



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9413 del 2023, proposto dall'Ente Acquedotti Siciliani in Liquidazione Coatta Amministrativa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Ester Daina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e Arera Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Federconsumatori Sicilia, non costituita in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 12817/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dell’Arera Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2025 il Cons. Stefano Lorenzo Vitale e uditi per le parti gli avvocati Ester Daina e l’Avvocato dello Stato Emanuele Manzo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Oggetto del presente giudizio è il provvedimento con cui l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito anche “Autorità” o AGCM”) ha sanzionato l’odierno appellante Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa (di seguito anche “EAS”) per una ritenuta pratica commerciale scorretta posta in essere in violazione degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

In particolare, l’Autorità ha contestato all’odierno appellante: a) di aver emesso negli anni 2020 e 2021 documenti contabili recanti addebiti per consumi idrici pregressi senza osservare gli obblighi informativi previsti dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria sulla prescrizione biennale nel settore idrico; b) l’inadeguata trattazione - *rectius*, il rigetto - di reclami/istanze di riconoscimento della prescrizione breve relativamente ai crediti relativi a consumi fatturati successivamente al 1° gennaio 2020 e risalenti ad oltre due anni dalla data di emissione della relativa bolletta.

Il ricorso proposto in primo grado da EAS è stato integralmente rigettato dal Tar che ha osservato al riguardo che:

- i primi due motivi di ricorso con cui l’EAS deduce di non poter essere inquadrato quale “professionista” ai sensi della disciplina consumeristica sono infondati, posto che deve qualificarsi come professionista ogni soggetto che, a qualunque titolo, partecipi alla realizzazione della pratica, traendone uno specifico e diretto vantaggio economico o commerciale, essendo irrilevante la forma giuridica ovvero la natura

privata o pubblica dell'autore della condotta ovvero la circostanza che l'ente ricorrente sia posto in liquidazione coatta amministrativa;

- è infondata anche la doglianza inerente all'applicabilità della prescrizione biennale dei consumi idrici: la legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. Legge di Bilancio 2018), all'art. 1, commi 4 e ss., oggetto di successive novelle, ha introdotto un regime di prescrizione biennale - c.d. "prescrizione breve" - per i crediti vantati dagli operatori del settore idrico per consumi pregressi e la decorrenza della nuova disciplina è stata individuata dalla delibera Arera n. 547/2019, laddove prevede che la prescrizione *de qua* decorre dal termine entro il quale il gestore è obbligato ad emettere il documento di fatturazione, come individuato dalla regolazione vigente e cioè una volta trascorsi 45 giorni solari dell'ultimo giorno del periodo di riferimento della fattura;

- sono infondate le censure in ordine alla quantificazione della sanzione, in quanto l'Autorità ha fatto un uso prudente del proprio potere discrezionale, attenendosi ai criteri previsti dall'articolo 11 della legge 689/1981, come richiamati dall'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo;

- quanto all'elemento soggettivo, la cui carenza è dedotta dal ricorrente quale esimente, "deve osservarsi come l'imputazione soggettiva dell'illecito consumeristico prescinda dalla sussistenza della mala fede o dell'intenzionalità della condotta, solo richiedendosi il difetto della diligenza professionale inteso come scostamento dal livello standard preteso dal professionista con riferimento alla fattispecie concreta".

L'EAS ha proposto appello avverso detta sentenza affidato a tre motivi.

Con il primo mezzo [ERRONEITA' E DIFETTO DI MOTIVAZIONE SUL PRIMO MOTIVO DEL RICORSO DI PRIME CURE; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 18, 19, 20, 22, 24, 25 E 27 DEL D.LGS. N. 206/2005 ("CODICE DEL CONSUMO"). VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1 E SEGUENTI DELLA DIRETTIVA 2005/29/CE. DIFETTO DI POTERE. CARENZA ASSOLUTA DI POTERE. VIOLAZIONE

DELL'ART. 3 DELLA L. N. 241/1990. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO DEI FATTI ED IRRAGIONEVOLEZZA. DIFETTO DI MOTIVAZIONE], l'appellante censura la sentenza laddove ha ritenuto di poter qualificare la stessa EAS quale professionista mentre, ad avviso di EAS, deve in senso contrario ritenersi che l'emissione delle fatture è avvenuta nell'ambito della procedura di liquidazione coatta amministrativa dell'Ente il quale non è gestore del sistema idrico essendo detta gestione rimasta in capo ai Comuni.

