

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 settembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

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;

VISTI i propri provvedimenti del 22 ottobre 2014 e del 30 aprile 2015, con i quali sono stati disposti gli accertamenti ispettivi, ai sensi dell’art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso le sedi del professionista Abbanoa;

VISTO i propri provvedimenti del 25 febbraio 2015, 30 aprile 2015 e 1 luglio 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. Abbanoa S.p.A., in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera b), del Codice del Consumo. Abbanoa è una società per azioni costituita da tutti i Comuni della Sardegna ed ha come oggetto sociale la gestione del servizio idrico integrato (SII) nell'ambito territoriale ottimale (AATO) individuato nel territorio della regione Sardegna. La società Abbanoa presenta al 31 dicembre 2014 un fatturato pari a circa 248 milioni di euro<sup>1</sup>.

2. L'Associazione di Consumatori Adiconsum Sardegna, nonché le associazioni di consumatori CODICI Centro per i diritti del cittadino e Unione Nazionale Consumatori Sardegna, in qualità di segnalanti.

## **II. LE PRATICHE COMMERCIALI**

3. Il presente procedimento, basato su circa 600 segnalazioni pervenute all'Autorità da parte di singoli consumatori e associazioni – tra le quali Adiconsum, le cui segnalazioni (anche relative a molteplici consumatori) rappresentano più della metà delle segnalazioni ricevute)-, sulle 64 segnalazioni trasmesse, con nota del dicembre 2014, dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e i Servizi Idrici<sup>2</sup> (AEEGSI), e sulla documentazione acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi, concernente alcuni comportamenti commerciali posti in essere dal professionista in fase di erogazione del servizio idrico ed in particolare in sede di accertamento e verifica dei consumi, fatturazione e gestione dei reclami. Si tratta di condotte relative al rapporto di fornitura di un bene essenziale, quale l'acqua, offerto da un'impresa che opera in regime di monopolio legale, e quindi inerente ad un rapporto nel quale i consumatori non hanno possibilità di scelta e di

---

<sup>1</sup> Bilancio di esercizio 2014.

<sup>2</sup> Prot. n. 57695 del 10/12/2014, n. 333 dell'indice del fascicolo.

reazione con i normali strumenti consumeristici (cambio fornitore, rifiuto di pagamento), mentre il fornitore dispone di un'importante leva commerciale, quale la minaccia del distacco/sospensione/non allaccio della fornitura. Più in particolare, l'istruttoria ha riguardato le seguenti e distinte condotte:

***A) Modalità di rilevazione dei consumi, procedure e criteri di fatturazione, rilevazione e procedure di depenalizzazione tariffaria delle perdite occulte***

**4.** Nel primo periodo di gestione del servizio, in corrispondenza del progressivo trasferimento delle utenze dalle precedenti gestioni, Abbanoa ha iniziato a fatturare inviando ai consumatori bollette contenenti richieste di pagamento relative a consumi degli anni 2006 – 2011.

**5.** In particolare, i consumatori lamentano di non aver ricevuto alcun avviso preventivo dalla società, né in ordine alle modalità di calcolo applicate, né in ordine alla circostanza che si stava provvedendo all' applicazione di tariffe, determinate dall'AATO Sardegna, diverse da quelle preesistenti, né che le fatture avrebbero riguardato anche più annualità precedenti.

Gentile Cliente,  
da oggi è possibile visualizzare e scaricare le proprie fatture collegandosi al sito [www.abbanoa.it](http://www.abbanoa.it).  
Accedi alla sezione Fatture On Line e segui le istruzioni di registrazione al servizio, utilizzando Nome Utente e Password presenti nel riquadro in basso. In caso Lei abbia già effettuato la registrazione al servizio Fatture On Line dovrà invece utilizzare per l'accesso, Nome Utente e Password scelti in fase di registrazione.

Codice Cliente:  
5151677  
Codice ULM:  
7666212  
Fattura n.º:  
201102255703  
Data Emissione:  
11/05/2013

0014Stampa: 13/06/2013  
IN13006ALF0010001 UC GE02  
01291596 RGA20743004142  
00001352 2694 9 1

**Consumo**  
no. 329  
Periodo e tipo fatturazione:  
05/07 12/10  
ACCONTO

Giorni: 1319  
Importo totale  
€ 426,68  
Scadenza  
09/10/2013

Distretto 1  
Numero unico pronto intervento  
800022040

Info: [info.distretto@abbanoa.it](mailto:info.distretto@abbanoa.it)

Uffici e Orari Abbanoa S.p.A.  
Cagliari  
016 Via Garibaldi  
da Lun a Ven 08:15-18:15  
Tel: 049800974  
Fax: 07093755855

Quarta Gen./Finna  
Piazza Deas  
da Lun a Ven 08:15-12:15  
da Sab a Ven 14:30-16:00  
Tel: 049800974  
Fax: 0706676697

Ufficio Gestione clienti:  
[info@servizi.distretto@abbanoa.it](mailto:info@servizi.distretto@abbanoa.it)

Fatture Online  
<http://www.abbanoa.it>  
Area Fatture Online

Nome Utente: 5151677d  
Password: X32e658



Gentile cliente,  
Le inviamo la fattura relativa ai consumi per il periodo e con le modalità di pagamento indicate nella prima pagina del documento.

La ricordiamo che per poter usufruire delle tariffe agevolate previste per le famiglie residenti, residenti con basso reddito o numerose (composte da oltre cinque persone), è necessario farne apposita richiesta, mediante compilazione dei moduli "Autocertificazione" e "Modifica contrattuale" disponibili sul nostro sito e presso i nostri sportelli. **Al fine di agevolare il pagamento delle fatture di importo superiore a 100,00 Euro, abbiamo predisposto un piano dilazionato di pagamento. Troverà quindi in allegato, oltre al bollettino per il pagamento dell'ammontare complessivo da utilizzare nel caso in cui volesse provvedere con un unico versamento, anche i bollettini già compilati per il pagamento dilazionato in più rate.**

La invitiamo ad utilizzare esclusivamente i bollettini allegati, predisposti per la gestione automatica dell'incasso. Avvisiamo che l'utilizzo di bollettini compilati a mano può generare errori e comportare conseguentemente l'attivazione di procedure per il recupero del credito.

Eccezionalmente, in caso di smarrimento del bollettino premarcato, il versamento potrà essere effettuato in favore di Abbanoa S.p.A. indicando il nominativo del titolare dell'utenza, il codice utente ed il numero della fattura, tramite:

- a) bonifico bancario, indicando le seguenti coordinate bancarie internazionali:  
IT140760304800000063004563
- b) sito [www.poste.it](http://www.poste.it), attraverso addebito su conto corrente postale, carta postepay o carta di credito.

Al fine di non incorrere nell'addebito di eventuali interessi di mora, La invitiamo a provvedere al pagamento entro la data di scadenza.

Per maggiori informazioni di carattere commerciale, per poter accedere alla nostra modulistica oppure per avere notizie sulle tariffe e categorie tariffarie definite dall'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale della Sardegna, potrà accedere al sito [www.abbanoa.it](http://www.abbanoa.it)

svuolersi dell'ufficio "gestione clienti" all'indirizzo riportato a lato, nella sezione Uffici e Orari Abbanoa S.p.A. a mezzo posta elettronica all'indirizzo [infoclienti.distretto@abbanoa.it](mailto:infoclienti.distretto@abbanoa.it)

La informiamo che eventuali reclami devono essere presentati entro 60 gg. dalla data di emissione della fattura, compilando l'apposito modulo Reclami disponibile presso i ns. sportelli o scaricabile dal sito [www.abbanoa.it](http://www.abbanoa.it)

Il reclamo presentato oltre i termini indicati non garantisce l'evulsione dello stesso, non sospende la procedura di recupero del credito (inclusa la sospensione della fornitura) né l'emissione di successive fatture.

Per reclamo infondato o reclamo accolto che non comporti l'annullamento di fatture, verranno applicati interessi di mora ed eventuali oneri aggiuntivi previsti dal Regolamento in caso di ritardo nei pagamenti.

Ringraziandola per la disponibilità, porgiamo distinti saluti

Abbanoa S.p.A.

**TIPO FATTURAZIONE**

**SALDO:** Le letture indicate sono calcolate sulla base di rilevamenti eseguiti nel periodo di riferimento della fattura.  
**ACCONTO:** Le letture indicate sono stimate sui consumi storici e su letture precedenti il periodo fatturato. Per le nuove utenze sono stimate sulla base dei consumi medi regionali.

	Importo	Data Scadenza
Importo totale rata unica	426,68	09/10/2013
Prima rata	42,67	29/07/2013
Seconda rata	42,67	16/09/2013
Terza rata	42,67	02/11/2013
Quarta rata	42,67	20/12/2013
Quinta rata	42,67	06/02/2014
Sesta rata	42,67	26/03/2014
Settima rata	42,67	13/05/2014
Ultima rata	42,67	30/06/2014
Nonata rata	42,67	18/08/2014
Decima rata	42,68	04/10/2014

La dilazione concessa nella presente fattura, decade nel caso di mancato rispetto del puntuale pagamento di una o più rate.  
Gli interessi decorrono dalla data scadenza della rata unica.  
Le precedenti fatture risultano pagate.

Abbanoa S.p.A.

Sede Legale Via Strada, 25 - 08100 NARZO - Capitale Sociale € 125.043.513,00 i.v. - C.F., N.1. Reg. Imprese C.C.I.A.A. NU e P.IVA 0293439029



- 6.** Anche successivamente, Abbanoa ha più volte richiesto il pagamento di importi per gli anni precedenti (c.d. fatture pluriennali<sup>3</sup>) in un'unica bolletta<sup>4</sup>, senza fornire alcuna informazione o precisazione in merito ai quantitativi/importi riferibili a ciascun anno.
- 7.** Nel primo periodo di attività, inoltre, Abbanoa ha adottato sistemi di calcolo dei consumi assolutamente incerti e non controllabili, con la conseguenza di una fatturazione su consumi stimati per importi eccessivi e, soprattutto, non veritieri<sup>5</sup>. Molte segnalazioni lamentano l'invio di bollette con importi elevati relativi a consumi non verificati, in quanto basati sul calcolo presuntivo dei consumi, ovvero non tenendo conto delle letture effettuate dai consumatori<sup>6</sup>.
- 8.** Abbanoa ha inoltre addebitato i costi del servizio di depurazione anche nei casi in cui detto servizio non veniva reso.
- 9.** Negli anni successivi al 2011, Abbanoa ha emesso fatture non rispettando la tempistica prevista nella Carta dei Servizi e in alcuni casi anche per periodi superiori all'anno<sup>7</sup>; inoltre versano in atti numerose segnalazioni che lamentano il mancato ricevimento di bollette<sup>8</sup>.
- 10.** Da ultimo, nel periodo dicembre 2014 - marzo 2015, Abbanoa ha inserito nelle fatture inviate ai consumatori, specificamente nella prima pagina, un riquadro rosso con un importo qualificato come "morosità", privo di ulteriore dettaglio e spiegazione, ricomprendendo importi dovuti a diverso titolo, compresi anche quelli non ancora scaduti<sup>9</sup>.
- 11.** Molte segnalazioni lamentano che in caso di perdite occulte, consistenti in una perdita d'acqua dalla rete idrica oltre il contatore, con un conseguente

---

<sup>3</sup> In alcuni documenti Abbanoa utilizza la dizione "partite pregresse" con riferimento alla richiesta di pagamento effettuata per gli anni 2006 – 2012 con fatturazione pluriennale in un'unica bolletta. Il significato di tale dizione è quindi diverso da quello evidenziato dall'AEEGSI nel proprio parere, che fa invece riferimento ai c.d. conguagli regolatori di cui alla Delibera 643/2013. Dato che nel caso di specie non si valutano le modalità di fatturazione di tali conguagli, per evitare confusioni si eviterà di utilizzare il termine "partite pregresse".

<sup>4</sup> Cfr. bollette allegate alle segnalazioni prot. n. 37066 del 12/07/2013 e 37529 del 17/7/2013, nn 43 e 45 dell'indice del fascicolo;

<sup>5</sup> doc. 266/69 indice del fascicolo; cfr. anche segnalazione prot. 40156 del 12/6/2015, doc. n. 652 dell'indice del fascicolo.

<sup>6</sup> Segnalazione Prot. 28021 del 9/4/2015 n.503 indice del fascicolo; Prot. 30299 del 21/4/2015 n. 558 indice del fascicolo.

<sup>7</sup> Segnalazione Prot. n.28467 del 14/4/2015 n.521 indice del fascicolo.

<sup>8</sup> Segnalazioni Prot. 26650 del 1/4/2015 n. 458 indice del fascicolo; Prot. 28089 del 10/4/2015 n. 516 indice del fascicolo ; Prot. 30187 del 21/4/2015 n.550 indice del fascicolo.

<sup>9</sup> Circa 50 segnalazioni di singoli consumatori di cui da ultimo segnalazioni Prot. n.26561 del 31/3/2015, n 457 indice del fascicolo; prot. n. 29579 del 17/4/2015 n 544 indice del fascicolo; Prot. n. 29918 n. 548 indice del fascicolo; Prot. n. 30050 del 20/4/2015 n. 547 indice del fascicolo; Prot. 30195 e Prot. 30217 del 21/4/2015; Prot. 30368 del 22/4/2015 nn. 555, 553, 560 indice del fascicolo.

consumo anomalo per il consumatore, Abbanoa non abbia prontamente verificato e allertato il consumatore su tale situazione critica di consumo<sup>10</sup>, procedendo a fatturare importi significativi, corrispondenti a consumi anomali; anche dopo la presentazione di reclami, il professionista ha accordato una riduzione, c.d. depenalizzazione, relativa solo alla quota del servizio di fognatura e depurazione per i consumi di un solo anno.

### ***B) Richieste di pagamento di morosità pregresse al nuovo subentrante***

**12.** Nel caso di utenze con morosità pregresse, molti consumatori hanno evidenziato che Abbanoa non consentiva la voltura ad un nuovo consumatore, se non a seguito del saldo delle morosità pregresse<sup>11</sup>. Infatti, dalle segnalazioni e dalle procedure acquisite risulta che, nel caso di richiesta di attivazione da parte di un nuovo consumatore di un'utenza con morosità, la richiesta non veniva elaborata ed automaticamente attivata, neppure nel caso di dimostrata estraneità del nuovo consumatore, risultando soggetta ad espressa autorizzazione da parte del direttore generale, almeno fino al 2013.

### ***C) Le modalità di riconoscimento e di gestione dei reclami e le procedure di messa in mora e distacco***

**13.** Molte segnalazioni lamentano l'inadeguata gestione dei reclami, la mancata risposta ai reclami degli utenti, ovvero una risposta non esaustiva o non risolutiva - con conseguente necessità di inoltro di ulteriore reclamo allo stesso o ad altro canale – nonché la prosecuzione delle procedure di messa in mora e distacco dell'utenza in pendenza di risposta; inoltre, le procedure di riscossione proseguono anche nel caso di reclami parzialmente accolti con sospensione del pagamento della fattura in attesa del ricalcolo<sup>12</sup>, ovvero quando è in corso una procedura di conciliazione<sup>13</sup>.

**14.** In particolare, Abbanoa non ha considerato e trattato moltissimi reclami solo perché non presentati attraverso il modulo predisposto dalla società; essi sono rimasti senza risposta e senza alcuna rilevanza sulle procedure di

---

<sup>10</sup> Segnalazioni Prot. 26529 del 31/3/2015 n. 451 indice del fascicolo; Prot. 26714 del 1/4/2015 n. 460 indice del fascicolo; Prot. 28186 del 10/4/2015 n. 514 indice del fascicolo; Prot. 28467 del 13/4/2015 n. 521 indice del fascicolo; Prot. 29593 del 17/4/2015 n. 546 indice del fascicolo.

<sup>11</sup> Cfr. OdS 12/2012, 89/2013 e 24/2014 doc. nn. 589/140, 589/141 indice del fascicolo.

<sup>12</sup> Circa 200 segnalazioni da ultimo Prot. n. 29048 del 15/4/2015 n. 539 indice del fascicolo.

<sup>13</sup> Segnalazione Prot. n. 28467 del 13/4/2015 n. 521 indice del fascicolo.

recupero del credito e quindi sulle procedure di morosità e poi di distacco della fornitura.

