



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 giugno 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

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, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il proprio provvedimento del 12 dicembre 2018, con il quale è stato disposto l’accertamento ispettivo, ai sensi dell’art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso la sede amministrativa di Abbanoa S.p.A.;

VISTO il proprio provvedimento del 20 febbraio 2019, con il quale è stata deliberata la non adozione della misura cautelare, ai sensi dell’art. 27, comma 3, del Codice del Consumo;

VISTO il provvedimento del 12 marzo 2019, con il quale, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento per particolari esigenze istruttorie;

VISTO il proprio provvedimento del 24 aprile 2019, con il quale è stata disposta un’ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento, a seguito della richiesta, da parte dell’Autorità di Regolazione Energia Reti e Ambiente, di prorogare il termine per il rilascio del proprio parere;

VISTI gli atti del procedimento;

## **I. LE PARTI**

1. Abbanoa S.p.A. (di seguito anche Abbanoa o la società), società *in house* interamente partecipata da enti pubblici, che eroga il servizio idrico nell'ambito della Regione Sardegna, in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 8 del Codice del Consumo.

Abbanoa ha realizzato, al 31 dicembre 2017, un fatturato pari a 274.901.000 euro<sup>1</sup>.

2. Adiconsum Sardegna, un'associazione di consumatori, in qualità di segnalante.

## **II. LE PRATICHE COMMERCIALI**

3. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere da Abbanoa nei confronti dei consumatori e delle piccole imprese, nell'ambito della fornitura del Servizio Idrico Integrato (S.I.I.) nel territorio della Regione Sardegna.

In particolare, secondo le numerose denunce<sup>2</sup> dei consumatori, il professionista avrebbe posto in essere, fin dalla seconda metà del 2017, le seguenti condotte materiali, consistenti:

**A)** nel mancato accoglimento delle istanze di riconoscimento della prescrizione presentate dai consumatori, con riferimento alle fatture relative ai consumi risalenti a periodi superiori a cinque anni, e nel successivo invio della comunicazione di messa in mora, con minaccia di distacco della fornitura idrica, in caso di mancato pagamento, da parte dei consumatori, delle medesime fatture;

**B)** nella frapposizione di ostacoli non contrattuali e sproporzionati nei casi di richiesta di rettifica delle fatture emesse a seguito di perdite occulte, anche richiedendo ai consumatori la prova della mancata fruizione dei servizi di fognatura e depurazione;

---

<sup>1</sup> Fonte Telemaco Registro Imprese, ultimo bilancio depositato.

<sup>2</sup> Le denunce dei consumatori, che saranno citate di seguito nelle note in calce al presente provvedimento, sono da intendersi meramente esemplificative e non esaustive delle condotte oggetto di contestazione.

C) nel non dare seguito alle istanze di allaccio individuali, in presenza di utenze condominiali, con la conseguenza di indurre i consumatori a corrispondere un esborso economico non dovuto, a causa dell'applicazione indebita, in capo a questi ultimi, di tariffe indistintamente più elevate, previste per l'utenza non residente, anche inclusive delle morosità di altri utenti, nonché nell'invio di ingiunzioni di pagamento e minaccia di distacco della fornitura condominiale in caso di insolvenza.

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

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

4. In relazione alle condotte sopra descritte, in data 12 dicembre 2018, è stato avviato il procedimento istruttorio n. PS11319 per possibile violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, comunicato alle Parti in data 20 dicembre 2018. In pari data è stato svolto un accertamento ispettivo presso la sede di Abbanoa.

5. In data 17 gennaio 2019, il professionista ha presentato un'istanza di proroga del termine di presentazione di un proposta di impegni, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, volta a rimuovere i profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di contestazione.

6. In data 30 gennaio 2019, l'Autorità ha rigettato l'istanza di proroga del termine.

7. In data 1° febbraio 2019, è stato comunicato alle Parti del procedimento l'avvio del *sub*-procedimento cautelare, avente ad oggetto i criteri adottati dal professionista nel riconoscimento delle istanze di prescrizione.

8. In data 4 febbraio 2019, il professionista ha risposto alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio del procedimento.

9. In data 6 febbraio 2019, il professionista ha inviato una memoria difensiva.

10. In data 12 febbraio 2019, la società Abbanoa è stata sentita in audizione.

11. In data 18 febbraio 2019, nell'ambito del *sub*-procedimento cautelare, il professionista ha inviato una comunicazione, successivamente integrata il 19 febbraio 2019, avente ad oggetto le modifiche apportate alla "*Procedura reclamo per rettifica fatturazione*".

12. In data 20 febbraio 2019, è stata deliberata la non adozione della misura cautelare.

**13.** In data 12 marzo 2019, è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento.

**14.** In data 14 marzo 2019, è stata comunicata alle Parti la proroga del termine di chiusura del procedimento, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, per esigenze istruttorie.