Con il secondo mezzo (ERRONEITA' E DIFETTO DI MOTIVAZIONE SUL SECONDO ED IL TERZO MOTIVO DEL RICORSO DI PRIMO GRADO; IN VIA SUBORDINATA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 18, 19, 20, 22, 24, 25 E 27 DEL CODICE DEL CONSUMO SOTTO ALTRO PROFILO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2 E 5 DELLA DIRETTIVA 2005/29/CE. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA- VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. N. 241/1990. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO, ED IRRAGIONEVOLEZZA. CARENZA DI MOTIVAZIONE), l'appellante contesta la sentenza gravata deducendo che:

- l'attività di fatturazione posta in essere da EAS in Liquidazione Coatta Amministrativa ed il rigetto dei reclami non configurano alcuna violazione del Codice del Consumo in quanto si tratta di attività rese sulla base delle precise indicazioni contenute nel parere dell'Avvocatura di Stato di Palermo, circa la non applicabilità della normativa in materia di prescrizione breve ai consumi pregressi, ed il Tar avrebbe errato nel non dare rilevanza a detto parere;
- rispetto ai consumi anteriori al 1° gennaio 2020, deve ritenersi applicabile il regime prescrizione quinquennale perché l'art. 1, comma 10, L. 205/2017 stabilisce chiaramente che le nuove disposizioni sulla prescrizione biennale si applicano alle fatture la cui scadenza è successiva al 1° gennaio 2020 e, pertanto,

nel caso di specie, al momento dell'emissione delle bollette, ancorché in data successiva al 1° gennaio 2020, i crediti relativi ai periodi di fatturazioni antecedenti al 2020 non potevano ritenersi già prescritti.

Con il terzo motivo (ERRONEITA' E DIFETTO DI MOTIVAZIONE SUL QUARTO MOTIVO DEL RICORSO DI PRIMO GRADO; IN VIA SUBORDINATA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 18, 19, 20, 22, 24, 25 E 27 DEL CODICE DEL CONSUMO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 11 L. N. 689/1981. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ. VIOLAZIONE DELL'ART. 3 L. N. 241/1990 DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE), EAS censura la sentenza laddove ha rigettato le doglianze in ordine alla quantificazione della sanzione, poiché l'AGCM ha del tutto omesso di considerare adeguatamente l'affidamento dell'Ente appellante ingenerato dal parere legale reso dall'Avvocatura dello Stato. Così che la violazione contestata non si sarebbe potuta ritenere grave.

Si sono costituite in resistenza le Autorità appellate che hanno chiesto il rigetto dell'appello.

All'udienza del 30 gennaio 2025, in vista della quale le parti hanno depositato memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

### DIRITTO

Il Collegio, in base alla regola della ragione più liquida, ritiene di poter esaminare con priorità il secondo motivo di ricorso che, nei sensi e nei limiti che di seguito si espongono, risulta fondato.

Come si è sopra detto, le contestazioni mosse dall'Autorità ad EAS si incentrano sul mancato rispetto, in sede di redazione dei documenti contabili e di esame dei reclami proposti dai consumatori, del regime di prescrizione biennale dei crediti, previsto dalla legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017), e dei conseguenti obblighi informativi.

Tuttavia, il Collegio osserva come la normativa non sia di facile interpretazione con riferimento alla applicabilità di tale nuovo termine di prescrizione anche ai crediti sorti in periodo antecedente al 2020.