**15.** Inoltre, altre segnalazioni evidenziano che anche in altri casi, pur in presenza di reclami accettati dal professionista e di procedure di conciliazione avviate, le procedure di riscossione non vengono sospese e proseguono con ripetute intimazioni, messe in mora, minaccio di slaccio delle utenze e finanche “slaccio” delle utenze -, azioni dotate di una particolare capacità persuasiva che portano la maggior parte dei consumatori a pagare l’importo richiesto per non vedersi sospeso il servizio idrico, che rappresenta, come noto, un servizio di prima necessità<sup>14</sup>. Abbanoa infine richiede il pagamento anche di fatture annullate dal giudice di pace, minacciando la sospensione del servizio idrico se non si effettua il pagamento di dette bollette.<sup>15</sup>

#### ***D) Pubblicità di un numero verde per l’assistenza ai clienti***

**16.** Da ultimo, Abbanoa pubblicizza, sia tramite internet che con tabellari sulla stampa<sup>16</sup> o affissioni pubblicitarie<sup>17</sup>, un numero verde per l’assistenza ai clienti con modalità grafiche e cromatiche tali da creare confusione sulla natura gratuita dello stesso, posto che in realtà si tratta di un numero a pagamento<sup>18</sup> ed, inoltre, omette informazioni rilevanti quale l’indicazione dei costi che il consumatore deve sostenere per ricevere la suddetta assistenza amministrativa telefonica da parte del professionista.

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

**17.** In relazione alle condotte sopra descritte, in data 28 ottobre 2014 è stato comunicato alle Parti l’avvio del procedimento istruttorio PS8949 nei confronti del professionista Abbanoa, per possibile violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lettera *d*), 22 comma 1, 2 e 4, lettera *c*), 24 e 25, lettere *a*) e *d*), del Codice del Consumo, in quanto: (i) l’omissione da parte del

---

<sup>14</sup> Circa 200 segnalazioni da ultimo Prot. n. 28467 del 13/4/2015 n. 521 indice del fascicolo, Prot. n. 29048 del 15/4/2015, Prot. 40496 del 15/6/2015 nn. 539 e 654 indice del fascicolo.

<sup>15</sup> Cfr. segnalazione Prot. 37848 del 1/6/2015 n. 634 indice del fascicolo;

<sup>16</sup> La Nuova Sardegna del 31 dicembre 2014 - 22 febbraio 2015 L’Unione Sarda del 22 febbraio 2015.

<sup>17</sup> n 589/114 indice del fascicolo

<sup>18</sup> n 502 indice del fascicolo; Segnalazione Prot. 26529 del 31/3/2015, n . 451 indice del fascicolo.

professionista di una qualunque forma di comunicazione circa l'entrata in vigore di nuove tariffe, con efficacia retroattiva a far data dal 2011; (ii) la reiterata fatturazione sulla base di consumi presunti, con addebito di servizi non prestati, quali ad esempio i servizi di depurazione; (iii) la minaccia dell'interruzione del servizio idrico a fronte di fatture contestate o prescritte, nonché in presenza di procedure di conciliazione, sarebbero stati comportamenti contrari alla diligenza professionale ed idonei a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico dei consumatori in relazione al servizio prestato dal professionista.

**18.** L'iter procedimentale successivo è stato il seguente:

- in data 28 ottobre 2014 è stato svolto un accertamento ispettivo presso la sede di Cagliari e la sede di Nuoro della società Abbanoa;
- in data 28 novembre 2014 si è svolta l'audizione dei rappresentanti della società Abbanoa;
- in data 4 dicembre 2014 l'associazione di consumatori CODICI ha presentato istanza di partecipazione al procedimento.
- in data 10 dicembre 2014 è stato reso noto alle parti l'accoglimento della predetta istanza;
- in data 10 dicembre 2014 l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici<sup>19</sup> ha trasmesso 64 segnalazioni di consumatori, attinenti alcune problematiche degli utenti del settore idrico, riguardanti la società Abbanoa;
- in data 17 dicembre 2014 e in data 27 luglio 2015 Abbanoa ha inviato due distinte memorie;
- in data 26 e 27 gennaio 2015 sono state inviate da Abbanoa note integrative relative ad articoli di stampa riguardanti le contestazioni formulate da Adiconsum;
- in data 13 febbraio e 16 marzo 2015 sono pervenute, per conoscenza, da parte di Abbanoa, comunicazioni inviate all'associazione Adiconsum relative al termine della procedura sperimentale di conciliazione;
- in data 25 febbraio 2015, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;
- in data 26 marzo 2015 sono pervenute da parte di Abbanoa alcune informazioni in merito alle delibere che regolano il servizio idrico;
- in data 8 aprile 2015 si è svolta l'audizione dei rappresentanti dell'associazione Adiconsum;

---

<sup>19</sup> Prot. n. 57695 del 10/12/2014 n. 333 indice del fascicolo.

- in data 30 aprile 2015, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;
- in data 30 aprile 2015 è stata comunicata l'integrazione oggettiva del procedimento, pervenuta alla parte in data 6 maggio 2015;
- in data 6 maggio 2015 è stato svolto un accertamento ispettivo presso la sede di Cagliari di Abbanoa;
- in data 1° luglio 2015, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie.

**19.** In data 2 luglio 2015 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento, fissata al 23 luglio 2015. In tale sede sono state precisate le condotte presumibilmente in contrasto con il Codice del Consumo, imputabili ad Abbanoa, contestando al professionista sei distinte pratiche:

- 1) Fatturazione. A far data dal 2011, fatturazione retroattiva sulla base di consumi presunti, nonché omesse informazioni circa l'entrata in vigore di nuove tariffe con efficacia retroattiva, adottando sistemi di calcolo dei consumi assolutamente incerti e non controllabili, con la conseguenza di una fatturazione su consumi stimati per importi eccessivi e, soprattutto, non veritieri<sup>20</sup>. Addebito di servizi non prestati, quali ad esempio i servizi di depurazione.
- 2) Fatturazione. Con riferimento agli anni 2012-2014, mancata rilevazione dei consumi con le periodicità prescritte dal Regolamento del servizio idrico; mancato rispetto della periodicità di invio delle bollette<sup>21</sup>, nonché mancato invio delle medesime<sup>22</sup>; invio di fatture di conguaglio di importo elevato, anche in presenza di autoletture comunicate dagli utenti<sup>23</sup>, senza prevedere una loro rateizzazione a condizioni agevolate; Fatturazione pluriennale; Indicazione di morosità in bolletta<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Doc. n .589/150 indice del fascicolo ; cfr. anche segnalazione prot. 40156 del 12/6/2015 n. 652 indice del fascicolo.

<sup>21</sup> Segnalazione Prot. n.28467 del 14/4/2015 n. 521 indice del fascicolo

<sup>22</sup> Segnalazioni Prot. 26650 del 1/4/2015 n. 458 indice del fascicolo; Prot. 28089 del 10/4/2015 n. 516 indice del fascicolo; Prot. 30187 del 21/4/2015 n.550 indice del fascicolo.

<sup>23</sup> Segnalazione Prot. 28021 del 9/4/2015 n 503 indice del fascicolo; Prot. 30299 del 21/4/2015 n. 558 indice del fascicolo.

<sup>24</sup> Circa 50 segnalazioni di singoli consumatori di cui da ultimo segnalazioni Prot. n. 29579 del 17/4/2015 n. 544 indice del fascicolo; Prot. n. 29918 n. 548 indice del fascicolo; Prot. n. 30050 del 20/4/2015 n. 547 indice del fascicolo; Prot. 30195 e Prot. 30217 del 21/4/2015 nn. 555 e 553 indice del fascicolo; Prot. 30368 del 22/4/2015 n. 560 indice del fascicolo

3) Perdite occulte. Mancata adozione di misure per evidenziare perdite occulte all'impianto idrico<sup>25</sup>, come la regolare fatturazione sulla base dei consumi effettivi, inerzia in presenza di segnalazioni al riguardo, ovvero fatturazione dei consumi derivanti da perdite occulte, senza adottare criteri di compensazione (c.d. depenalizzazione).

4) Richieste di pagamento di morosità pregresse al nuovo subentrante<sup>26</sup>.

5) Procedure di reclamo: le modalità di riconoscimento e di gestione dei reclami, la minaccia di interrompere il servizio idrico a fronte di fatture contestate o prescritte, anche in corso di procedura di conciliazione, sospensione della fornitura senza preavviso in pendenza di reclami - anche parzialmente accolti con sospensione del pagamento della fattura in attesa del ricalcolo<sup>27</sup>, ovvero quando è in corso una procedura di conciliazione<sup>28</sup>, anche in ragione di un mancato coordinamento tra gli uffici del professionista; effettuazione di distacchi della fornitura d'acqua senza preavviso, o comunque senza rispettare le procedure previste dal Regolamento del servizio idrico. Abbanoa infine richiede il pagamento anche di fatture annullate dal giudice di pace, minacciando la sospensione del servizio idrico se non si effettua il pagamento di dette bollette.<sup>29</sup>

6) Ambigue ed omesse informazioni relative alla pubblicità di un numero verde per l'assistenza ai clienti, mentre si tratterebbe di un numero a pagamento.

**20.** In data 24 luglio 2015 è pervenuta la memoria conclusiva di Abbanoa. In data 27 luglio 2015 e in data 11 agosto 2015 sono pervenute, da parte di Abbanoa, istanze di audizione. Con lettere, rispettivamente, del 31 luglio e del 18 agosto 2015, è stato comunicato il rigetto delle predette istanze, in quanto entrambe pervenute oltre il termine di chiusura della fase istruttoria (23 luglio 2015).

### *1) Le evidenze acquisite*

**21.** Abbanoa è una società per azioni costituita nel 2004 da tutti i Comuni

---

<sup>25</sup> Segnalazioni Prot. 26529 del 31/3/2015 n.451 indice del fascicolo; Prot. 26714 del 1/4/2015 n. 460 indice del fascicolo; Prot. 28186 del 10/4/2015 n. 514 indice del fascicolo; Prot. 28467 del 13/4/2015 n. 521 indice del fascicolo; Prot. 29593 del 17/4/2015 n. 546 indice del fascicolo

<sup>26</sup> Cfr. Segnalazioni prot. 35994 del 4/7/2013 n. 38 indice del fascicolo; prot. 48767 del 22/10/2013 n. 63 indice del fascicolo; prot. 13725 del 3/2/2014 e Verbale audizione Adiconsum n. 502 indice del fascicolo.

<sup>27</sup> Circa 200 segnalazioni da ultimo Prot. n. 29048 del 15/4/2015 n. 539 indice del fascicolo.

<sup>28</sup> Segnalazione Prot. n. 28467 del 13/4/2015 n. 521 indice del fascicolo.

<sup>29</sup> Cfr. segnalazione Prot. 37848 del 1/6/2015 n. 634 indice del fascicolo.

della Sardegna ed ha come oggetto sociale la gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale (ATO), individuato nel territorio della regione Sardegna. Abbanoa è subentrata nella gestione del servizio idrico della regione Sardegna, intervenendo con obiettivi di razionalizzazione ed efficienza, in una situazione fattuale di disordine e abbandono, sia dal un punto di vista della struttura della rete idrica, che della gestione del servizio. In particolare, Abbanoa si è trovata ad affrontare una situazione di carenze delle banche dati anagrafiche degli utenti, allacci abusivi alla rete idrica, contatori obsoleti o non funzionanti, mancate fatturazioni da parte dei precedenti gestori, ecc..

i) *Pratica sub A)*

**22.** Almeno a partire dal 2011, Abbanoa ha inviato ai consumatori fatture pluriennali contenenti richieste di pagamento relative a consumi degli anni 2006 – 2011, nelle quali erano applicate retroattivamente le nuove tariffe, senza fornire in molti casi alcuna comunicazione in merito alle intervenute variazioni tariffarie. Infatti, il professionista non ha reso nota a molti propri utenti la circostanza che, a seguito della creazione di un gestore unico del servizio idrico, anche la tariffa sarebbe stata unica per il territorio ricadente nell'AATO Sardegna e di conseguenza che sarebbe avvenuta una modifica del costo del servizio ed in particolare delle tariffe relative ai consumi idrici. In ragione di ciò, almeno le prime bollette successive al subentro nelle precedenti gestioni, avrebbero potuto riguardare i consumi di più anni e sarebbero state calcolate applicando, per ogni singolo anno, le nuove tariffe determinate dall'AATO della Sardegna. Le bollette inviate contenevano effettivamente la richiesta di pagamento per importi relativi anche a più anni di consumo<sup>30</sup>, come risulta dall'esame delle bollette inviate in allegato alle segnalazioni dei consumatori<sup>31</sup>, una delle quali è stata riportata in precedenza.

**23.** Le evidenze acquisite mostrano infatti che Abbanoa non ha adottato particolari modalità di comunicazione relativamente alle modifiche tariffarie. Il piano di comunicazione per gli anni 2010 – 2012, acquisito in ispezione, non contiene alcuna indicazione circa la necessità di portare a conoscenza

---

<sup>30</sup> Cfr Verbale audizione rappresentanti Abbanoa del 28 novembre 2014 n. 317 indice del fascicolo; doc. n. 589/133 indice del fascicolo.

<sup>31</sup> A mero titolo di esempio tra tante, cfr. Segnalazione prot. n. 37066 del 12/07/2013 e 37529 del 17/7/2013, nn. 43 e45 indice del fascicolo

degli utenti le informazioni relative alle richieste di pagamento che sarebbero state effettuate da Abbanoa per gli anni precedenti ovvero la richiesta di pagamento di detti importi in un'unica soluzione. Unico obiettivo del piano di comunicazione è quello di porre in risalto l'utilità sociale ed economica di avere una Società unica per la gestione delle acque, il valore delle scelte che tale Società ha fatto, o intende fare, e i riflessi positivi che tale operato ha, o può avere, sul benessere della comunità, a fronte delle criticità diffuse tra la collettività degli utenti, quali ad esempio *“con l'avvento del gestore unico il servizio di erogazione dell'acqua non è migliorato; il costo del servizio è economicamente più oneroso del precedente; la tariffa unica è iniqua in quanto non tiene conto delle diversità territoriali, delle differenze di reddito e della composizione del nucleo familiare”*; peraltro, dallo stesso Piano, sopra citato, risulta che Abbanoa era consapevole di operare in un panorama *“dove la relazione tra Aziende e cittadini è mutata in modo radicale”*.

**24.** In tale contesto, la società non ha adottato alcuna misura informativa, al fine di portare a conoscenza dei consumatori le modifiche tariffarie e le ragioni della richiesta di pagamento degli importi relativi ad annualità pregresse. Le comunicazioni inviate in allegato alla bolletta, infatti, non contengono alcuna precisazione e spiegazione in merito.

*Mancata rilevazione dei consumi con le periodicità prescritte dal Regolamento del servizio idrico; fatturazione sulla base di consumi stimati; mancato rispetto della periodicità di invio delle bollette, nonché mancato invio delle medesime; invio di fatture di conguaglio di importo elevato, anche in presenza di autoletture comunicate dagli utenti, senza distinzione dei consumi annuali*

**25.** Molti consumatori lamentano l'invio di bollette da parte di Abbanoa con importi elevati relativi a consumi non verificati, e quindi basati sul calcolo presuntivo degli stessi. In particolare, i consumatori lamentano che, dopo non aver ricevuto per interi anni fatture per i consumi fruiti, sono state recapitate da Abbanoa fatture riguardanti consumi pluriennali, di importi relevantissimi, calcolati sulla base di nuove tariffe.

**26.** Dalle evidenze acquisite risulta che tale fatturazione è stata effettuata per molte utenze sulla base di stime dei consumi; infatti, come rappresentato

dalla società<sup>32</sup>, all'ingresso di Abbanoa nella gestione del servizio idrico il 99,99% delle utenze previste all'interno delle banche dati non erano certificate; fino alla verifica ed alla certificazione dei dati anagrafici, delle letture di partenza e degli altri dati necessari ad una corretta fatturazione, la società ha quindi emesso fatture in acconto, basate anche su stime dei consumi. Tali stime erano basate sui dati di misura disponibili (ivi inclusi i consumi medi storici forniti dai precedenti Gestori) o, in mancanza, sui consumi medi regionali.

**27.** Le evidenze disponibili mostrano tuttavia che, in molti casi, i sistemi di stima adottati dalla società hanno portato ad una fatturazione per importi eccessivi e, soprattutto, non veritieri<sup>33</sup>. Ciò appare confermato dal fatto che la stragrande maggioranza dei reclami ricevuti da Abbanoa riguarda letture e consumi (pari al 56% dei 150 mila reclami ricevuti nel periodo 2008-2014<sup>34</sup>) - ossia reclami che riguardano in larga misura fatture riportanti consumi incongruenti con le letture rilevate dal consumatore - e che l'85% di tali reclami chiusi nel periodo 2012-2014 siano stati ritenuti "fondati"<sup>35</sup>.

