procedure di riscossione nei sistemi informatici delle società. L’assenza di tale sospensione vale a maggior ragione nel caso di reclami pervenuti al di fuori dei canali istituzionali.

**139.** L’assenza di sospensione della procedura di riscossione a seguito di un reclamo (in particolare in merito alla fatturazione) fa sì che gli utenti reclamanti siano trattati – prima che la fondatezza del loro reclamo sia stata decisa - alla stregua di clienti morosi, nei confronti dei quali vengono emessi prima un sollecito di pagamento (“avviso di riscossione”) e poi, in caso di perdurante morosità, un’ingiunzione fiscale. In un contesto in cui l’87% dei reclami di fatturazione si rivela fondato, tale condotta costituisce un indebito condizionamento nei confronti dei consumatori, che vengono scoraggiati dal contestare le fatture per timore dell’ingiunzione fiscale.

**140.** Dalle evidenze disponibili emerge che l’ingiunzione fiscale viene utilizzata, in molti casi, nei confronti di crediti contestati e dunque privi del carattere di “certezza” che dovrebbe caratterizzare il credito vantato in caso di procedura esecutiva. Infatti, è risultato un utilizzo massiccio nonchè, evidentemente, “sistematico” ed “esclusivo” di tale strumento a fini di recupero delle “morosità” degli utenti, anche e soprattutto in quei casi ove il consumatore non aveva potuto concretamente contestare il credito addebitato a causa della mancata o erronea gestione del/dei reclamo/i.

**141.** Entrambi i professionisti hanno infatti sostenuto che la mancata contestazione o reazione dell’utente nei confronti di tale avviso, unitamente al mancato pagamento dell’addebito nell’entità e nei termini ivi individuati, sarebbe sufficiente a rendere il medesimo credito “certo, liquido ed esigibile” abilitando direttamente all’attivazione della procedura coattiva di riscossione mediante “ingiunzione fiscale di pagamento” nei confronti del medesimo utente.

**142.** Il Consorzio e Publiservizi hanno applicato costantemente e comunque, anche a fronte delle morosità degli utenti derivanti da un reclamo in attesa di definizione, uno strumento “privilegiato” precostituito dall’ordinamento a favore dell’ente pubblico e della società sua affidataria della riscossione, al fine di garantire loro, in maniera più agevole – soprattutto, più rapida e diretta – l’incameramento delle entrate patrimoniali di pertinenza<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Come noto, l’ingiunzione fiscale di pagamento costituisce una pretesa fiscale realizzata coattivamente dai soggetti pubblici e trova il suo fondamento e la sua giustificazione nell’esigenza di consentire agli stessi la celere riscossione delle loro entrate senza ricorrere all’autorità giudiziaria per procurarsi il titolo esecutivo.

**143.** Al riguardo, va osservato che se l'ordinamento vigente – a partire dalla lettera della norma istitutiva (il RD n. 639/1910) – legittima l'impiego di tale strumento in ragione della natura pubblica del Creditore in riferimento alle entrate di sua spettanza – sia tributarie che patrimoniali - è altrettanto evidente che il medesimo ordinamento, nella sua fase evolutiva, facoltizza e non obbliga tale soggetto (e i suoi delegati) all'esperimento dello strumento in relazione alle entrate non tributarie, i. e. “patrimoniali”<sup>118</sup>, tra le quali rientrano proprio le tariffe idriche<sup>119</sup>.

**144.** Attesa l'ormai assodata natura privatistica della tariffa idrica<sup>120</sup> e del rapporto intrattenuto tra Gestore SII e utente, il credito vantato dal CITL per l'erogazione dell'acqua non trova titolo nella potestà impositiva dell'Ente

---

L'organica disciplina dell'ingiunzione fiscale di pagamento è dettata dal testo unico delle leggi relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici, dei proventi del demanio pubblico e dei pubblici servizi e delle tasse sugli affari, approvato con R.D. 14 aprile 1910, n.639.

In base agli artt. 1 e 2 del R.D., tale strumento condensa la massima espressione del potere di imperio dell'Amministrazione, posto che viene emesso unilateralmente dalla P.A. ed è idoneo ad aggredire il patrimonio dell'utente.