**15.** In data 26 gennaio, 14 marzo e 1° aprile 2019, Abbanoa ha avuto accesso agli atti del fascicolo e, in data 2 aprile 2019, ha trasmesso una memoria conclusiva.

**16.** In data 1° aprile 2019, Adiconsum ha avuto accesso agli atti del fascicolo.

**17.** In data 3 aprile 2019, è stato richiesto il parere all'Autorità per l'Energia, il Gas e i Servizi Idrici, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo.

**18.** In data 17 aprile 2019, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ha presentato un'istanza di proroga di 15 giorni per il rilascio del relativo parere, accolta dall'Autorità in data 24 aprile 2019.

Il parere dell'Autorità di Regolazione Energia, Reti e Ambiente è pervenuto in data 8 giugno 2019.

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

### *Pratica A)*

**19.** Con riferimento alla condotta inerente il mancato accoglimento delle eccezioni di prescrizione sollevate dagli utenti, dalla documentazione ispettiva è emerso che il professionista, negli anni 2017 – 2018, ha ridotto il numero delle utenze i cui contatori risultavano non letti da lungo tempo.

L'aggiornamento dei dati di misura ha generato l'emissione di fatture di conguaglio, che ha alimentato la presentazione, da parte degli utenti, delle istanze di rettifica della fatturazione per il riconoscimento della prescrizione, con riferimento ai consumi risalenti a oltre cinque anni dalla data di emissione della fattura.

**20.** Le evidenze dimostrano che la fatturazione dei consumi prescritti rappresenta la principale causa di reclamo da parte degli utenti. Dalla lettura di alcune *e-mail* interne alla società si evince infatti che, nell'anno 2018, i reclami relativi al tema della prescrizione costituivano il 47% dei [5.000–

10.000]\* reclami ricevuti nel periodo marzo-ottobre dello stesso anno, di cui [5.000–10.000] risultavano ancora in corso<sup>3</sup> (oltre agli [5.000–10.000] reclami arretrati degli anni precedenti).

**21.** A fronte di un siffatto numero di reclami, le evidenze acquisite agli atti del procedimento dimostrano che il professionista, anche in assenza di riscontro, avviava le procedure di recupero credito, inviava le ingiunzioni di pagamento e minacciava il distacco delle utenze, in caso di mancato pagamento delle fatture inclusive di consumi prescritti<sup>4</sup> e, finanche, procedeva al distacco della fornitura idrica senza inoltrare alcun preavviso all'utente<sup>5</sup>.

**22.** Le procedure adottate dalla società prevedevano il blocco delle azioni di recupero in presenza di reclami o di richieste di rettifica di fatturazione da parte della clientela; tuttavia, la documentazione agli atti e le denunce dei consumatori mostrano casi in cui la società non applicava detto blocco e avviava le procedure di messa in mora in pendenza di reclamo, minacciando - talvolta effettuando - il distacco della fornitura idrica, come si legge, ad esempio in una *e-mail* avente ad oggetto: “*slaccio illegittimo utente [...] richiesta di riallaccio urgente*”<sup>6</sup>.

**23.** Ad esempio, un consumatore ha segnalato che, pur avendo eccepito l'avvenuta prescrizione quinquennale degli importi fatturati, Abbanoa non aveva risposto al reclamo, inviando comunque i solleciti di pagamento e minacciando il distacco dell'utenza in caso di mancato pagamento<sup>7</sup>.

Un altro utente ha lamentato l'emissione, da parte di Abbanoa, di una fattura inclusiva di consumi idrici prescritti, relativi al periodo luglio 2004 - luglio

---

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

<sup>3</sup> Cfr. *e-mail* estratta da cartella [omissis], inviata il 18 ottobre 2018, da [omissis] a [omissis] “*Informativa reclami: criticità gestione corrente e arretrato-azioni in corso*”. Un'altra *e-mail*, estratta da cartella [omissis], inviata da [omissis] a [omissis], in data 1° novembre 2018, avente ad oggetto “*Informativa reclami: criticità gestione corrente e arretrato-azioni in corso*” conferma che circa il 50% dei reclami ricevuti dalla società afferivano al tema della prescrizione.

<sup>4</sup> Cfr., tra gli altri documenti estratti da cartella [omissis]/contenzioso: Determinazione n.672 del 29 dicembre 2018, da cui si evince che la Società ha emesso nei confronti di [omissis], in data 30/11/2017, una fattura a saldo dei consumi effettuati dal 31/12/2005 al 28/06/2017.