**28.** Inoltre, da una mail del 26 gennaio 2010, risulta chiaramente che l'emissione delle fatture calcolate sulla base di consumi presunti è una prassi di cui Abbanoa era pienamente consapevole. Le stime effettuate da Abbanoa si sono rivelate, in diversi casi, largamente in eccesso rispetto ai consumi effettivi; a fronte di contestazioni da parte dei consumatori, anche con l'invio del dato di consumo reale (autolettura), il professionista non ha proceduto alla rettifica delle fatture. Nella mail citata, infatti, alle proposte operative di un funzionario, riguardo al ricalcolo delle fatture basate su consumi eccessivi, il Direttore Generale risponde negativamente (tali risposte sono state evidenziate in grassetto sottolineato):

***“ Fatture con consumi presunti eccessivi: ricalcolo sulla base dei consumi reali o, nella momentanea impossibilità, sulla base della media dei consumi negli ultimi 5 anni; No il consumo eccessivo di per sé non giustifica alcun ricalcolo; se passa la linea del ricalcolo solo in base al consumo ritenuto***

---

<sup>32</sup> Cfr verbale audizione Abbanoa del 28/11/2014 n.317 indice del fascicolo e successiva memoria n. 335 indice del fascicolo.

<sup>33</sup> doc. 266/69 indice del fascicolo; lettera Autorità d'ambito 13 marzo 2009; cfr. anche segnalazione prot. 40156 del 12/6/2015 n. 652 indice del fascicolo

<sup>34</sup> Doc. n. 589/1123 indice del fascicolo. Tale motivazione è la principale (38%) anche nei reclami fuori format, Doc n. 589/35 indice del fascicolo.

<sup>35</sup> Tabella tipologia reclami doc. n.266/18 indice del fascicolo. In particolare, nel 2012 sui 5447 reclami con questa causale 4636 sono risultati fondati; nel 2013 su 3046 reclami con la medesima causale 2734 sono stati chiusi come fondati.

**eccessivo è necessario modificare il regolamento, che prevede già in determinate circostanze il ricalcolo sulla base dei consumi medi**

*Utenti che segnalino un consumo inferiore a quello indicato nell'avviso di pagamento: ricalcolo delle fatture sulla base dei consumi reali segnalati; **No non si confonda la fatturazione in acconto con l'addebito di consumi inferiori alla media. Se passa questa forma di ricalcolo dobbiamo rettificare anni di fatturazione***<sup>36</sup>.

**29.** Inoltre, nello stesso periodo, risulta che Abbanoa non abbia tenuto conto delle autoletture effettuate dai consumatori<sup>37</sup>.

**30.** La mole di reclami dovuti ad errata lettura appare connessa anche alle deficitarie procedure di verifica dei dati di misura. Fino alla fine del 2013, infatti, i controlli sulle misure avvenivano per lo più nella fase di inserimento delle letture, confrontando le letture con le stime effettuate da Abbanoa, basate sui criteri prima ricordati. Solo dal 2014 Abbanoa si è dotata di un sistema di verifica dei consumi effettivi, attraverso il “*Protocollo su controllo qualità del dato da fatturare*”, che regola le attività dell'ufficio preposto (denominato Misure) e supporta il processo di Fatturazione. Sino ad ora, Misure non aveva alcun alert o evidenza di dati sul consumo in fatturazione se non il valore assoluto complessivo (non confrontabile con medie o storico)<sup>38</sup>.

**31.** A partire dal 2014, le procedure di verifica dei dati di misura sono state estese anche alle autoletture, prevedendo che, se l'autolettura non è coerente con i dati certificati di Abbanoa (fotografia del contatore con coordinate GPS e data rilievo) viene annullata, nel senso che rimane visibile nel software gestionale con tutte le altre letture (e quindi contribuisce a rendere evidenti le letture sulla posizione), ma non è utile per il calcolo della fattura<sup>39</sup>. In ogni caso, neppure a seguito della procedura descritta, risulta agli atti che Abbanoa invii una comunicazione al cliente circa la non congruità del dato di consumo trasmesso dallo stesso.

**32.** Inoltre, sempre in quel periodo, Abbanoa ha addebitato i costi del servizio di depurazione anche nei casi in cui detto servizio non è stato reso. Infatti, la società non è a conoscenza dell'effettiva erogazione del servizio di

---

<sup>36</sup> Doc. n. 266/69 indice del fascicolo.

<sup>37</sup> Doc. n.589/905 indice del fascicolo.

<sup>38</sup> Doc. 589/1152 indice del fascicolo.

<sup>39</sup> Cfr. doc. n. 589/1152 indice del fascicolo.

depurazione da parte dei Comuni<sup>40</sup>. Nel corso dell'audizione dei rappresentanti della società, gli stessi hanno affermato di non essere in grado di sapere se il servizio di depurazione sia effettivamente reso dai Comuni o meno, in quanto non è prevista alcuna comunicazione sull'effettività del servizio, tra gestori del servizio di depurazione e Abbanoa; pur tuttavia la società addebita comunque ai consumatori il costo del servizio richiedendone il pagamento nelle bollette.

**33.** Peraltro, dalle procedure sulla Gestione reclami per erroneo addebito servizio di fognatura e depurazione e attività di rettifiche fattura, emerge che Abbanoa si attiva solo a fronte di un'istanza dei clienti, pur essendo consapevole della situazione, ovvero che non tutti i Comuni dispongono del servizio di depurazione.

**34.** Rileva, inoltre, che in molte bollette le richieste di pagamento dei consumi relativi agli anni 2005-2011 venissero presentate cumulativamente in un'unica bolletta, precludendo la possibilità di farne valere separatamente l'eventuale prescrizione<sup>41</sup>. Dagli atti risulta che Abbanoa ancora nel 2013, 2014 e 2015 abbia richiesto mediante invio di un'unica bolletta il pagamento dei consumi sostenuti negli anni precedenti, per alcuni dei quali i consumatori avrebbero potuto eccepire la prescrizione.

---

<sup>40</sup> Doc. n. 317 indice del fascicolo verbale audizione della società del 28/11/14. I servizi forniti e fatturati vengono indicati nel dettaglio. Tuttavia va precisato che, in primo luogo, non tutti i Comuni dispongono del servizio di depurazione, in secondo luogo, che, contrariamente alla regola, il contratto spesso non specifica i servizi effettivamente goduti dall'utente. Può accadere che nel contratto sia indicato un servizio che il Comune non ha effettivamente predisposto. La base contrattuale originaria poteva indicare servizi che in realtà non c'erano. In alcuni casi si è verificato quanto affrontato nella sentenza della Corte Cost. 335/2008. A seguito della sentenza (peraltro menzionata nelle segnalazioni) Abbanoa si è attivata per i dovuti accertamenti, effettuando il predetto censimento. Ne discende che a partire dal 2013 vi è la certezza rispetto a ciascuna utenza dei servizi goduti.

<sup>41</sup> Segnalazione prot. n. 37066 del 12/07/2013 e 37529 del 17/7/2013 nn. 43 e 45 indice del fascicolo.

**CONTATTI UTILI**  
 DISTRETTO 3 info@abbanoia.it  
 Prulunga Via Donizetti - 09025 Santulini - Loc. Nuragomus  
 Dal lun al ven, ore 08:15 - 12:30 e 14:30 - 16:00  
 Via Grazia Deledda 3 - 09033 Isili  
 Il mar, mer e gio, ore 08:30 - 12:30

**SEGNALAZIONE GUASTI**  
 800 022 040

**ASSISTENZA CLIENTI CALL CENTER**  
 848 800 974

**RECLAMI** reclami.protocollo@abbanoia.it

**AUTOLETTURA** autolettura@abbanoia.it

**DATI CLIENTE**  
**CODICE UTENTE 5004004**  
 PITTAU LUIGI  
 VIA NUORO 8  
 09030 PABILLONIS CA  
**CODICE FISCALE/P.IVA** PTLGU69H12G207B  
**PTTLGU69H12G207B**

**FATTURE ONLINE** [www.abbanoia.it](http://www.abbanoia.it)  
 È possibile visualizzare e scaricare le proprie fatture collegandosi al sito. Accedi alla sezione "Fatture OnLine" e segua le istruzioni di registrazione al servizio, utilizzando il Nome Utente e la password riportati nella colonna adiacente. In caso Lei abbia già effettuato la registrazione al servizio dovrà invece utilizzare per l'accesso il Nome Utente e la Password scelti in fase di registrazione.

**NOME UTENTE** 5004004d3  
**PASSWORD** rw8H33L

**PITTAU LUIGI**  
**VIA NUORO 8**  
**09030 PABILLONIS VS**

**FATTURA** NUMERO 201503340041  
 DEL 29/04/2015

Fattura emessa in qualità di gestore unico ATO Sardegna ai sensi della L.R. 29/1997. Le tariffe sono deliberate dall'Ente d'Ambito (ai sensi della delibera AEEGSI 643/09/04), ultimo aggiornamento N°48 del 19.12.2014

**PERIODO FATTURAZIONE**  
 01/01/2012 - 17/03/2015

**TIPOLOGIA FATTURAZIONE**  
 Bolletta di consumo (consumi rilevati)

**DATI FORNITURA**  
**UBICAZIONE**  
 VIA NUORO 8 - 09030 PABILLONIS

**UNITÀ IMMOBILIARI** 1  
**CODICE ULM** 5004666  
**MATRICOLO CONTATORE** 148A141734  
**TARIFFA APPLICATA** CONTRATTO USO DOMESTICO E ASSIMILATI  
**TIPOLOGIA UTENZA** CONTRATTO USO DOMESTICO E ASSIMILATI

RIEPILOGO IMPORTI	
Totale Quota Fissa	52,22
Totale Acquedotto	2.101,76
Totale Fognatura	223,89
Totale Depurazione	555,45
Totale Oneri di Perequazione	5,76
Saldo fatture precedenti	-862,79
Totale Addebiti/accrediti diversi	0,78
Totale netto iva	2.077,07
Totale IVA	207,63
<b>Totale Fattura</b>	<b>2.284,70</b>

**Totale della bolletta** € 2.284,70  
**Scadenza bolletta il 02/11/2015**

**DA PAGARE (fatture scadute e a scadere)**

Risultano importi non pagati per un totale di Euro 1.180,77 (Incassi aggiornati indicativamente a 15gg precedenti l'emissione della fattura)

**PAGAMENTI**

Pagamento da effettuare entro la scadenza indicata nella rata unica o nei 10 bollettini rateizzati. Questa bolletta è ulteriormente rateizzabile alla scadenza nel rispetto dei requisiti e criteri di cui all'Allegato E del Regolamento del S.I.I.

**LETTURE E CONSUMI**

DATA	LETTURA	TIPO
31/12/2011	2923	LETTURA RILEVATA
02/12/2014	4096	LETTURA DI SOSTITUZIONE
02/12/2014	0	LETTURA DI COLLOCO
17/03/2015	63	LETTURA RILEVATA

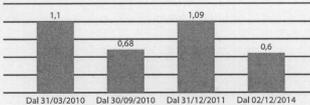
Le eventuali letture intermedie sono disponibili in seconda pagina nella sezione Letture e Consumi.

CONSUMO EFFETTIVO DEL PERIODO	1226 mc
CONSUMI STIMATI	0 mc
CONSUMI STIMATI GIÀ FATTURATI NELLE BOLLETTE PRECEDENTI (dal 01/01/2012 al 30/09/2014)	535 mc
TOTALI CONSUMI FATTURATI	691 mc
CONSUMO ANNUO	398 mc
DEPOSITO CAUZIONALE VERSATO	55,39 €

Utenza servita da un impianto di depurazione attivo  
 Ulteriori informazioni sono disponibili nel sito [www.abbanoia.it](http://www.abbanoia.it); si rinvia anche all'art. 8 del D.M. 30.09.2009

**COMUNICAZIONI AEEGSI**  
 Nell'ultima pagina trova le eventuali comunicazioni dell'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico.

**ANDAMENTO DEI CONSUMI (mc/g)**



DETTAGLIO FATTURA									
LETTURE E CONSUMI									
UAM	MATRICOLA	LETTURA PRECEDENTE			DATA	LETTURA ATTUALE			CONSUMO
		DATA	LETTURA	TIPO		LETTURA	TIPO		
5004666	95115355	31/12/2011	2333	LETTURA RILEVATA	02/12/2014	4096	LETTURA DI SOSTITUZIONE	1163	
5004666	148A141734	02/12/2014	0	LETTURA DI COLLOCO	17/03/2015	63	LETTURA RILEVATA	63	

VOCI DI ADDEBITO						
PERIODO	DESCRIZIONE	TARIFFA	MC	% IVA	TOTALE	
01/01/2012 - 31/12/2012	TARIFFA AGEVOLATA	0,361600	70	10	25,31	
01/01/2012 - 31/12/2012	TARIFFA BASE	0,762400	70	10	53,37	
01/01/2012 - 31/12/2012	TARIFFA DI ECCEDEZZA 1	1,301900	61	10	79,42	
01/01/2012 - 31/12/2012	TARIFFA DI ECCEDEZZA 2	1,880500	50	10	94,03	
01/01/2012 - 31/12/2012	TARIFFA DI ECCEDEZZA 3	2,603700	147	10	382,74	
01/01/2012 - 31/12/2012	SERVIZIO DEPURAZIONE UT. CIV.	0,412300	398	10	164,10	
01/01/2012 - 31/12/2012	SERVIZIO FOGNATURA UTENZE CIV.	0,166300	398	10	66,19	
01/01/2013 - 30/09/2013	TARIFFA AGEVOLATA	0,365100	52	10	20,03	
01/01/2013 - 30/09/2013	TARIFFA BASE	0,847300	53	10	44,91	
01/01/2013 - 30/09/2013	TARIFFA DI ECCEDEZZA 1	1,386500	45	10	62,39	
01/01/2013 - 30/09/2013	TARIFFA DI ECCEDEZZA 2	2,002700	37	10	74,10	
01/01/2013 - 30/09/2013	TARIFFA DI ECCEDEZZA 3	2,773000	111	10	307,80	
01/01/2013 - 30/09/2013	SERVIZIO DEPURAZIONE UT. CIV.	0,439100	298	10	130,85	
01/01/2013 - 30/09/2013	SERVIZIO FOGNATURA UTENZE CIV.	0,177200	298	10	52,81	
01/01/2013 - 30/09/2013	PEREQUAZIONE UTI ACQUA	0,000500	298	10	0,15	
01/01/2013 - 30/09/2013	PEREQUAZIONE UTI DEPURAZIONE	0,000500	298	10	0,15	
01/01/2013 - 30/09/2013	PEREQUAZIONE UTI FOGNATURA	0,000500	298	10	0,15	
01/10/2013 - 31/12/2013	TARIFFA AGEVOLATA	0,365100	18	10	6,93	
01/10/2013 - 31/12/2013	TARIFFA BASE	0,847300	17	10	14,40	
01/10/2013 - 31/12/2013	TARIFFA DI ECCEDEZZA 1	1,386500	15	10	20,80	
01/10/2013 - 31/12/2013	TARIFFA DI ECCEDEZZA 2	2,002700	13	10	26,04	
01/10/2013 - 31/12/2013	TARIFFA DI ECCEDEZZA 3	2,773000	37	10	102,60	
01/10/2013 - 31/12/2013	SERVIZIO DEPURAZIONE UT. CIV.	0,439100	100	10	43,91	
01/10/2013 - 31/12/2013	SERVIZIO FOGNATURA UTENZE CIV.	0,177200	100	10	17,72	
01/10/2013 - 31/12/2013	PEREQUAZIONE UTI ACQUA	0,000500	100	10	0,05	
01/10/2013 - 31/12/2013	PEREQUAZIONE UTI DEPURAZIONE	0,000500	100	10	0,05	
01/10/2013 - 31/12/2013	PEREQUAZIONE UTI FOGNATURA	0,000500	100	10	0,05	
01/01/2014 - 02/12/2014	TARIFFA AGEVOLATA	0,440000	64	10	28,16	
01/01/2014 - 02/12/2014	TARIFFA BASE	0,968000	65	10	62,92	
01/01/2014 - 02/12/2014	TARIFFA DI ECCEDEZZA 1	1,584000	55	10	87,12	
01/01/2014 - 02/12/2014	TARIFFA DI ECCEDEZZA 2	2,289000	46	10	105,29	
01/01/2014 - 02/12/2014	TARIFFA DI ECCEDEZZA 3	3,169000	137	10	434,15	
01/01/2014 - 02/12/2014	SERVIZIO DEPURAZIONE UT. CIV.	0,502000	367	10	184,23	
01/01/2014 - 02/12/2014	SERVIZIO FOGNATURA UTENZE CIV.	0,202000	367	10	74,13	
01/01/2014 - 02/12/2014	PEREQUAZIONE UTI ACQUA	0,004000	367	10	1,47	
01/01/2014 - 02/12/2014	PEREQUAZIONE UTI DEPURAZIONE	0,004000	367	10	1,47	
01/01/2014 - 02/12/2014	PEREQUAZIONE UTI FOGNATURA	0,004000	367	10	1,47	
03/12/2014 - 31/12/2014	TARIFFA AGEVOLATA	0,440000	6	10	2,64	
03/12/2014 - 31/12/2014	TARIFFA BASE	0,968000	5	10	4,84	
03/12/2014 - 31/12/2014	TARIFFA DI ECCEDEZZA 1	1,584000	5	10	7,92	
03/12/2014 - 31/12/2014	TARIFFA DI ECCEDEZZA 2	2,289000	1	10	2,29	
03/12/2014 - 31/12/2014	SERVIZIO DEPURAZIONE UT. CIV.	0,502000	17	10	8,53	
03/12/2014 - 31/12/2014	SERVIZIO FOGNATURA UTENZE CIV.	0,202000	17	10	3,43	
03/12/2014 - 31/12/2014	PEREQUAZIONE UTI ACQUA	0,004000	17	10	0,07	
03/12/2014 - 31/12/2014	PEREQUAZIONE UTI DEPURAZIONE	0,004000	17	10	0,07	
03/12/2014 - 31/12/2014	PEREQUAZIONE UTI FOGNATURA	0,004000	17	10	0,07	
01/01/2015 - 17/03/2015	TARIFFA AGEVOLATA	0,455000	15	10	6,83	
01/01/2015 - 17/03/2015	TARIFFA BASE	1,000000	14	10	14,00	
01/01/2015 - 17/03/2015	TARIFFA DI ECCEDEZZA 1	1,636000	13	10	21,27	
01/01/2015 - 17/03/2015	TARIFFA DI ECCEDEZZA 2	2,364000	4	10	9,46	
01/01/2015 - 17/03/2015	SERVIZIO DEPURAZIONE UT. CIV.	0,518000	46	10	23,83	
01/01/2015 - 17/03/2015	SERVIZIO FOGNATURA UTENZE CIV.	0,209000	46	10	9,61	