La legge di bilancio 2018, all'art. 1, commi 4 e ss., ha introdotto un regime di prescrizione biennale - c.d. "prescrizione breve" - per i crediti vantati dagli operatori del settore idrico per consumi pregressi.

Nella versione originaria della detta normativa, tale nuovo regime era escluso "qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente" (art. 1, comma 5, legge di bilancio 2018) ma tale esclusione è stata poi abrogata dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160.

La norma prevede che il nuovo termine di prescrizione si applichi, per il settore idrico, alle fatture la cui scadenza è successiva al 1° gennaio 2020 [art. 1, comma 10, lett. c), legge di bilancio per il 2018 cit.].

Il primo giudice ha ritenuto che la normativa sia chiara nello stabilire che la prescrizione si applichi agli importi riguardanti consumi pregressi ultrabiennali, presenti nelle bollette di conguaglio e ricalcolo emesse prima del 1 gennaio 2020, ma che abbiano scadenza successiva a tale data. Altresì, il Tar ha richiamato anche la disciplina di cui alla Delibera Arera n. 547/2019, punto 3.2., che prevede l'obbligo per il gestore di informare l'utenza della possibilità di eccepire la prescrizione anche con riguardo alle fatture relative al servizio idrico emesse prima del 1° gennaio 2020, con scadenza successiva a tale data, per importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni.

Tuttavia, ad avviso del Collegio, vi sono elementi di incertezza in ordine all'interpretazione della normativa attestati anche da un recente arresto della Corte di cassazione che ha interessato proprio l'EAS e riguardante fatture dalla medesima emesse con scadenza successiva al 1° gennaio 2020 ma riguardanti consumi effettuati in anni anteriori (Cass., sez. I, ord. 29 maggio 2024, n. 15102).

Sul punto, la Corte di cassazione ha evidenziato che la novella riduce drasticamente il periodo di prescrizione, portandolo da cinque a due anni, con l'evidente intento di

restringere i tempi di incertezza nel rapporto tra ente acquedottistico e utente.

A fronte di tale “riduzione” del termine prescrizione, ad avviso della Corte sarebbe irragionevole applicare tale nuovo ridotto termine prendendo a riferimento, quale *dies a quo* di calcolo del termine medesimo, la scadenza del periodo di consumo. Ciò rappresenterebbe una irragionevole applicazione retroattiva della norma, che avrebbe l’effetto di “falcidiare” crediti sorti in epoca antecedente alla sua entrata in vigore e che diventerebbero prescritti con l’entrata in vigore della stessa.

La Corte di cassazione, pertanto, ha ritenuto di dover applicare a tale ambito, in via di *analogia iuris*, le disposizioni che regolano l’ambito di applicazione di nuove norme che hanno l’effetto di ridurre taluni termini per l’esercizio di diritti o per l’esercizio delle azioni giurisdizionali (la sentenza richiama l’art. 252 disp. att. c.c.). Pertanto, la Corte di cassazione ha concluso che il nuovo termine biennale di prescrizione, relativo al settore idrico, sebbene si applichi ai crediti portati dalle fatture la cui scadenza di pagamento sia successiva al 1° gennaio 2020, si deve calcolare individuando quale *dies a quo* la data di scadenza di pagamento delle fatture, purché, quanto alle prestazioni anteriori avvenute fino al 1° gennaio 2020, non si determini, a norma della legge precedente, un termine di prescrizione complessivo più lungo di quello quinquennale, dovendo in tal caso trovare applicazione tale ultimo termine.

Seguendo l’interpretazione data dalla Corte di cassazione, i crediti fatti valere da EAS relativi agli anni 2016 e successivi non dovrebbero considerarsi già prescritti al momento in cui EAS ha emesso le fatture oggetto di contestazione.

Deve al riguardo precisarsi che il provvedimento sanzionatorio dà atto che le fatture emesse da EAS riguarderebbero in alcuni casi anche crediti risalenti al 2015 (punto 35) e, tuttavia, la condotta specificamente presa in considerazione da tale provvedimento riguarda i crediti maturati negli anni successivi e per i quali EAS ha ritenuto non applicabile la prescrizione (cfr., in particolare, punti 38-43 e punto 92).