Si tratta di un procedimento speciale e privilegiato rispetto a quello previsto dagli artt. 633 e ss. c.p.c., improntato a criteri di massima celerità, in quanto si fonda su un atto amministrativo complesso avente natura stragiudiziale che presenta al contempo i caratteri del titolo esecutivo e del precetto. Mediante atto di ingiunzione si intima formalmente al soggetto debitore di adempiere ad un certo obbligo entro un termine non superiore ai 30 giorni, pena l'avvio dell'esecuzione forzata.

L'istituto deroga quindi rispetto alla ordinaria procedura monitoria ingiuntiva di matrice giurisdizionale (artt. 633 e ss. c.p.c) che prevede che la creazione dell'atto di ingiunzione avvenga nella sede processuale e ad opera di un organo terzo quale è il giudice.

<sup>118</sup> L'utilizzo di tale procedura di riscossione coattiva risulta obbligato solo in caso di riscossione di tributi, posto che la limitazione delle garanzie di difesa del contribuente è giustificabile sulla base del fatto che la P.A. persegue l'interesse superiore all'acquisizione delle pubbliche entrate a beneficio della collettività e al tal fine le è conferito il potere di auto-accertamento ed autotutela.

Per le entrate cd. patrimoniali vale invece un discorso diverso. L'insussistenza della posizione di supremazia della P.A. che caratterizza i rapporti di tipo contrattuale (come quello di fornitura idrica) ha indotto infatti il legislatore a prevedere la mera facoltà per l'amministrazione e per i soggetti deputati alla riscossione di utilizzare il procedimento coattivo dell'ingiunzione fiscale per tali entrate e, segnatamente, per la tariffa idrica.

<sup>119</sup> L'art. 17, co. 2, del d. lgs. 446/97 al prevede che “può essere effettuata mediante ruolo affidato ai concessionari la riscossione coattiva delle entrate delle regioni, delle province, anche autonome, dei comuni e degli altri enti locali, nonché quella della tariffa di cui all'articolo 156 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 [la tariffa del Servizio Idrico Integrato]”. L'art. 36 co.2 del Decreto Milleproroghe d.l. 248/2007 ha confermato la facoltà per l'ente pubblico di procedere alla riscossione coattiva dei tributi e di tutte le altre entrate degli enti locali-

<sup>120</sup> In base all'ordinamento vigente e alla elaborazione giurisprudenziale. L' art. 154 del Codice Ambiente (rubricato: “La tariffa del servizio idrico integrato”) recita, al comma 1: “La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga». Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.”

La natura privatistica della tariffa idrica è stata, anzitutto riconosciuta dalla Corte Costituzionale (con la nota sentenza n. 335/2008 e, recentemente anche sentenza del 09 luglio 2015 n.142) nonché dalle SS UU Cassazione (per tutte, sentenza n. 11720/2010) e dalla giurisprudenza amministrativa (cfr., T.A.R. Campania, sez. Salerno, n. 24/2009).

pubblico ma configura il corrispettivo di una prestazione commerciale, che trova la sua fonte esclusivamente nel contratto tra utente e fornitore.

**145.** Siccome, nell'ambito di tale rapporto non ricorrono i presupposti oggettivi per conferire al Gestore una posizione di privilegio e di forza sul consumatore, è evidente che l'unico presupposto, nella fattispecie *de qua* per l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale al fine della riscossione coattiva della tariffa idrica è da ricondursi unicamente a ragioni di tipo soggettivo, ossia alla natura pubblica del Consorzio.

**146.** Per tale motivo, dovrebbe essere verificata con particolare rigore la presenza del presupposto fondamentale per l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale, cioè la sussistenza di un credito che presenti i caratteri della liquidità, della certezza e dell'esigibilità.

**147.** Nel caso specifico, e alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che, sia nel caso di fatturazione relativa a consumi stimati sia nel caso di un reclamo cui non sia stata data risposta (negativa) adeguatamente motivata, non resti soddisfatto il requisito della certezza del credito e che, perciò, non ricorrano i presupposti per l'impiego corretto di uno strumento così immediato e invasivo quale è l'ingiunzione fiscale. Esso dovrebbe essere quindi limitato ai casi di acclarata e perdurante morosità, nei quali può rilevare l'interesse del Gestore ad ottenere un'agevole e rapida liquidità a discapito delle garanzie cui dovrebbe essere soggetto l'altro contraente.