**35.** Dai documenti ispettivi risulta una grande attenzione, da parte della società, ai crediti delle fatture pluriennali proprio per il rischio prescrizione, in ragione del numero elevatissimo di pratiche e di reclami con tale oggetto, per le quali si prevede un intervento massivo con effetto interruttivo: si tratta nel maggio 2013 di circa 130 mila fatture<sup>42</sup>.

**36.** Numerosi sono i reclami con tale specifico oggetto: sempre alla stessa data del maggio 2013, circa 39 mila; al 31 dicembre 2014, risulta un flusso di oltre 1000 reclami mese, un arretrato di 9000 reclami non ancora aperti, a fronte di una produttività di soli 100 reclami mese<sup>43</sup>; nel caso in cui venga eccepita dal consumatore la prescrizione, dalle evidenze disponibili emerge che le procedure di Abbanoa, anche quando sia riconosciuta l'intervenuta prescrizione, non prevedono la sospensione del pagamento della bolletta e

<sup>42</sup> Cfr. doc. n. 266/39.

<sup>43</sup> Doc. .589/51 indice del fascicolo; doc. n. 589/1123 indice del fascicolo.

quindi l'inibizione delle successive procedure di riscossione<sup>44</sup>. Solo nell'ottobre 2014 il professionista ha adottato una soluzione di carattere generale per la gestione delle fatture pluriennali, in accordo con i Comuni e le Associazioni dei consumatori, adottando una procedura in base alla quale si riconosce la prescrizione quinquennale e un piano di rateazione straordinario<sup>45</sup>.

**37. Omessa fatturazione nei termini indicati nella Carte dei Servizi.** La Carta servizi vigente fino all'ottobre 2014 prevedeva una verifica dei consumi con due tentativi di lettura all'anno e l'invio di bollette con cadenza bimestrale. Il testo attualmente vigente è stato modificato tra luglio ed ottobre 2014 con riguardo alla cadenza di invio delle fatture, che ora deve essere "*di regola semestrale*"<sup>46</sup>. Abbanoa ha emesso fatture non rispettando la tempistica prevista nella Carta dei Servizi e per una percentuale significativa di fatture anche per periodi superiori all'anno<sup>47</sup>. In particolare, ancora nel marzo 2015, alcuni Comuni non erano fatturati con la regolarità prevista, avendo ricevuto l'ultima fattura in acconto nel 2013, o ancora prima, e l'ultima fattura a saldo nel 2005<sup>48</sup>. A conferma di ciò, versano in atti numerose segnalazioni che lamentano il mancato ricevimento di bollette<sup>49</sup>.

**38.** Con riferimento alla rateizzazione nelle bollette di conguaglio, nonché di quelle di importo elevato, Abbanoa offre ai consumatori la possibilità di rateizzare tutte le bollette di importo superiore a 100 euro, secondo un piano comunicato nella stessa bolletta, alla quale vengono allegati i bollettini di conto corrente postale corrispondenti alle diverse rate. In particolare, la nuova Carta dei Servizi, entrata in vigore nel 2014, prevede che in caso di fatturazione semestrale, sia facoltà dell'utente corrispondere l'importo della fattura in tre mensilità.

**39. Indicazione nelle bollette di importi dovuti a morosità senza specificare la loro causale, il dettaglio delle voci e il periodo di riferimento delle stesse.** Numerose segnalazioni<sup>50</sup> evidenziano l'invio di bollette nel periodo

---

<sup>44</sup> Doc. n.589/1131 indice del fascicolo.

<sup>45</sup> ODS 30/2014, Doc. n. 266/33 indice del fascicolo.

<sup>46</sup> Art. 6 Carta dei Servizi

<sup>47</sup> Cfr.doc. n. 589/118 indice del fascicolo.

<sup>48</sup> Si tratta dei Comuni di Ilbono, Viddalba e Tiana, nonché del Comune di Calangianus (ultima fattura di acconto nel marzo 2014, ultima fattura a saldo nel 2005). Doc. n. 286/58 e n. 589/146 indice del fascicolo e doc. 589/124 indice del fascicolo.

<sup>49</sup> Segnalazione prot. n. 29593 del 17/4/2015 n.546 indice del fascicolo e prot. 32229 del 4/5/2015 n. 579 indice del fascicolo da ultimo segnalazione prot. 39469 del 9/6/2015 n. 646 indice del fascicolo nella quale il consumatore lamenta di non ricevere bollette dal 2010.

<sup>50</sup> Circa 50 segnalazioni di singoli consumatori di cui da ultimo segnalazioni Prot. n.29579 del 17/4/2015 n. 544 indice del fascicolo; Prot. n. 29918 n. 548 indice del fascicolo; Prot. n. 30050 del 20/4/2015 n. 547

dicembre 2014 - marzo 2015<sup>51</sup>, pari ad oltre 400 mila bollette, nel quale veniva indicato in un riquadro rosso un importo qualificato come “morosità”. Tale indicazione è priva di dettaglio e spiegazione.

**ABBANOVA**  
abba de Sardinia  
Abbanova S.p.a. - Viale Diaz 77 - 09125 Cagliari CA

**CONTATTI UTILI**  
DISTRETTO 3 info@abbanoa.it  
Prolunga Via Donizetti - 09025 Sanluri - Loc. Nuragomus  
Dal lun al ven, ore 08:15 - 12:30 e 14:30 - 16:00  
Via Grazia Deledda 3 - 08033 Isili  
Il mar, mer e gio, ore 08:30 - 12:30

**SEGNALAZIONE GUASTI**  
800 022 040

**ASSISTENZA CLIENTI CALL CENTER**  
848 800 974

**RECLAMI** reclami.protocollo@abbanoa.it  
**AUTOLETTURA** autolettura@abbanoa.it

**DATI CLIENTE**  
CODICE UTENTE 6271209  
USAI GIOVANNI  
VIA VITTORIO EMANUELE 9  
09090 BARADILI OR  
CODICE FISCALE/P.IVA

**FATTURE ONLINE** www.abbanoa.it  
E' possibile visualizzare e scaricare le proprie fatture collegandosi al sito. Accedi alla sezione "Fatture Online" e segui le istruzioni di registrazione al servizio, utilizzando il Nome Utente e la password riportati nella colonna adiacente. In caso Lei abbia già effettuato la registrazione al servizio dovrà invece utilizzare per l'accesso il Nome Utente e la Password scelti in fase di registrazione.

NOME UTENTE 6271209d3  
PASSWORD 9X22h2y

**USAI GIOVANNI**  
VIA VITTORIO EMANUELE 9  
09090 BARADILI OR

**FATTURA** NUMERO 201502812774  
DEL 28/01/2015

Fattura emessa in qualità di gestore unico ATO Sardegna ai sensi della L.R. 29/1997. Le tariffe sono deliberate dall'Ente d'Ambito (ai sensi della delibera AEEGSI 643/R/010), ultimo aggiornamento N°48 del 19.12.2014

PERIODO FATTURAZIONE	RIEPILOGO IMPORTI
08/05/2014 - 22/11/2014	Totale Quota Fissa 9,95
TIPOLOGIA FATTURAZIONE	Totale Acquedotto 7,04
Bolletta di conguaglio (consumi rilevati)	Totale Fognatura 3,23
<b>DATI FORNITURA</b>	Totale Depurazione 8,03
UBICAZIONE	Totale Oneri di Perequazione 0,30
VIA VITTORIO EMANUELE 7 - 09090 BARADILI	Saldo fatture precedenti 0,00
UNITA' IMMOBILIARI 1	Totale Addebiti/accrediti diversi 0,00
CODICE ULM 5258207	Totale Imponibile IVA 28,55
MATRICOLA CONTATORE 277641	Totale IVA 2,86
TARIFFA APPLICATA	Totale Fattura 31,41
CONTRATTO USO DOMESTICO E ASSIMILATI	
TIPOLOGIA UTENZA	
CONTRATTO USO DOMESTICO E ASSIMILATI	

**Totale della bolletta € 31,41**  
Scadenza bolletta il 04/04/2015

**MOROSITA'**

Risultano importi non pagati per un totale di Euro 103,29 (Incassi aggiornati indicativamente a 15gg precedenti l'emissione della fattura)

**PAGAMENTI**

Questa bolletta non è rateizzabile (inferiore a € 100)  
Pagamento da effettuare entro la scadenza con il bollettino allegato.

**ANDAMENTO DEI CONSUMI (mc/g)**

Periodo	Consumo (mc/g)
Dal 21/03/2010 al 23/06/2012	0.17
Dal 23/06/2012 al 11/12/2012	0.01
Dal 11/12/2012 al 07/05/2014	0.05
Dal 07/05/2014 al 22/11/2014	0.08

Abbanova S.p.A. - Via Straullu 35 - 08100 Nuoro NU C.F./R.L. Reg. Imprese C.C.I.A.A. NU e P.IVA 02934390929 Capitale Sociale € 236.275.415,00 i.v.

40. Dai documenti ispettivi emerge chiaramente la consapevolezza della società nell'utilizzo improprio di una tale dicitura: “*nello spazio bolletta dedicato alla “morosità” sono riportati anche i valori delle bollette in*

indice del fascicolo; Prot. 30195 e Prot. 30217 del 21/4/2015 nn. 555 e 553 indice del fascicolo; Prot. 30368 del 22/4/2015 n. 560 indice del fascicolo.

<sup>51</sup> Doc. ispettivi 6/5/2015 Fattura con morosità del 28/1/2015 e Segnalazioni prot. 36711 del 26/05/2015 n. 628 indice del fascicolo e prot. 35254, 36382, 36394, 36999, 36400, del 25/05/2015 nn. 612 621 625 624 indice del fascicolo.

scadenza” e della confusione che l’errato utilizzo del termine morosità stava determinando alla clientela in quanto relativo a “*fatture scadute + fatture non scadute + conguagli regolatori emessi il 31.12.2014 e inviati*” di cui il consumatore non aveva ancora evidenza<sup>52</sup>.

**41. Perdite occulte.** Le perdite occulte consistono in una perdita d’acqua che avviene nella parte della rete idrica che si trova oltre il contatore ed è di proprietà del consumatore. L’aggettivo “oculto” fa riferimento alla difficoltà di identificazione dall’esterno, che fa sì che la loro esistenza si manifesti principalmente attraverso un improvviso aumento dei consumi non altrimenti spiegabile (c.d. “consumi anomali”). Una volta individuato un consumo anomalo, Abbanoa, come altri gestori, prevede uno specifico regime di pagamento dei consumi anomali dovuti a perdite occulte.

**42.** Abbanoa considera come anomalo il consumo, di norma, 2,5 volte superiore il consumo medio regionale per tipologia di utenze e dal 2013 effettua, prima dell’emissione, un’analisi delle fatture per ogni tipo di consumo (normale, finale, sostituzione, iniziale) al fine di identificare eventuali fatture con consumi anomali. Le fatture con consumi anomali sono soggette ad una specifica procedura<sup>53</sup>, che prevede anche l’invio di una

---

<sup>52</sup> Doc. 589/134 e 589/150 indice del fascicolo.

<sup>53</sup> Cfr. 589/138 indice del fascicolo Linee guida per fatturazioni con consumi anomali del 14/5/2013  
ATTIVITÀ PRE-EMISSIONE

Prima dell’emissione di fatture per importi o consumi maggiori (o uguali) a quanto definito anomalo è necessario e obbligatorio aver eseguito per step le seguenti attività (il mancato superamento del controllo genera obbligo del controllo successivo):

1. Verifica e analisi tipologia di utenza
2. Verifica e analisi storico consumi fatturato
3. Verifica e analisi foto lettura se disponibile
4. Verifica e analisi eventuali note riportate dal letturista
5. Messa in prova interna del contatore (U06-S).

Nelle more dell’esito della messa in prova interna del contatore si esce in acconto con consumo da media bilancio; diversamente, blocco momentaneo da eliminare subito dopo la postbollettazione del lotto.

Se l’importo in emissione è per tipologia oltre 4 volte il consumo medio regionale e la fattura in emissione è >= €10.000:

- in luogo della messa in prova interna (punto 5.) è obbligatorio richiedere messa in prova certificata. Il costo della messa in prova del contatore se richiesta d’ufficio, sia interna che esterna, a prescindere dall’esito è a costo zero per il cliente.

Se l’esito della messa in prova è negativo (contatore funzionante) è necessario:

1. prima dell’emissione, invio lettera racc. A/R per invito al controllo impianto e appuntamento presso GC del distretto di appartenenza per illustrare i dati in emissione;
2. scheda di analisi (format email di “nulla osta”) da inviare a Ufficio stampa, DG, responsabile Call Center, responsabile GC, responsabile Comm.le, precisando tutti gli elementi acquisiti e le analisi eseguite per la decisione sull’emissione;
3. emissione fattura.

È cura del responsabile u.o. GC organizzare l’incontro con il cliente nei tempi indicati nella comunicazione di cui al punto 1., per illustrare elementi acquisiti, suggerire le procedure aziendali in vigore per eventuali reclami, riduzioni, conciliazioni (se attivate), accordi in deroga.

Rientrato l’esito della messa in prova negativo (interna o esterna) la fattura deve essere emessa:

comunicazione al consumatore nella quale, a seguito dei controlli interni, si segnala l'esistenza di un consumo anomalo. La procedura non prevede tempistiche certe e, comunque, una tempestiva rilevazione dell'esistenza della perdita occulta è vincolata alla circostanza che Abbanoa effettui due tentativi di lettura all'anno. Alcuni consumatori hanno lamentato che, pur avendo effettuato le letture previste, il professionista non abbia inviato la citata comunicazione<sup>54</sup>.

**43.** Dal 2008 al primo semestre 2014 Abbanoa ha registrato circa 6.000 reclami per consumi elevati derivanti da perdite occulte<sup>55</sup>.