Senza necessità di stabilire nella presente sede quale sia effettivamente il regime di applicazione temporale del nuovo termine di prescrizione, emerge come l'interpretazione del quadro normativo rilevante al riguardo non sia univoca e possa risultare incerta anche per un operatore professionale.

Tale incertezza applicativa in ordine alla portata della normativa primaria si è riverberata anche sul quadro regolatorio, rendendo incerta l'applicabilità degli obblighi informativi previsti dalla delibera di Arera n. 547/2019, la cui inosservanza è stata contestata da EAS, con riguardo ai crediti risalenti a più di due anni.

Deve altresì evidenziarsi che EAS si è diligentemente attivata per verificare se il termine prescrizione biennale fosse effettivamente applicabile ai propri crediti chiedendo un parere all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo e sospendendo la riscossione dei detti crediti in attesa di ricevere l'avviso di detto Organo Legale.

L'Avvocatura distrettuale di Palermo si è espressa con parere n. 4849/2020.

Detto parere non risulta versato agli atti del presente giudizio e, tuttavia, risulta che EAS lo abbia prodotto in sede procedimentale in quanto di ciò si dà atto nel provvedimento impugnato (punti 38 e 45 e nota a piè di pagina n. 63).

Altresì, l'odierno appellante ha riportato testualmente alcuni passaggi rilevanti di detto parere nei propri scritti difensivi (pag. 4-5 dell'atto di appello) e l'AGCM, che come si è detto risulta aver acquisito copia di tale parere in sede procedimentale, non ha contestato la corrispondenza di tali stralci citati dall'odierno appellante all'effettivo contenuto del parere reso dall'Avvocatura erariale.

Da quanto così rappresentato da EAS, risulta che l'Avvocatura erariale, con parere adottato successivamente all'atto regolatorio di Arera sopra richiamato, abbia ritenuto che per il periodo 2016-2017 non sia applicabile il regime prescrizione biennale di nuova introduzione, "essendo le operazioni di verifica del consumo effettivo e bollettazione (necessariamente) antecedenti al maggio 2020 e dovendosi, pertanto, applicare il regime ordinario di prescrizione quinquennale, vigente al

momento in cui si è registrato il consumo e, quindi, è sorto il diritto”. Altresì, l’Avvocatura erariale ha rappresentato ad EAS in liquidazione coatta amministrativa l’obbligo per il curatore di adempiere celermente agli obblighi di fatturazione e registrazione per le operazioni effettuate dalla società quando si trovava *in bonis*.

L’EAS, pertanto, a fronte di un quadro normativo e regolatorio incerto, ha diligentemente chiesto un consulto all’Avvocatura erariale, Organo Legale pubblico particolarmente qualificato e la cui posizione istituzionale fa sì che l’eventuale scelta dell’Ente assistito di discostarsi dal parere ricevuto debba essere adeguatamente motivata.

Le circostanze di fatto sopra rappresentate sono tali da evidenziare l’assenza, in capo ad EAS, dell’elemento soggettivo che, a mente dell’art. 3 L. n. 689/1981, deve caratterizzare l’illecito amministrativo.

Alla luce di quanto esposto, il secondo motivo, nei limiti sopra illustrati, risulta fondato e, di conseguenza, possono essere assorbiti i restanti profili di censura, dal momento che l’appellante non ricaverebbe alcuna maggiore utilità dal loro eventuale accoglimento.

In conclusione, l’appello deve essere accolto e, per l’effetto, in integrale riforma della sentenza di prime cure, deve essere accolto il ricorso di primo grado con annullamento degli atti ivi impugnati.

Stante la complessità e novità della questione, le spese del doppio grado di giudizio devono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla gli atti ivi impugnati.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Stefano Lorenzo Vitale, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Lorenzo Vitale**

**IL PRESIDENTE**  
**Carmine Volpe**

**IL SEGRETARIO**