**148.** Sulla base delle precedenti argomentazioni, l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale da parte di CITL e Publiservizi appare costituire una pratica aggressiva. Infatti, la natura di atto preliminare all'esecuzione forzata esattoriale fa dell'ingiunzione fiscale uno strumento di forte ed indebito condizionamento per il consumatore, il quale è inevitabilmente indotto a pagare la somma dovuta entro il termine previsto a prescindere dalla fondatezza effettiva del credito vantato dal Gestore.

**149.** L'indebito condizionamento esercitato da CITL e Publiservizi attraverso l'uso dell'ingiunzione fiscale emerge ancora più chiaramente quando si osservi che il Consorzio, in quanto gestore del servizio idrico, dispone anche del potere di sospendere la fornitura - c.d. distacco - in caso di morosità, in virtù del principio *inadimplenti non est adimplendum*, che risente della natura contrattuale del rapporto tra gestore e utente. Ne deriva che CITL, in quanto ente pubblico locale che gestisce il servizio idrico, è posto nella condizione di sfruttare, al contempo, sia la propria natura pubblica sia la condizione privatistica di contraente a svantaggio del consumatore, il quale sarà indotto all'immediato pagamento al fine di evitare

conseguenze a lui più sfavorevoli, sia di tipo economico (derivanti dalla capacità del Gestore di aggredire l'intero patrimonio dell'utente per soddisfare le proprie pretese), sia di tipo materiale - come la sospensione della fornitura di un bene primario e irrinunciabile, non altrimenti reperibile se non dal proprio Gestore locale di riferimento.

**150.** Alla luce delle considerazioni precedenti, la pratica in esame - consistente nella creazione di ostacoli all'esercizio dei diritti dei consumatori, attraverso la mancata predisposizione di un adeguato sistema di gestione dei reclami dell'utenza che preveda la sospensione delle procedure di riscossione in attesa di un motivato riscontro al reclamo, e nella correlata massiccia e pressoché esclusiva emanazione di ingiunzioni fiscali da parte del gestore locale del servizio idrico per riscuotere i propri crediti, ancorché non certi - integra gli estremi della pratica commerciale aggressiva ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Cod. Consumo. Ciò in quanto il comportamento del consumatore - che non può rivolgersi ad altri per l'acquisizione di un bene primario - risulta indebitamente condizionato dalla posizione di supremazia che l'ente rivendica grazie alla disponibilità di più strumenti, anche coercitivi, per soddisfare le proprie pretese economiche.

**151.** Tale condotta deve essere imputata anche a Publiservizi, in quanto, nel caso specifico, la stessa, nel fornire supporto al Consorzio nell'attività di acquisizione e gestione dei reclami, si occupa direttamente e in via principale della fase istruttoria relativa ai medesimi ed è quindi corresponsabile in merito alla tempistica di trattazione. Inoltre, la società è, in base al contratto d'appalto con il Gestore, direttamente responsabile del servizio di riscossione.

## **VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**152.** Ai sensi dell'art. 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.

**153.** In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio

del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

**154.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 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.

**155.** Con riferimento alla dimensione dei professionisti va osservato che il Consorzio, ancorché si trovi in una posizione di monopolio nella prestazione di un bene essenziale, presenta un fatturato modesto ed è in perdita. Anche Publiservizi presenta un fatturato di modesta entità.

**156.** Con riguardo alla gravità della pratica sub A), si tiene conto: i) dell'entità del pregiudizio economico subito dai consumatori consistente nell'impossibilità di pianificare tempestivamente le spese domestiche correlate ai consumi idrici; ii) della diffusione della pratica in considerazione, che riguarda tutti i consumatori serviti dal Consorzio.

**157.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che essa è stata posta in essere continuativamente dal luglio 2009 fino alla fine del 2012, all'atto dell'entrata in vigore della regolamentazione rilevante dell'AEEGSI<sup>121</sup>. Inoltre, per gli effetti della prescrizione, la durata della pratica viene qui considerata limitatamente al periodo 2010-2012.

**158.** Sulla base di tali elementi — e considerato il peculiare contesto socio-economico in cui opera il Gestore come richiamato nel parere di AEEGSI - si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro nella misura di 50.000 € (cinquantamila euro).

**159.** Tuttavia, in considerazione della situazione economica del professionista, che presenta condizioni non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro per la pratica sub A) nella misura di 40.000 € (quarantamila euro).