**44.** A fronte di questo ampio fenomeno, Abbanoa inquadra in un regime di eccezionalità la riduzione degli importi fatturati per perdita ed ancora l'accoglimento del relativo reclamo a precisi requisiti (perdita occulta, guasto documentato, riparazione documentata, guasto non dovuto ad incuria del cliente, consumo doppio rispetto alla media in assenza di perdite, risorsa non confluita in fognatura). In particolare, la riduzione dell'importo fatturato si riferisce "esclusivamente" all'addebito di canoni fognari e di depurazione (che peraltro verranno addebitati per i consumi medi o storici), riduzione che viene riconosciuta solo per un anno di consumi (partendo peraltro dal momento della riparazione dell'impianto<sup>56</sup>); per il cliente corre comunque l'obbligo di tenere sotto controllo i propri consumi abituali, senza attendere il ricevimento della fattura da parte del Gestore.

**45.** Solo nel caso di attivazione di procedure di conciliazione, risulta che il professionista abbia dato istruzioni per un ricalcolo dei consumi sulla base dei consumi effettivi del consumatore – quindi non solo la quota canoni fognari e depurazione per un anno -, salvo i primi sei mesi che rimangono a carico del cliente; il ricalcolo è peraltro condizionato a stringenti requisiti<sup>57</sup>.

---

- subito, con inserimento dell'ulm nel Comune in lavorazione dello stesso distretto se l'importo è > € 50.000

- nel successivo giro di lavorazione, in tutti gli altri casi.

<sup>54</sup> Cfr. doc. n. 650 indice del fascicolo Segnalazione prot. 40003 dell'11 giugno 2015: "Si segnala che il Gestore Idrico, nonostante fosse a conoscenza degli anomali consumi dell'utenza in argomento per aver eseguito le letture periodiche, non ha fatto seguire la dovuta fatturazione e ben si è guardato dall'inviare per tempo la prevista "segnalazione di anomalia consumi", impedendo così all'utente di intervenire prontamente per la verifica dell'impianto domestico e per la conseguente riparazione della perdita".

<sup>55</sup> Doc. n. 589/9 indice del fascicolo.

<sup>56</sup> Cfr. doc. n. 261/44 indice del fascicolo Ordine di Servizio 54/12, Definizione di reclamo e Gestione Reclamo; Mail del 18 giugno 2013 avente ad oggetto "Perdita occulta: modulo e precisazioni", doc. n. 589/10 indice del fascicolo.

<sup>57</sup> Cfr. doc. 586/106 indice del fascicolo, Mail del 18 aprile 2014 su "conciliazione criteri perdita occulta e non potabilità", in cui si prevede che il ricalcolo per il periodo della perdita della media dei consumi - salvo i primi sei mesi che rimangono a carico del cliente - avvenga sulla base delle letture successive alla perdita stessa. Tale ricalcolo è sottoposto alle seguenti "Pregiudiziali:

ii) *Pratica sub B)*

**46. Richieste di pagamento di morosità pregresse al nuovo subentrante.** Gli ordini di servizio n. 12/2012 e 21/2013 contengono le norme della procedura interna per la gestione di detti casi, individuando e dettando le procedure per le diverse situazioni nelle quali è previsto che il subentrante si accoli le morosità del precedente gestore (quali erede, divisione dell'utenza in due utenze distinte di cui una in capo al vecchio utente).

**47.** In particolare l'ordine di servizio (n.12/2012) prevedeva che il subentro su utenze gravate da morosità venisse inibito e ove il soggetto richiedente non avesse morosità su altre utenze a suo nome, l'autorizzazione al subentro fosse possibile dietro specifico nulla osta del Direttore Generale. Il citato ordine di servizio non stabilisce una tempistica per il suddetto rilascio, né prevede alcuna procedura e criteri per la risposta.

**48.** In base al successivo Ordine di servizio n. 24/2013, del gennaio 2013, vengono individuate tutte le specifiche casistiche a cui poter dare o meno risposta affermativa alla domanda di subentro del terzo richiedente non moroso, stabilendo altresì i relativi criteri. Inoltre viene delegato al rilascio del nulla osta il Responsabile di Distretto - disponendo anche di dare riscontro a tutte le richieste rimaste inevase non avendo ancora ricevuto risposta dalla Direzione Generale<sup>58</sup>.

- 
- emissione per il periodo della perdita di sole fatture in acconto
  - fatture in acconto pagate regolarmente
  - posizione in anagrafica corretta e completa: dati fisici, dati contatore (sigillo e matricola),
  - posizione del contatore a bordo lotto e accessibile
  - perdita adeguatamente ed oggettivamente documentata”.

<sup>58</sup> Cfr. Ods n. 12/2012, Ods. n. 24/2013 doc nn. 589/140, 589/141 indice del fascicolo. In particolare, l'Ods n. 12/2012 dispone: “... 3.in presenza di morosità,

- acquisisce copia del titolo che legittima il richiedente all'utilizzo dell'immobile, accertandosi che sia legalmente valido (titolo registrato laddove prevista per legge la forma scritta e la registrazione);
- procede ad indicare nel contratto (nell'apposito spazio di cui sopra) la sospensione della pratica e il valore insoluto alla data di sottoscrizione, consegnandone copia al cliente se presente;
- provvede a trasmettere al richiedente comunicazione di sospensione della richiesta, indicandone i motivi (richiamando le disposizioni regolamentari citate e l'importo insoluto pendente, nonché gli elementi per una chiara individuazione delle fatture insolute); solo nel caso di cui al caso C.[il soggetto richiedente non ha morosità su altre utenze a suo nome], la nota conterrà anche la specificazione che, vista la morosità pendente sull'utenza, la pratica è stata trasmessa alla Direzione Generale per le valutazioni del caso e le conseguenti azioni per il recupero del credito.

Esclusivamente nel caso di richiesta di subentro ad utenza morosa (caso C.), eseguite le attività sopra precisate, il Settore Gestione Clienti provvede a trasmettere copia del contratto sospeso e allegati (titolo, documento di identità richiedente, ecc.) alla Direzione Generale, a mezzo email (direzione.generale@abbanoa.it), con scannerizzazione dei documenti, inserendo nell'oggetto la dicitura “Subentro sospeso per utenza morosa”, il nominativo del richiedente (in caso di persona giuridica indicare la ragione sociale e non il nome dell'amministratore o del rappresentate legale), il Comune e il valore insoluto.

iii) *Pratica sub C)*

**49.** A fronte dell'intensa attività di fatturazione e contrasto della morosità iniziata dal momento della gestione di Abbanoa, e connotata anche dai profili sopra descritti *sub A)*, al professionista sono pervenuti un elevatissimo numero di reclami da parte dei consumatori. Di seguito, sono descritti i profili di criticità emersi con riferimento a questa delicata fase del rapporto consumeristico, dalla quale emerge un'elevata rigidità nelle procedure, realizzata attraverso una serie di ostacoli formali e sostanziali per la presentazione dei reclami e per le richieste di conciliazione, tali da non permettere al consumatore di far valere le proprie ragioni e al professionista di verificare l'esattezza delle sue pretese, quindi proseguendo nell'attività di recupero dei crediti attraverso la costante minaccia della sospensione del servizio idrico e procedendo in molti casi al distacco della fornitura (c.d. slaccio per morosità<sup>59</sup>).

**50.** La Carta dei Servizi, il Regolamento del Servizio Idrico Integrato e la Convenzione di affidamento non prevedono requisiti di forma per la presentazione del reclamo, se non quello relativo alla forma scritta. Anche con riferimento alla tempistica, nella Carta dei Servizi non è previsto un termine, indicato nel Regolamento con la data di scadenza della fattura<sup>60</sup>.

**51.** Abbanoa invece considera e gestisce i reclami esclusivamente se presentati attraverso il modulo presente su internet, sulla base di un preciso ordine di servizio interno: *“Non sono considerate reclamo... le istanze elaborate su documenti o forme differenti dal Modello 6 di Reclamo”*<sup>61</sup>. I reclami presentati con altre modalità non sono registrati come “Reclami” e non vengono gestiti dall'Unità Reclami, ma protocollate e inoltrate alla Direzione Generale, fenomeno che solo negli ultimi mesi del 2014 viene posto all'attenzione e comincia ad essere monitorato<sup>62</sup>.

---

Solo a seguito di formale nulla osta al subentro della Direzione Generale il Settore Gestione Clienti potrà attivare le ordinarie procedure di allaccio” (sottolineatura aggiunta).

<sup>59</sup> Dai documenti ispettivi emerge la rilevante attività di recupero crediti, preavviso slaccio e slacci per morosità effettuata negli anni 2012-2014. In particolare, si registra l'invio di circa 80 mila solleciti di insoluto nel 2013 (53 mila nei primi 10 mesi del 2014), circa 50 mila preavviso slaccio nel 2013 (56 mila nei primi 10 mesi del 2014).

Gli slacci hanno interessato oltre 4000 utenze nel periodo 2012-2014 (oltre 1300 ogni anno),

Doc. n. 589/46 indice del fascicolo, doc. n. 589/31 indice del fascicolo e doc. n. 589/104 indice del fascicolo.

<sup>60</sup> Cfr. Doc. n. 589/1116 indice del fascicolo.

<sup>61</sup> OdS. n. 54/2012 (doc. che stabilisce al punto 1, lett. c) che è considerato reclamo solo quello presentato attraverso il modello 6 di reclamo.

<sup>62</sup> Doc. n. 589/1138 indice del fascicolo.

**52.** Tale specifica circostanza non viene adeguatamente comunicata ai consumatori. Nelle bollette si trova indicato soltanto che *”La informiamo che eventuali reclami devono essere presentati entro 60 giorni dalla data di emissione della fattura, compilando l’apposito modulo Reclami disponibile presso i ns. sportelli o scaricabile dal sito internete abbanoa.it. Il reclamo presentato oltre i termini indicati non garantisce l’evasione dello stesso, non sospende la procedura di recupero del credito (inclusa la sospensione della fornitura) né l’emissione di successive fatture”*. Dal tenore letterale di tale comunicazione, l’utilizzo del modello viene presentato come una possibilità, e non come un elemento essenziale che comporta la non trattazione del reclamo. In particolare, mentre viene indicato chiaramente che se il reclamo non viene inviato entro il termine di 60 giorni, lo stesso potrebbe non essere accolto, in merito al mancato utilizzo del modulo non è specificamente indicata alcuna conseguenza. Ciò ha generato un’enorme mole di reclami fuori formato che il professionista non ha trattato e sono rimasti inevasi.

**53.** I dati numerici dei reclami pervenuti, non presentati con il format da singoli consumatori e da Associazioni di Consumatori, e non considerati e trattati come reclami da Abbanoa sono particolarmente elevati, circa 8.000 l’anno (circa 1.900 nei primi tre mesi del 2015), come risulta dalla tabella seguente<sup>63</sup>.

2013	2014
A) <i>totale reclami 8730</i>	<i>totale reclami 7800</i>
B) <i>di cui da AACCC 620</i>	<i>di cui da AACCC 220</i>
C) <i>di cui da utenti vari 8110</i>	<i>di cui da utenti vari 7580</i>
D) <i>nei primi tre mesi del 2015 risultano 1932 reclami di cui da AACCC 88 e da utenti vari 1884<sup>64</sup>.</i>	

Si tratta, per stesso riconoscimento del professionista, di *una stima in difetto*, dato che i reclami delle associazioni dei consumatori comprendono ciascuno alcune decine di segnalazioni; tenendo conto di ciò, i reclami non gestiti sono circa 10.000 l’anno<sup>65</sup>:

<sup>63</sup> Dati contenuti in doc. n.589/1150 indice del fascicolo.

<sup>64</sup> dati contenuti nella Mail del 9 aprile 2015 denominata reclami fuori format anni 2013 2014

<sup>65</sup> Nella mail contenente i dati citati (doc. 589/1151 indice del fascicolo) si afferma: “E’ sicuramente una stima in difetto, relativamente ai reclami dell’associazione dei consumatori, i conteegegi devono tenere conto della circostanza che alcune associazioni (soprattutto Adiconsum Oristano) inviano con una pec decine di reclami. Per cui si protocolla la pec e non ogni singolo reclamo. Nei conteegegi si deve tenere quindi conto che, in media, nel 2013 inoltravano dai 70 ai 120 reclami a email, nel 2014 dai 30 ai 70, mentre adesso ne

**54.**I documenti ispettivi mostrano la piena consapevolezza della società in merito a tale criticità, al punto che con una mail del 6 febbraio 2014, il responsabile del settore commerciale chiedeva al direttore generale di prendere una decisione in merito, almeno ad un primo esame dei “reclami fuori format”.<sup>66</sup> Tali reclami risultano assolutamente irrilevanti sia per le procedure di riscossione sia per l’attivazione della procedura di conciliazione, nonché per le successive istanze dei consumatori, in quanto il professionista si trincerava nel dato formale della mancata presentazione del reclamo secondo le specifiche modalità dallo stesso predisposte. Tale irrilevanza in alcune occasioni ha portato anche al distacco del contatore, nonostante la presentazione di un reclamo da parte del consumatore<sup>67</sup>, in quanto non viene considerato “*reclamo aperto*” e quindi causa ostativa allo “slaccio” per morosità, ovvero alla sospensione della procedura<sup>68</sup>.

**55.** Con riferimento invece ai reclami presentati secondo il formulario predisposto dal professionista, e come tali riconosciuti e meritevoli di trattazione dal professionista, si rileva in primo luogo l’elevato numero: nel 2014 sono circa 15.000<sup>69</sup>, mentre negli ultimi cinque anni sono stati circa 100.000.

**56.** Dagli atti acquisiti risulta che, pure con riferimento ai reclami ritualmente presentati e riconosciuti come tali dal professionista, un elevatissimo numero non risulta essere stato gestito (circa 40 mila al 31/12/14<sup>70</sup>), a fronte peraltro di un tempo medio di gestione elevatissimo (737 gg. nel 2012, 804 gg. nel 2013, 864 gg. nel 2014)<sup>71</sup>, assolutamente non coerente con i 30 gg. previsti nella carta di servizio<sup>72</sup>.

**57.** Inoltre, risulta che non sempre il reclamo ritualmente presentato

---

inoltrano da 20 ai 50 per pec”. In una presentazione sul settore “Servizi alla clientela” (doc. 589/1116 dell’indice del fascicolo) si stima in 10.000 il numero di reclami non registrati al 31/12/2014.

<sup>66</sup> Cfr. doc. n. 589/57 indice del fascicolo mail del 6 febbraio 2014 da responsabile del settore commerciale al direttore generale denominata “reclami fuori format” nella quale si afferma “Nelle more che prendiamo una decisione sui reclami fuori format non gestiti, individuiamo una persona che almeno legga il contenuto di questi reclami fuori format anche per capire se ci sono richieste o dati che devono essere gestiti dalle altre strutture. Spesso queste lettere vengono semplicemente non considerate senza che nessuna struttura ne verifichi il contenuto e dia indicazioni agli operatori sulle azioni da fare, diverse dalla gestione del reclamo.

<sup>67</sup> Doc. n. 589/1 indice del fascicolo; doc. Mail 10/7 2014 5/2015 Affari Legali.

<sup>68</sup> Doc. n. 589/24 indice del fascicolo, doc. 589/23 indice del fascicolo.

<sup>69</sup> Doc. n. 589/1159 indice del fascicolo.

<sup>70</sup> Doc. n. 589/14 indice del fascicolo.

<sup>71</sup> Doc. n. 589/1116 indice del fascicolo.

<sup>72</sup> Dai documenti risulta peraltro che Abbanoa non abbia riconosciuto ai consumatori il rimborso forfettario per mancato rispetto dei termini previsto dalla Carta dei Servizi, doc. n. 589/33 indice del fascicolo.

sospenda la procedura di fatturazione (c.d. blocco fatturazione<sup>73</sup>) e le conseguenti attività di sollecito degli insoluti e /o sospensione per morosità della fornitura, come risulta anche dalle numerose segnalazioni agli atti.

**58.** Dalle procedure acquisite risulta, infatti, che si procede al blocco solo in caso di reclami presentati entro 60 gg. dalla data di emissione delle fatture e sulla base delle seguenti esclusive causali (errata lettura, contatore illeggibile o guasto, perdite occulte, erroneo data di decorrenza/subentro/cessazione/modifica, erroneo addebito canoni fogna e depurazione). Anche su questo aspetto occorre osservare che esso non è indicato nella Carta dei servizi e nella Convenzione di affidamento del SII.

**59.** Peraltro, dato il grave arretrato accumulato nella gestione dei reclami, il professionista in alcuni casi ha deciso di superare il blocco fatturazione e riprendere a fatturare per interruzione della prescrizione del credito<sup>74</sup>. A gennaio 2015 le utenze in blocco sono risultate circa 110.000, per le quali è previsto l'emissione di fattura pluriennale non appena verrà definita la problematica<sup>75</sup>.

**60.** Con specifico riferimento ai reclami per prescrizione, oltre alla loro grande numerosità (pari quasi a 39.000 nel maggio 2013, a 9000 ad aprile 2015 neppure aperti, al ricevimento di 50 richieste giornaliere), risulta specificamente che in questi casi il professionista non li consideri propriamente reclami – la relativa motivazione non è riportata neppure nel “modello di reclamo” e ricade in “altro” - e quindi non applichi alcun blocco della fatturazione<sup>76</sup>. La non corretta tracciatura e gestione di tali reclami – ad aprile 2014 era in via di definizione l'OdS sulla gestione della prescrizione<sup>77</sup>, al dicembre 2014 non era possibile, sui sistemi informativi, procedere alla emissione di documenti di rettifica - non comporta quindi l'inibizione delle successive procedure di riscossione, con la prosecuzione delle sollecitazioni per morosità, minaccia “slaccio” di un elevato numero di utenze (circa 700 ancora al 14 giugno 2015), pur a fronte della fondatezza dell'eccezione<sup>78</sup>.

**61.** Anche con specifico riferimento alle procedure di conciliazione, si

---

<sup>73</sup> Doc. n. 589/148; il blocco di fatturazione è individuato come un'azione funzionale alla mitigazione di errore nella fatturazione dei consumi e delle conseguenze dirette in termini di aggravio dei costi di gestione.

<sup>74</sup> Doc. n. 589/58 indice del fascicolo.

<sup>75</sup> Doc. n. 589/1160 indice del fascicolo.

<sup>76</sup> OdS 12/2014 Doc. n. 589/139 indice del fascicolo. Nell'ordine di servizio 54/12 viene espressamente escluso che debbano essere considerati reclami e gestiti dalla relativa Unità Organizzativa

<sup>77</sup> Doc. n. 589/72 indice del fascicolo.

<sup>78</sup> Doc. n. 589/1131 indice del fascicolo, Doc. n. 589/1117 indice del fascicolo, doc. n. 589/18 indice del fascicolo.

registra, da un lato, l'elevato numero di istanze pervenute, dall'altro, l'applicazione di criteri formali di accettazione da parte del professionista che ha comportato, per un numero significativo di queste la dichiarazione di improcedibilità da parte del professionista. In particolare, oltre alla domanda presentata oltre i termini indicati (45 giorni dalla risposta al reclamo ovvero, nel caso di silenzio, trascorsi 30 giorni dalla data di presentazione del reclamo), dagli atti ispettivi risulta che il professionista ha ritenuto improcedibili le domande relative a reclami che non erano stati presentati secondo il *format* richiesto, per le quali pertanto non ha proceduto alla sospensione delle procedure di gestione della morosità, previsto in conseguenza dell'attivazione della procedura di conciliazione (art. 11).

**62.** A questo specifico riguardo, nel Regolamento sulla Conciliazione sottoscritto da Abbanoa con le Associazioni dei consumatori<sup>79</sup>, ancora una volta non vi è alcun riferimento a tale specifico requisito formale: con riferimento al contenuto della domanda viene precisato che essa deve contenere l'indicazione di cui alla lettera “*b*) *la data del reclamo scritto e il suo esito*”, quindi senza alcun riferimento ad una particolare forma di presentazione del reclamo, salvo la forma scritta.

**63.** Agli atti sono pervenute tantissime segnalazioni di consumatori che lamentano di aver attivato le procedure di conciliazione, e pur tuttavia di avere continuato a ricevere le richieste di pagamento delle bollette contestate, e che, pur nelle more delle procedure di conciliazione, Abbanoa ha minacciato di sospendere il servizio idrico<sup>80</sup>.

**64.** Anche nei dati relativi al funzionamento della procedura di conciliazione trova ampia conferma tale condotta: a fronte della presentazione di 4904 (4.500 al dicembre 2014) domande di conciliazione, 1.778 (1.555 al dicembre 2014) sono state dichiarate improcedibili, avendo riguardo a tre ricorrenti motivazioni: assenza reclamo registrato, decorrenza termini da presentazione reclamo, documentazione incompleta<sup>81</sup>.

**65.** Con riferimento ai primi mesi del 2014 (report al 29 maggio 2014), risulta che siano state presentate 1.904 domande, di cui 617 dichiarate improcedibili e 570 discusse.<sup>82</sup>

**66.** Da ultimo è emerso che Abbanoa richieda anche il pagamento di fatture

---

<sup>79</sup> Regolamento Conciliazione O.d.S. n. 66/2013.

<sup>80</sup> Segnalazione prot. 38835 del 8/6/2015 doc. n. n.644 indice del fascicolo;

<sup>81</sup> Doc. n. 589/6 indice del fascicolo.

<sup>82</sup> Doc n. 589/15 indice del fascicolo.

annullate dal giudice di pace<sup>83</sup>, minacciando in caso contrario la sospensione del servizio idrico.

*Pratica sub D)*

Abbanoa ha pubblicizzato, sia tramite internet, che con tabellari sulla stampa o affissioni pubblicitarie, un numero per l'assistenza ai clienti a pagamento con modalità grafiche e cromatiche verdi, senza informazioni in merito ai costi che il consumatore deve sostenere per ricevere la suddetta assistenza amministrativa telefonica.

**2) *Le argomentazioni difensive della Parte***

**67.** Il professionista Abbanoa S.p.A. nelle sue memorie pervenute in data 15 dicembre 2014 e 27 luglio 2015 ha, in sintesi, rappresentato quanto segue.

*Pratica sub A)*

**68.** L'attività di fatturazione avviene sempre sulla base di consumi reali, in quanto anche gli acconti sono emessi e contabilizzati partendo dal consumo medio reale dell'utente, così come trasmesso dal precedente gestore. Le letture sono eseguite con palmari georeferenziati e documentate con foto.

**69.** La deliberazione con la quale è stata introdotta la nuova tariffa è stata pubblicata sul B.U.R.A.S., inoltre ne hanno dato ampia notizia tutti i quotidiani dell'isola, sia al momento della sua pubblicazione, che negli anni a venire.

**70.** Nonostante le inevitabili difficoltà di *start-up*, l'azienda ha da sempre assunto una politica atta a non comportare alcun danno o aggravio di costi per l'utente, anche nei casi isolati in cui le letture a conguaglio possono essere state effettuate oltre i tempi ordinari previsti, atteso che il ricalcolo dei consumi a conguaglio utilizzato da Abbanoa è stato quello oggettivo del consumo reale. Inoltre, a partire dal 2013, Abbanoa emette, ogni anno, per ogni utente, almeno una fattura di saldo nell'ambito della procedura di azzeramento degli acconti ed emissione di fatture soltanto a "saldo".

**71.** Circa le letture inviate dagli utenti, il professionista asserisce che sono sempre inserite nel sistema, salvo che siano palesemente incoerenti con i dati

---

<sup>83</sup> Segnalazione prot. n. 37848 del 1/6/2015 e documentazione allegata doc. n. 634 indice del fascicolo.

rilevati dal gestore e da questo comprovati con fotografia, coordinate GPS e data di rilievo.

**72.** Nel caso in cui le letture rilevino un consumo superiore alla media registrata sull'utenza, la società trasmette in automatico apposita nota all'utente per avvisarlo dell'anomalia di consumo.

**73.** Fino al 28 novembre 2014 le fatture emesse da Abbanoa contenevano l'informazione sui pagamenti sotto la voce "situazione dei pagamenti", con tale voce si indicava un unico importo comprensivo delle fatture scadute e di quelle a scadere (ovvero emesse ma non ancora scadute). Tale informazione, così come rappresentata, non aveva causato alcun problema all'utenza. Tuttavia a seguito dell'adeguamento della fattura alle prescrizioni e direttive della AEEGSI sulla trasparenza, la società ha sostituito la voce "situazione dei pagamenti" con la voce "morosità", con il fine di allertare maggiormente i clienti sullo stato dei pagamenti. La voce "morosità" era comprensiva dell'importo delle fatture scadute e delle fatture a scadere. A decorrere dal 19 marzo 2015, il termine "morosità" è stato sostituito con il termine "Da pagare", ed è stato eliminato da tale voce l'importo della fattura dei conguagli regolatori.

**74.** Alla luce di quanto sopra, Abbanoa ritiene di adottare una politica volta alla corretta fatturazione dei consumi degli utenti e una metodologia di gestione volta al continuo miglioramento dei processi di fatturazione, al fine di garantire un miglioramento della qualità del servizio.

**75.** Con specifico riferimento alla problematica delle perdite occulte, Abbanoa ribadisce che per sopperire alle difficoltà originate dalla incompleta consegna di anagrafe e dati di gestione del servizio idrico integrato in sede di affidamento del servizio a detta società, ha censito tutte le utenze dell'ambito gestito, ha sostituito con contatori nuovi e certificati i vecchi strumenti di misura ereditati dai precedenti gestori ed attualmente effettua le letture su tali contatori con cadenza semestrale.

**76.** Con riferimento alle fatture pluriennali, emesse in passato, la società prevede che le stesse siano già rateizzate in ragione del periodo di ritardo nell'emissione. Inoltre, per le stesse, qualora richiesti, vengono anche concessi piani di rateizzazione straordinari.

**77.** Nel caso di segnalazione e riparazione di perdite occulte Abbanoa afferma che sono applicate le depenalizzazioni previste dal regolamento del SII in sede di conciliazione, nel caso di fattura pluriennale con consumi alterati da perdita occulta sono concesse ulteriori riduzioni che tengano conto anche dell'obbligo dell'utente di effettuare con la dovuta diligenza la

manutenzione del proprio impianto idraulico.

**78.** In virtù di quanto sopra, Abbanoa rappresenta che la politica adottata non sia volta ad aggredire l'utente, ma al contrario garantisce una corretta gestione dei rapporti tra la società e gli utenti, con il fine ultimo di tutelare il servizio, nonché gli utenti virtuosi.

*Pratica sub B)*

**79.** Abbanoa non subordina l'attivazione della fornitura al pagamento delle morosità del precedente intestatario, che è soggetto totalmente estraneo all'utente richiedente. Abbanoa precisa che affinché sia riattivata la fornitura, richiede il solo pagamento delle morosità imputabili esclusivamente all'utente richiedente la fornitura.

**80.** Il professionista precisa, pertanto, che a nessun utente viene richiesto di pagare il debito di un altro soggetto, ma bensì di pagare o di impegnarsi a pagare esclusivamente il proprio debito esistente su altra utenza.

**81.** La parte ritiene tale comportamento rispettoso del principio di eguaglianza e di parità di trattamento di tutti gli utenti, nonché conforme al principio di buona amministrazione.

*Pratica sub C)*

**82.** In qualità di gestore *in house* del servizio a capitale interamente pubblico, di regola non procede allo slaccio, neanche delle utenze che sollevano contestazioni dopo l'avvio della fase di riscossione, così come non procede allo "slaccio" delle utenze con contestazioni giudiziali in corso sino alla definizione del giudizio, laddove le contestazioni ad un primo esame non risultino palesemente infondate e meramente dilatorie.

**83.** Abbanoa può procedere alla sospensione della fornitura idrica soltanto dopo aver legittimamente avviato e concluso la procedura di messa in mora nel rispetto di quanto previsto dal regolamento del servizio idrico integrato. La procedura di sollecito e messa in mora viene eseguita nei confronti dell'intestatario dell'utenza, quale unico soggetto rilevante per il gestore nel rapporto di fornitura, oltre che unico soggetto noto al gestore.

**84.** Infine Abbanoa, come previsto dal protocollo di conciliazione, garantisce che la procedura di messa in mora e lo "slaccio" siano sospesi sino alla definizione del procedimento di conciliazione. Eventuali sospensioni di fornitura senza il rispetto della procedura di messa in mora, sono stati frutto

di occasionali e non intenzionali errori di sistema, tempestivamente superati e risolti non appena segnalati.

*Pratica sub D)*

**85.** Con riferimento alla prospettazione di un numero verde per l'assistenza clienti a pagamento, ci sono due numeri dedicati a tale servizio ed entrambi sono pubblicizzati e pubblicati sul sito della società e sono rispettivamente il n. 800022040, interamente gratuito e il n. 848800974 di addebito ripartito, ossia con costi ripartiti al 50% tra Abbanoa ed il cliente. Il numero dedicato all'assistenza clienti non è mai stato pubblicizzato come numero verde ed attualmente tale numero è presente sul sito internet *www.abbanoa.it* con un colore diverso dal verde, al fine di rendere l'informazione chiara.

**86.** La società ha richiesto l'attivazione di un numero verde dedicato all'assistenza clienti per le chiamate da numero fisso, mantenendo il numero ad addebito ripartito per quelle da mobile, a partire dal mese di luglio. Abbanoa precisa, inoltre, che il costo del servizio di assistenza clienti tramite *call center* è assolutamente accessibile.

#### **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA, IL GAS E I SERVIZI IDRICI**

**87.** Poiché le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento riguardano il settore idrico, in data 24 luglio 2015 è stato richiesto il parere Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici (AEEGSI), ai sensi e per gli effetti di cui all'art.27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo, introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera *a*), del Decreto Legislativo n. 21/2014.

**88.** Con parere pervenuto in data 3 settembre 2015, la suddetta Autorità ha espresso, sulle pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento, una serie di considerazioni, vertenti principalmente sul contesto nel quale vanno inquadrare le condotte contestate.

**89.** Innanzitutto, l'AEEGSI si è soffermata sulla grave situazione di dissesto finanziario in cui versa Abbanoa, dovuta anche agli alti tassi di morosità riscontrati (pari a circa il 25% per la clientela domestica), che ha portato alla concessione di aiuti di Stato e di anticipazioni finanziarie alla società – queste ultime finanziate attraverso meccanismi solidaristici a carico di tutti

gli utenti idrici italiani. In questo quadro, il rafforzamento delle politiche di fatturazione, di effettività degli incassi e di recupero dei crediti, portato avanti dalla società, costituirebbe, secondo l'AEEGSI, uno specifico obbligo posto in capo ad Abbanoa S.p.A. da cogenti decisioni europee e nazionali, anche al fine di evitare che, nell'ambito dei previsti sistemi di perequazione, gli oneri in parola finiscano per gravare sugli utenti delle altre zone del Paese — territori in cui si riscontrano comportamenti più virtuosi degli utenti, che determinano tassi di morosità considerevolmente inferiori - o sul sistema della finanza pubblica, su cui in ultima istanza gravano i costi e i rischi del soggetto gestore in parola, attesa la natura completamente pubblica.

### ***Sulle comunicazioni del gestore all'utenza in ordine all'efficacia delle tariffe***

**90.** Con riferimento alle comunicazioni all'utenza circa le tariffe applicate, l'AEEGSI ha ricordato che la materia è specificamente e organicamente disciplinata dalla regolazione di settore e, in particolare, dalla deliberazione 28 dicembre 2012 586/2012/R/1DR recante *"Approvazione della prima direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato"*. L'art. 10 di detto atto regolamentare, rubricato *"Informazioni sulla tariffa applicata"*, dispone a tal riguardo che: *"La bolletta riporta 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"*.

**91.** Il rispetto della norma in parola, da parte di Abbanoa S.p.A., è stato oggetto di specifici approfondimenti ispettivi da parte dell'AEEGSI, dai quali non sono emerse violazioni della disposizione. Né significative violazioni di tali norme sarebbero state portate all'attenzione del regolatore da parte dell'Ente d'Ambito, nel corso delle complesse attività istruttorie che hanno condotto anche alla concessione della riferita misura di anticipazione finanziaria urgente.

**92.** Con riferimento alla applicazione retroattiva delle tariffe, l'AEEGSI ha ricordato la recente giurisprudenza amministrativa, che ha confermato la legittimità, in presenza di determinati presupposti e ove si renda necessario per garantire i pertinenti principi legislativi, tra cui la copertura dei costi di investimento ed esercizio, dell'aggiornamento e della determinazione delle tariffe del SII *ex post*, anche ad annualità ormai decorse (*ex multis* Cons. Stato, sez. IV, sentenze 22 gennaio 2014 nn. 255 e 319), deducendone che tale condotta, ove ne ricorrano i presupposti, non determini di per sé la

violazione del principio di irretroattività degli atti amministrativi, risultando piuttosto, in determinati casi, fisiologica e inevitabile in una regolazione basata su principi quali il riconoscimento dei costi a consuntivo, a garanzia degli utenti finali.