---

<sup>121</sup> Nel 2012, l'AEEGSI è intervenuta in merito alla trasparenza informativa in bolletta, con la Delibera n. 586/2012/R/idr, concernente l' "approvazione della prima direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del SII". Ivi, il relativo allegato dettaglia la tipologia di informazioni da rendere ai consumatori a partire dalla bolletta in merito, tra altro, a fatturazioni e consumi e, nello specifico ambito, anche alla "tipologia di tariffa applicata"

**160.** Con riguardo alla gravità della pratica sub B), si tiene conto: i) della natura dell'infrazione, caratterizzata da un significativo grado di offensività; ii) dell'entità del pregiudizio economico subito dai consumatori; iii) della debolezza contrattuale dei consumatori che, oltre a trovarsi in una situazione di asimmetria informativa, non hanno la possibilità di cambiare fornitore e subiscono la minaccia di vedersi sospendere la fornitura in caso di mancato pagamento degli importi o di ingiunzione fiscale; iv) dalla diffusione della pratica, che riguarda tutti i consumatori serviti dal Consorzio.

**161.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che essa è stata posta in essere dal 2011 e risulta ancora in corso.

**162.** Sulla base di tali elementi – e considerato il peculiare contesto socio-economico in cui opera il Gestore come richiamato nel parere di AEEGSI -, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro nella misura di 50.000 € (cinquantamila euro).

**163.** Tuttavia, in considerazione della situazione economica del professionista, che presenta condizioni non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro per la pratica sub B) nella misura di 40.000 € (quarantamila euro).

**164.** Con riguardo alla gravità della pratica sub C), si tiene conto di tutti gli elementi menzionati in riferimento alla pratica sub B).

**165.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che essa è stata posta in essere dal 2011 e risulta ancora in corso.

**166.** Sulla base di tali elementi – e considerato il peculiare contesto socio-economico in cui opera il Gestore come richiamato nel parere di AEEGSI - si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro nonché a Publiservizi S.r.l. – in quanto professionista operativamente investito della fase istruttoria dei reclami nonché diretto responsabile del servizio di riscossione dei canoni idrici per Conto di Consorzio Idrico Terra di Lavoro - nella misura di 100.000 € (centomila euro).

**167.** Tuttavia, in considerazione della situazione economica del Consorzio che presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa

pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro per la pratica *sub C*) nella misura di 80.000 € (ottantamila euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub A*) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante un'informativa omissiva e insufficiente sulle modifiche tariffarie introdotte, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai servizi offerti dal Gestore SII;

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub B*) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a determinare un indebito condizionamento nel consumatore – derivante dal timore del distacco della fornitura - circa il pagamento di somme non dovute correlate a consumi irregolarmente o non accertati;

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub C*) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a determinare un indebito condizionamento nel consumatore – derivante dagli ostacoli frapposti all'esercizio del diritto al reclamo nonché dal timore della sottoposizione a procedura privilegiata di recupero coattivo - circa il pagamento di somme dovute correlate a consumi irregolarmente o non accertati;

## DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera A), del presente provvedimento, posta in essere dal Consorzio Idrico Terra di Lavoro, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20 e 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera B), del presente provvedimento, posta in essere dal Consorzio Idrico Terra di Lavoro, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la continuazione;

c) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera C), del presente provvedimento, posta in essere dal Consorzio Idrico Terra di Lavoro, nonché dalla società Publiservizi S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la continuazione;

d) di irrogare al Consorzio Idrico Terra di Lavoro, per le violazioni di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 40.000 € (quarantamila euro);

e) di irrogare al Consorzio Idrico Terra di Lavoro, per le violazioni di cui alla precedente lettera b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 40.000 € (quarantamila euro);

f) di irrogare al Consorzio Idrico Terra di Lavoro, per le violazioni di cui alla precedente lettera c), una sanzione amministrativa pecuniaria di 80.000 € (ottantamila euro);

g) di irrogare alla società Publiservizi S.r.l., per le violazioni di cui alla precedente lettera c), una sanzione amministrativa pecuniaria di 100.000 € (centomila euro);

h) che il Consorzio Idrico Terra di Lavoro comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti b) e c);

i) che la società Publiservizi S.r.l. 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 c).

Le sanzioni amministrative irrogate di cui alle lettere d), e), f) e g) devono essere pagate 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'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, 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'art. 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'art. 135, comma 1, lettera 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'art. 41, comma 5, del Codice del processo

amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 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

*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*