### ***Sulla fatturazione di consumi presunti***

**93.** Riguardo alla fatturazione sulla base di consumi presunti, l’AEEGSI ha rilevato che non esiste ad oggi una norma nazionale, legislativa o regolamentare, che imponga, nel settore idrico (e neppure nei comparti dell’energia elettrica e del gas) la fatturazione del servizio solo in base ai consumi effettivi e che il ricorso a fatturazioni basate anche su letture stimate consente di evitare i sovracosti che comporterebbe il ricorso a letture effettive per ogni fatturazione, oltre che rendersi inevitabile in relazione alle oggettive problematiche di accessibilità dei misuratori. Nel caso specifico, AEEGSI ha ricordato che Abbanoa, a seguito dell’introduzione della procedura di rilevamento dei consumi tramite personale interno e con l’ausilio di apparecchi palmari, a partire dal 2013 abbia proceduto ai tentativi di lettura con la prevista periodicità e abbia di conseguenza modificato anche “*le procedure di calcolo dei consumi da addebitare, in precedenza caratterizzate dalla presenza di ampie stime, con eliminazione delle stime per gli utenti per i quali siano andate a buon fine le due letture previste*”. Infine, l’AEEGSI ha ricordato che il professionista, come evidenziato nella delibera 188/2015/R/1DR, a fronte delle anticipazioni finanziarie prima ricordate, si è impegnato ad una serie di interventi strutturali, tra cui una modifica organizzativa che garantirà, dall’aprile 2015, la lettura dei consumi e la fatturazione con periodicità quadrimestrale.

### ***Sulle procedure di recupero crediti e di interruzione del servizio in caso di morosità***

**94.** L’AEEGSI ha sottolineato che il recupero dei crediti costituisce — in un contesto gestionale caratterizzato da gravi criticità finanziarie e da un elevato tasso di morosità degli utenti — uno specifico obbligo posto in capo ad Abbanoa S.p.A. in forza di decisioni della Commissione europea, del Governo italiano e dell’Autorità, anche al fine di evitare che, nell’ambito dei sistemi di perequazione cui si è dovuto far ricorso nel caso di specie per scongiurare il rischio di *default* del gestore pubblico in oggetto, gli oneri in

parola finiscano per gravare sui restanti utenti italiani o sul sistema della finanza pubblica. In questo contesto, l'AEEGSI ha ricordato che le è stato segnalato dall'Ente di Governo dell'ATO Sardegna come Abbanoa tra il 2014 e il 2015, abbia dato corso ad una revisione delle procedure di gestione e rateizzazione del credito, in raccordo con gli Enti di Governo e in consultazione con le associazioni dei consumatori.

## **V. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**95.** Poiché una pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa a mezzo stampa e riguarda mezzi di telecomunicazione, in data 24 luglio 2015 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni non ha comunicato il proprio parere entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta.

## **VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

**96.** Oggetto del presente procedimento sono le condotte commerciali tenute da Abbanoa S.p.A., società interamente pubblica, partecipata dai Comuni della Sardegna e dalla Regione stessa, che è il soggetto gestore del servizio idrico integrato nell'ATO Sardegna individuato dall'Autorità d'Ambito; con la costituzione dell'ATO unica, essa è subentrata a tutti i precedenti gestori del servizio idrico integrato. Abbanoa S.p.A. opera in regime di monopolio legale; dunque, i consumatori sono obbligati a contrarre con questa e non possono recedere dal rapporto contrattuale, stante l'essenzialità della risorsa idrica. In tale contesto, Abbanoa è, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo, un professionista a tutti gli effetti e come tale vincolato al rispetto delle norme ivi contenute.

**97.** L'istruttoria in esame, come evidenziato dall'AEEGSI, si colloca in un peculiare contesto fattuale caratterizzato dalle numerose criticità che la società Abbanoa ha dovuto affrontare nella fase iniziale e dagli obblighi assunti con la Commissione europea ed il Governo italiano, a fronte del sostegno finanziario straordinario ricevuto, che la obbligavano a mettere in atto azioni particolarmente incisive – sia riguardo alla fatturazione che alla

riduzione degli elevati livelli di morosità emersi nei primi anni di attività - al fine di poter recuperare un equilibrio finanziario.

**98.** Tali legittimi obiettivi, nondimeno, devono essere perseguiti nella cornice di un rispetto sostanziale dei diritti del consumatore e quindi all'interno di un rapporto improntato da trasparenza, correttezza e diligenza, tanto più ove la pretesa del professionista sia di natura economica e le sue procedure siano assistite da una particolare forza contrattuale, costituita dalla minaccia (implicita o esplicita) del distacco effettivo della fornitura di un servizio essenziale. L'istruttoria ha evidenziato che in alcuni ambiti il professionista ha trascurato gli obblighi di correttezza, diligenza e trasparenza di cui al Codice del Consumo, utilizzando talune volte strumenti coercitivi ed aggressivi.

**99.** Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del Decreto Legislativo n. 206/05, una pratica commerciale è scorretta *“se è contraria alla diligenza professionale ed è falsa od idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge od al quale è diretta”*. Lo stesso legislatore definisce, alla lettera h), dell'articolo 18, del Codice del Consumo, come *“diligenza professionale” “il normale grado della specifica competenza e attenzione che ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e buona fede nel settore di attività del professionista”* e, alla lettera e), del medesimo articolo, come idoneità a *“falsare in misura rilevante il comportamento economico dei consumatori”, l'idoneità “ad alterare sensibilmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole, inducendolo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso”*.

**100.** Nel merito delle singole pratiche commerciali scorrette imputabili ad Abbanoa si rileva, preliminarmente, che le numerose condotte adottate dal professionista, seppur potenzialmente lesive singolarmente delle norme del Codice del Consumo, sono state ricondotte a tre distinte pratiche commerciali scorrette. In particolare, le condotte relative alla fatturazione sulla base di consumi stimati, alla fatturazione pluriennale, al mancato rispetto della periodicità di fatturazione e misura e alle perdite occulte indicate nella Comunicazione del termine della fase istruttoria sono state ricondotte ad un'unica pratica, in ragione della medesima fase del rapporto consumeristico alla quale esse si riferiscono. Dalle evidenze acquisite non è emersa invece la scorrettezza della pratica *sub D)*.

## ***Pratica sub A)***

**101.** Abbanoa, come ricordato, è il soggetto che ha preso in carico la gestione del servizio idrico integrato con la costituzione dell'ATO unica in Sardegna, subentrando nelle precedenti gestioni del servizio idrico integrato. Tale complesso ed articolato processo si è tradotto in una forte discontinuità nelle modalità di fatturazione, con molte situazioni in cui si è iniziato a fatturare richiedendo a nuovi consumatori il pagamento di consumi pluriennali con l'applicazione di nuove e diverse tariffe da quelle precedentemente applicate (in particolare, tariffa unica generalmente più elevata, modifica dei criteri di fatturazione), che si traducevano nella richiesta di importi assolutamente significativi.

**102.** Tale attività di fatturazione – quanto meno nel periodo intercorrente gli anni tra il 2011 e il 2014 – si è poi connotata anche per i seguenti aspetti: (i) assenza di un'informativa relativamente all'avvenuta successione nella gestione del servizio idrico, alle modifiche sul sistema di gestione del servizio idrico, alla revisione delle tariffe da parte dell'AATO, nonché alla circostanza che le nuove tariffe avrebbero potuto essere applicate retroattivamente all'interno di un'unica fattura pluriennale (cfr. par. 22-24); (ii) mancata rilevazione dei consumi, in violazione delle norme contrattuali che prevedono l'effettuazione di un tentativo di lettura 1-2 volte l'anno (cfr. par. 26); (iii) fatturazione sulla base di stime che si discostavano anche significativamente dai consumi effettivi (come testimoniato anche dall'elevato numero di reclami per errata lettura chiusi come “fondati”), anche in presenza di autoletture da parte degli utenti (par. 27-31); (iv) invio di fatture di conguaglio di elevata entità a seguito dell'effettuazione della lettura del contatore, (v) nel mancato invio delle fatture con la regolarità prevista, che ha causato l'invio di fatture pluriennali di significativa entità (cfr. par. 34-37); (vi) nella fatturazione di servizi non resi quali i servizi di depurazione (cfr. par. 32-33); ed infine (vii) nell'indicazione nelle bollette di importi globalmente dovuti a titolo di morosità, senza specificare la loro causale, il dettaglio delle voci e il periodo di riferimento delle stesse<sup>84</sup>, anche quando relativi ad importi ancora in scadenza (cfr. par. 39-40).

---

<sup>84</sup> Circa 50 segnalazioni di singoli consumatori di cui da ultimo segnalazioni Prot. n. 29462 del 16/4/2015 doc. n. 543 indice del fascicolo; Prot. n.29579 del 17/4/2015 doc. n. 544 indice del fascicolo; Prot. n. 29918 doc. n. 548 indice del fascicolo; Prot. n. 30050 del 20/4/2015 doc. n. 547 indice del fascicolo; Prot. 30195 e Prot. 30217 del 21/4/2015 doc. nn. 555 e 553 indice del fascicolo; Prot. 30368 del 22/4/2015 doc. n. 560 indice del fascicolo.

**103.** Come emerso dalle evidenze acquisite agli atti del fascicolo (cfr. par 30), infatti, Abbanoa solo a fine 2014 ha reso operativo un programma di letture dei contatori a cadenza periodica e, conseguentemente, ha iniziato ad inviare fatture corrispondenti ai consumi effettivi dei consumatori e alle scadenze stabilite, almeno per la maggior parte degli utenti. Inoltre, Abbanoa ha consapevolmente fatturato importi anche per il servizio di depurazione, senza verificare ed accertare l'effettivo svolgimento del servizio di depurazione da parte dei soggetti preposti, attraverso un riscontro periodico con questi ultimi.

**104.** Tali condotte adottate dal professionista nella fatturazione dei consumi, in quanto non correttamente calcolati o non adeguatamente presentati con riferimento alle comunicazioni o ai tempi, integrano una violazione degli artt. 20, co. 2, 24 e 25, del Codice del Consumo, in quanto idonee a condizionare indebitamente il consumatore in ragione, sia dell'immediata esigibilità di tali somme sia della natura essenziale del servizio, e quindi della credibilità dei solleciti e della minaccia di distacco del servizio che assiste la procedura di recupero dei crediti.

**105.** I consumatori, o la gran parte di essi, sono infatti indotti a pagare, in un'unica soluzione ed in tempi ravvicinati, somme più elevate di quelle effettivamente spettanti (in casi di servizi non resi, consumi eccessivi), ovvero dovute ma con modalità e tempi diversi (consumi pluriennali) rispetto a quelle che si sarebbero registrate se Abbanoa avesse regolarmente fatturato.

**106.** A questo specifico riguardo, assume rilievo l'utilizzo della dicitura "morosità", utilizzata dal professionista nelle bollette emesse nel 2014 per indicare ai consumatori importi anche di fatture non scadute. La stessa dicitura evoca, infatti, chiaramente nei consumatori, l'idea di un ritardo dei pagamenti e può creare uno stato di apprensione teso ad indurre i consumatori stessi a pagare rapidamente, al fine di evitare interessi moratori o altre misure sanzionatorie previste dal professionista. Risulta inverosimile pensare che un professionista, quale Abbanoa, prima di utilizzare una tale espressione non abbia soppesato la valenza e l'effetto che tale parola avrebbe potuto determinare sulla generalità dei consumatori, soprattutto in quei casi in cui ha definito come morosità importi non ancora venuti a scadenza. Con l'uso dell'espressione morosità si voleva creare un indebito condizionamento nel consumatore per spingerlo ad effettuare rapidamente il pagamento.

**107.** L'aggressività del comportamento del professionista si denota poi nelle richieste di pagamento degli importi, relativi agli anni 2006 – 2012 in

un'unica bolletta con i consumi correnti, precludendo la possibilità di farne valere separatamente l'eventuale prescrizione; per alcuni gruppi di utenti la fatturazione pluriennale si registra anche negli anni successivi. Il consumatore, infatti, in questo caso si trova nel dilemma se pagare la bolletta e di conseguenza rinunciare ad eccepire l'eventuale prescrizione degli importi relativi a tali richieste di pagamento, ovvero sospendere il pagamento della bolletta e risultare poi inadempiente per il mancato pagamento delle somme non prescritte (cfr. par. 34-36).

**108.** In ordine a quanto espresso dall'Autorità di regolazione in merito all'applicazione da parte di Abbanoa dei c.d. conguagli regolatori, si osserva che la pratica in esame non riguarda le modalità di fatturazione degli importi derivanti dai conguagli regolatori, ma attiene piuttosto alle modalità utilizzate da Abbanoa nella fatturazione dei consumi relativi agli anni cui i conguagli regolatori si riferiscono (2006 – 2012). In questo arco temporale, infatti, il professionista, in assenza di contatori funzionanti e non essendo in grado di rispettare la periodicità di letture, ha fatto ampiamente ricorso ai consumi presunti, le cui stime si sono rivelate, in diversi casi, largamente in eccesso rispetto ai consumi effettivi (come peraltro riconosciuto dalla stessa AEEGSI); peraltro, a fronte di contestazioni da parte dei consumatori effettuate anche con l'invio del dato di consumo reale, il professionista non ha prontamente proceduto alla rettifica delle fatture (cfr. al riguardo i rilevanti tempi di gestione dei reclami e i reclami non trattati).

**109.** L'elevato numero di reclami fondati per errate letture dei consumi (che rappresentano circa la metà degli oltre 80.000 reclami chiusi come fondati tra il 2008 e il 2014), cui corrisponde un'elevata percentuale di rettifiche, confermano che quanto veniva fatturato non era corrispondente a quanto consumato o correttamente stimato.

**110.** I comportamenti commerciali descritti in termini di fatturazione erano dunque volti a richiedere al consumatore di effettuare pagamenti anche non dovuti, o quanto meno contestabili, in modo da limitare considerevolmente la sua libertà di scelta, in particolare attraverso l'indebito condizionamento esercitabile in ragione dell'essenzialità del servizio idrico, delle procedure di riscossione, nonché della minaccia di procedere al distacco della fornitura. La situazione di monopolio del professionista e l'essenzialità del servizio idrico mettono, infatti, quest'ultimo nella posizione di esercitare, facilmente, un indebito condizionamento sulle scelte commerciali del consumatore e tale condotta costituisce, nel caso di specie, una pratica commerciale particolarmente aggressiva, a causa delle caratteristiche intrinseche della risorsa idrica.

**111.** La condotta aggressiva del professionista attiene anche alla fatturazione di consumi elevati in caso di perdite occulte, attesa la situazione esistente fino al 2014 di utenze scarsamente lette con la regolarità richiesta e con riferimento alla successiva gestione di tale fenomeno, ovvero alle limitazioni apposte per riconoscere una riduzione e ai criteri di depenalizzazione utilizzati. Come emerso dalle risultanze istruttorie (cfr. par. 41-45), Abbanoa ha tenuto un comportamento non diligente nei casi di perdite occulte, non allertando alcuni consumatori – in violazione delle proprie procedure interne – e ponendo ostacoli al ricalcolo dei consumi in caso di accertata perdita occulta. L'elevato numero di reclami relativi a questo fenomeno avrebbe dovuto indurre il professionista ad attivare un sistema di rilevazione e di avviso dei clienti.

**112.** Il professionista poi prevede la possibilità, solo a determinate condizioni, di un ricalcolo dei consumi nel caso in cui tali perdite siano scoperte (c.d. depenalizzazione), in un regime peraltro considerato come eccezionale (cfr. par. 44), e riduce l'importo solo della componente relativa all'addebito di canoni fognari e di depurazione.

**113.** Anche in tale caso, la fatturazione e la conseguente pretesa creditoria non risultano giustificate, posto che non corrispondono a consumi effettivi dei consumatori e, quindi, configurano una pratica aggressiva, in quanto viene imposto il pagamento di consumi "involontari" dell'utente. In particolare, solo in sede di conciliazione, il professionista ha riconosciuto criteri adeguati a gestire tale particolare problematica ricalcolando ed addebitando i consumi effettivi dell'utenza - salvo comunque addebitare i primi sei mesi che restano a totale carico del consumatore (cfr. par. 45).

**114.** Pertanto, anche la condotta tenuta da Abbanoa nella gestione della problematica delle perdite occulte, così come in concreto organizzata e realizzata, risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 24, 25, del Decreto Legislativo n. 206/05, in quanto avvenuta secondo modalità contrarie alla diligenza professionale ed idonee a limitare considerevolmente, o addirittura escludere, la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio.

### ***Pratica sub B)***

**115.** Pratica aggressiva risulta la pratica inerente la richiesta di pagamento delle morosità pregresse di un'utenza al consumatore che richiede il subentro (cfr. par. 46-48). Gli ordini di servizio e l'altra documentazione acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi dimostrano che Abbanoa, almeno fino al

2013, ha gestito questi casi effettuando una valutazione caso per caso, senza una procedura che chiarisse termini e situazioni di estraneità, quindi inducendo il consumatore a saldare la morosità per ottenere una tempestiva fornitura del servizio.

**116.** Infatti, in tali casi la procedura prevede che la richiesta di attivazione venga bloccata, in assenza dell'eliminazione della situazione pregressa di morosità, attraverso il pagamento da parte del nuovo consumatore. Dai documenti acquisiti, risulta che la richiesta di attivazione, da parte di terzo non moroso, non può essere processata, ma deve essere espressamente autorizzata dal direttore generale fino al gennaio 2013<sup>85</sup>, e che comunque si prova a far pagare la morosità all'utente subentrante<sup>86</sup>.

**117.** Sebbene nelle memorie Abbanoa affermi di non applicare tale pratica nel caso in cui il consumatore subentrante dimostri la sua completa estraneità rispetto al precedente titolare dell'utenza idrica, le procedure in essere fino al 2013 non garantivano l'automatica attivazione dell'utenza, senza alcuna certezza dei tempi di risposta, che invece il consumatore poteva ottenere facendosi carico della morosità preesistente.

**118.** Il comportamento commerciale sopra descritto integra una violazione degli articoli 20, 24, 25 del Codice del Consumo. In particolare, la condotta consistente nel cercare di costringere di fatto il consumatore ad effettuare pagamenti non dovuti, risulta idonea a limitare considerevolmente la libertà

---

<sup>85</sup> Cfr. Ods n. 12/2012, 24/2014 doc. nn. 589/140, 589/141 indice del fascicolo ;

“3. in presenza di morosità,

- acquisisce copia del titolo che legittima il richiedente all'utilizzo dell'immobile, accertandosi che sia legalmente valido (titolo registrato laddove prevista per legge la forma scritta e la registrazione);

- procede ad indicare nel contratto (nell'apposito spazio di cui sopra) la sospensione della pratica e il valore insoluto alla data di sottoscrizione, consegnandone copia al cliente se presente;

- provvede a trasmettere al richiedente comunicazione di sospensione della richiesta, indicandone i motivi (richiamando le disposizioni regolamentari citate e l'importo insoluto pendente, nonché gli elementi per una chiara individuazione delle fatture insolute); solo nel caso di cui al caso C (utente estraneo rispetto al precedente utente), la nota conterrà anche la specificazione che, vista la morosità pendente sull'utenza, la pratica è stata trasmessa alla Direzione Generale per le valutazioni del caso e le conseguenti azioni per il recupero del credito.

Esclusivamente nel caso di richiesta di subentro ad utenza morosa (caso C.), eseguite le attività sopra precisate, il Settore Gestione Clienti provvede a trasmettere copia del contratto sospeso e allegati (titolo, documento di identità richiedente, ecc.) alla Direzione Generale, a mezzo email (direzione.generale@abbanoa.it), con scannerizzazione dei documenti, inserendo nell'oggetto la dicitura “Subentro sospeso per utenza morosa”, il nominativo del richiedente (in caso di persona giuridica indicare la ragione sociale e non il nome dell'amministratore o del rappresentate legale), il Comune e il valore insoluto.

Solo a seguito di formale nulla osta al subentro della Direzione Generale il Settore Gestione Clienti potrà attivare le ordinarie procedure di allaccio” (sottolineatura aggiunta).

<sup>86</sup> Cfr. doc. n. 589/119 indice del fascicolo: mail “contatto urgente con cliente per subentro ad utenza cessata” dove si legge, tra l'altro “Quindi insista sul fatto che per avere attivata l'utenza subito deve pagare in toto l'insoluto pro quota”.

di scelta o di comportamento dei consumatori, attraverso l'indebito condizionamento derivante dall'essenzialità del servizio idrico. Nel caso di specie, il fatto che la procedura preveda che sia facoltà del gestore di non procedere all'allaccio della fornitura, se non a seguito del pagamento da parte del consumatore di somme non dovute, connota la pratica di una particolare aggressività e di un indebito condizionamento nella fase di attivazione della fornitura da parte dei consumatori. La situazione di monopolio del professionista, e l'essenzialità del servizio idrico, mettono quest'ultimo nella posizione di esercitare, facilmente, un indebito condizionamento sulle scelte commerciali del consumatore e tale condotta costituisce, nel caso di specie, una pratica commerciale particolarmente aggressiva a causa delle caratteristiche intrinseche della risorsa idrica.

### ***Pratica sub C)***

**119.** Le risultanze istruttorie evidenziano una gestione dei reclami e della procedura di conciliazione rigida e volta a rendere difficoltoso per il consumatore l'esercizio di tale diritto e l'accesso alla procedura. Fondamentale risulta, al riguardo, la circostanza che Abbanoa considera reclami e tratta e gestisce solo quelle doglianze inoltrate attraverso apposito e specifico formulario (cfr. par. 51). Sono alcune decine di migliaia le doglianze ricevute da Abbanoa che non sono state trattate e considerate come reclami, perché i consumatori non utilizzavano l'apposito modulo.

**120.** La mancata gestione di queste contestazioni ha, a sua volta, generato morosità e numerose contestazioni da parte dei consumatori che ritenevano in buona fede di aver presentato un reclamo ed erano in attesa di una risposta, mentre il professionista continuava nelle procedure di riscossione, minaccia di distacco, e finanche distacco della fornitura, esercitando un evidente condizionamento sui consumatori.

**121.** L'importanza e l'essenzialità del formulario avrebbe dovuto essere, immediatamente e in modo evidente, portata a conoscenza dei consumatori. Abbanoa, invece, nelle comunicazioni inviate ai consumatori, pur evidenziando che il reclamo deve essere presentato entro il termine di sessanta giorni (sottolineando detto termine), si è limitata a citare la circostanza di utilizzare il modulo come una possibilità riconosciuta alla clientela e non ha in alcun modo posto in evidenza l'essenzialità dell'utilizzo di detto modulo nella presentazione del reclamo, ai fini della sua trattazione.

**122.** Gli effetti di tale condotta, peraltro, si manifestavano anche nelle

procedure di conciliazione, in quanto il professionista ha indebitamente ritenuto condizione di ammissibilità la presentazione del reclamo con il suo *format* - e non con reclamo scritto, come indicato nel Regolamento di conciliazione -, pena la irricevibilità. Tale fenomeno ha riguardato oltre un terzo delle domande di conciliazione.

**123.** Parimenti deficitaria è stata la gestione dei reclami riconosciuti e trattati come tali dal professionista. Le evidenze agli atti dimostrano l'elevatissimo numero di reclami non gestiti (cfr. par. 56), mentre proseguivano le procedure di riscossione e distacco delle utenze. Emblematici in tal senso, sono i casi relativi alla prescrizione dei crediti, pari a circa 9.000 alla data del 31 dicembre 2014<sup>87</sup>, che non generano la sospensione della fatturazione e delle procedure di recupero crediti e che danno addirittura luogo a numerose situazioni di "slaccio" utenze o, comunque, di forte condizionamento al previo pagamento degli importi contestati.

**124.** Pertanto, le modalità, le tempistiche, nonché le rilevanti e fondamentali omissioni informative che contraddistinguono le procedure implementate da Abbanoa, in merito alle varie fasi, che complessivamente compongono il momento patologico del rapporto, a partire dalla fase del reclamo, alla conciliazione e fino a giungere al distacco della fornitura, integrano una pratica articolata e complessa che si pone in violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

**125.** Nel merito delle condotte, e prescindendo dalle singole controversie contrattuali, di competenza del giudice ordinario, si rileva che anche in tale fase Abbanoa ha consapevolmente violato le norme di cui al Codice del Consumo adottando comportamenti volti a vessare il consumatore e a rendere difficoltoso l'esercizio dei legittimi diritti di reclamo. Più specificatamente, il mancato riscontro alle istanze di reclamo e conciliazione, la mancata considerazione delle pronunce dei giudici di pace<sup>88</sup>, la minaccia continua e costante di interruzione della fornitura, anche in caso di morosità contestata, costituiscono ostacoli ingiustificati e sproporzionati all'esercizio dei diritti contrattuali degli utenti del SII, nonché creano un indebito condizionamento, inducendo i consumatori a pagare delle somme ritenute indebite dagli utenti in assenza di una previa e adeguata interlocuzione.

**126.** Si consideri altresì che, in tali casi, Abbanoa persiste nell'invio di solleciti di pagamento, avvisi di costituzione in mora e preavvisi di

---

<sup>87</sup> Doc. n. 589/1159 indice del fascicolo.

<sup>88</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 37848 del 1 giugno 2015 doc. n. 634 indice del fascicolo.

sospensione e distacco del SII privi di informazioni chiare e adeguatamente dettagliate; soprattutto la minaccia di sospensione del servizio anche in fase di conciliazione, ovvero in pendenza di contenziosi sulle bollette, costituisce una condotta aggressiva, in quanto realizzata attraverso un'azione sproporzionata (distacco della fornitura) rispetto al fine (tutela del credito), sfruttando la posizione di potere del professionista rispetto al consumatore, per spingerlo al pagamento, in modo da limitarne notevolmente la libertà di scelta e di comportamento.

**127.** La condotta descritta – nel suo complesso e alla luce di tutti i peculiari aspetti di cui si compone - risulta scorretta, ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idonea a indurre il consumatore ad un comportamento commerciale che altrimenti non avrebbe adottato e, soprattutto, a limitare l'esercizio dei suoi diritti contrattuali. In ragione della rigidità e afflittività del sistema adottato, tale condotta assume specifici connotati di *aggressività* ed è idonea a limitare considerevolmente la libertà di comportamento dei consumatori, condizionandoli all'immediato pagamento delle bollette e impedendo loro la concreta possibilità di contestazione delle stesse; in particolare, in pendenza di reclami, la minaccia del distacco della fornitura, unitamente al sollecito di pagamento, sono comportamenti che configurano un'ipotesi di coercizione e indebito condizionamento, tali da limitare la libertà di scelta del consumatore.

**128.** Con riferimento al parere espresso sul punto dall'Autorità di regolazione, si rileva che la pratica commerciale in esame non riguarda la legittimità dell'eventuale "slaccio" agli utenti morosi e le relative modalità di effettuazione. Il comportamento commerciale scorretto di Abbanoa si è realizzato, infatti, in una fase preliminare al momento dello "slaccio" e, nello specifico, nel momento in cui non viene adeguatamente considerato e gestito il reclamo del consumatore, senza sospendere le relative procedure di sollecitazione e distacco delle utenze.

**129.** Sempre con riferimento alla valutazione del comportamento tenuto dal professionista, vale osservare che ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del Decreto Legislativo n. 206/05, una pratica commerciale è scorretta "*se è contraria alla diligenza professionale ed è falsa od idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge od al quale è diretta*". Nel caso di specie, la contrarietà alla diligenza professionale e l'idoneità a falsare il comportamento economico dei consumatori della pratica oggetto di valutazione deriva dalla riscontrata natura aggressiva e, in particolare, dalla

gravità della condotta adottata in presenza di una situazione di particolare criticità nel rapporto professionista–clientela.

## VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**130.** 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.

**131.** 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).

**132.** 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.

**133.** Con riferimento alla dimensione del professionista, in base alle informazioni disponibili, si tratta di una società con un fatturato elevato in costante crescita, che tra l'altro ricopre un ruolo importante nell'ambito del territorio della regione Sardegna e che si trova in una situazione di monopolio nella prestazione di un bene essenziale.

**134.** Con riguardo alla gravità della pratica *sub A*), si tiene conto: *i*) della pluralità dei profili accertati; *ii*) della natura delle infrazioni, tutte caratterizzate da un elevato grado di offensività; *iii*) dell'entità del pregiudizio economico subito dai consumatori, consistente nell'indebito condizionamento derivante dalla possibile interruzione del servizio idrico; *iiii*) della debolezza dei destinatari che in un mercato monopolistico non hanno possibilità di scelta del professionista; *iv*) della diffusione delle pratiche, in considerazione dell'estensione del territorio sul quale opera l'impresa e dell'elevato numero di consumatori interessati.

**135.** Per quanto riguarda la durata delle violazioni, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere quantomeno

dal 2011 al 2014 e risulta ancora in corso riguardo specificatamente alle perdite occulte – per le quali la procedura di depenalizzazione illustrata non è stata sinora modificata – e la regolare periodicità di fatturazione non ancora ripristinata nel 2015 in alcuni Comuni.

**136.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ad Abbanoa S.p.A. per la violazione di cui alla pratica commerciale *sub A)* nella misura di 1.000.000 € (un milione di euro).

**137.** Sussistono, nel caso di specie, due attenuanti entrambe evidenziate anche nel parere dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici: la generale situazione di difficoltà finanziaria in conseguenza della quale sono stati concessi aiuti di Stato e altri finanziamenti straordinari, nonché la peculiare circostanza relativa alla situazione gestionale particolarmente critica e complessa, cui ha dovuto far fronte Abbanoa nella fase di subentro nelle diverse e precedenti gestioni. Si ritiene, pertanto, di determinare l'importo della sanzione per la pratica *sub A)* nella misura di 400.000 € (quattrocentomila euro).

**138.** Per quanto riguarda la gravità della pratica *sub B)*, la richiesta di morosità a nuove utenze, derivante dal mancato automatico allaccio di un consumatore estraneo alla precedente utenza, ha comportato il pagamento di importi non dovuti ed è idonea a determinare un indebito condizionamento nel consumatore. In merito alla durata, la pratica *sub B)* è stata posta in essere a partire dal 2011 fino ad ottobre 2013.

**139.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ad Abbanoa S.p.A. per la violazione di cui alla pratica commerciale *sub B)* nella misura di 200.000 € (duecentomila euro);

**140.** Anche con riferimento a tale condotta sussistono le attenuanti sopramenzionate (cfr. par. 137) e si ritiene, pertanto, di determinare l'importo della sanzione per la pratica *sub B)* nella misura di 80.000 € (ottantamila euro).

**141.** Con riferimento alla gravità della pratica *sub C)* rilevano non solo l'impatto di tale pratica, che ha riguardato un elevatissimo numero di consumatori e ha generato per gli stessi un consistente flusso di ricorsi e minacce di "slacci", ma anche la delicatezza della fase in cui si è innestata. Infatti, un'attenta e rapida gestione dei reclami avrebbe risolto le criticità emerse in fase di fatturazione.

**142.** Per quanto riguarda la durata, dagli elementi disponibili in atti risulta

che la pratica è stata posta in essere, almeno a partire dal 2011 e risulta ancora in corso.

**143.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ad Abbanoa S.p.A. nella misura di 1.500.000 € (unmilione cinquecentomila euro) e, in relazione all'applicazione delle attenuanti sopraindicate (cfr. par. 137), si ritiene di determinare l'importo della sanzione nella misura di 600.000 € (seicentomila euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub A)* risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante condotte aggressive e idonee a determinare un indebito condizionamento nel consumatore a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al pagamento di somme non interamente dovute;

RITENUTO, inoltre, 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, mediante comportamenti aggressivi e frapposizione di ostacoli all'esercizio del diritto del consumatore all'attivazione di un servizio essenziale;

RITENUTO, inoltre, 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, mediante comportamenti aggressivi e frapposizione di ostacoli all'esercizio del diritto del consumatore a reclamare e a creare un indebito condizionamento al fine di far desistere dall'esercizio dei diritti contrattuali;

## DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera A), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Abbanoa S.p.A., 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 diffusione o continuazione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera *B*), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Abbanoa S.p.A., 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 diffusione o continuazione;

c) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera *C*), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Abbanoa S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, lettera *d*), del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

d) di irrogare alla società Abbanoa S.p.A., per la violazioni di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 400.000 € (quattrocentomila euro);

e) di irrogare alla società Abbanoa S.p.A., per la violazioni di cui alla precedente lettera b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 80.000 € (ottantamila euro);

f) di irrogare alla società Abbanoa S.p.A., per la violazioni di cui alla precedente lettera c), una sanzione amministrativa pecuniaria di 600.000 € (seicentomila euro);

g) che il professionista Abbanoa S.p.A., comunichi all'Autorità, entro il termine di trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e c).

Le sanzioni amministrative irrogate di cui alle lettere d), e) e f), devono essere pagate entro il termine di sessanta 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](http://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*