<sup>5</sup> Cfr. fra gli altri, una *e-mail* estratta da cartella [omissis], inviata il 1/10/2018, da [omissis] a [omissis] e [omissis], in cui si legge che, a causa di un errore nella migrazione degli esiti dei solleciti: “*stiamo procedendo ad azioni di recupero (esempio slaccio) senza che il sollecito regolamentare sia stato eseguito*”.

<sup>6</sup> Cfr. *e-mail* estratta da cartella [omissis], inviata in data 14 dicembre 2017, da [omissis] a Conciliazione. Cfr. anche *e-mail* del 22 dicembre 2017, estratta da cartella [omissis]/mail, nella quale un cliente che aveva eccepito la prescrizione dei consumi contabilizzati in una fattura emessa il 20 ottobre 2015, (inclusiva di consumi decorrenti dal secondo semestre 2006 al secondo semestre 2009), riceveva da Abbanoa, in data 19 ottobre 2017, un sollecito di pagamento con preavviso di sospensione della fornitura, anziché un riscontro all'istanza di prescrizione.

<sup>7</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 52020 del 6 luglio 2018.

2018 e che, a fronte della richiesta di ricalcolo dei consumi in considerazione dell'avvenuta prescrizione, il professionista, in pendenza del reclamo, gli aveva inviato un sollecito di pagamento preannunciando l'avvio della procedura coattiva di recupero del credito e la sospensione della fornitura<sup>8</sup>.

**24.** Inoltre, le numerose “Determinazioni dell'Amministratore Unico” (DAU) - assunte dalla società in sede di costituzione in giudizio a seguito di atto di citazione da parte degli utenti - mostrano come il professionista abbia: *i*) emesso fatture pluriennali relative a periodi superiori anche al decennio; *ii*) ommesso di fornire un riscontro ai reclami; *iii*) effettuato gli “slacci” delle forniture idriche in pendenza di reclamo.

**25.** Inoltre, come di seguito esposto, le “Determinazioni dell'Amministratore Unico” danno conto del fatto che, in alcuni casi, Abbanoa effettuava le verifiche sull'eccepita prescrizione solo nel corso della fase contenziosa<sup>9</sup>.

Si veda, tra le altre, la DAU n. 678 del 3 dicembre 2018, da cui risulta che la società emetteva in data 8 novembre 2017 una fattura pluriennale di importo pari a 40.296,16 euro, relativa a consumi effettuati da un utente dal 31 dicembre 2004 all'11 ottobre 2017. L'utente stesso presentava un reclamo avverso la fattura menzionata senza ottenere alcun riscontro e, pertanto, citava in giudizio la società contestando sia l'intervenuta prescrizione parziale della fattura, che il mancato riscontro al reclamo. Dalla stessa determinazione sopra citata risulta che, a distanza di un anno, la società non aveva ancora effettuato le verifiche in ordine all'istanza di prescrizione presentata dal cliente, non aveva fornito alcun riscontro e, tuttavia, decideva di “*costituirsi in giudizio, secondo linea aziendale*”.

**26.** La lettura di un'altra DAU, la n. 506 del 6 settembre 2018, rivela che nei confronti di un cliente, Abbanoa aveva emesso, in data 29 aprile 2017, una fattura di importo pari a 39.353,81 euro, a saldo dei consumi effettuati nel periodo 20 aprile 2009-31 marzo 2017. Il cliente aveva eccepito la prescrizione parziale della fattura. Dalle verifiche eseguite dalla società, l'istanza del cliente risultava inevasa e, a conclusione della procedura di messa in mora, Abbanoa aveva disposto la sospensione del servizio di fornitura. In sede di contenzioso erano in corso le verifiche sull'eccepita prescrizione, il cui esito sarebbe stato reso noto durante la causa. Anche in questo caso, la società decideva di “*costituirsi in giudizio, secondo linea aziendale*”.

---

<sup>8</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 72707 del 29 ottobre 2018.

<sup>9</sup> Cfr., ad esempio, “Determinazioni” estratte da cartella [omissis]/contenzioso: Determinazione n. 506 del 6/09/2018, Determinazione n. 481 del 20/08/2018; Determinazione n. 515 del 10/09/2018; Determinazione n. 406 del 27/06/2018.

**27.** Da un'ulteriore e significativa DAU, n. 515, del 10 settembre 2018, riguardante le contestazioni di sette clienti che avevano citato in giudizio Abbanoa, in ragione della sopravvenuta prescrizione dei consumi, si evince il mancato riscontro ai reclami e l'invio dei solleciti di pagamento delle fatture pluriennali contenenti consumi prescritti, per ammissione della stessa Abbanoa, che valutava come fondate tutte le doglianze di parte avversa e, pertanto, decideva di chiudere con una transazione le vertenze in corso.

**28.** Si richiama, in proposito, il caso di un consumatore che aveva presentato un reclamo inerente l'intervenuta prescrizione di una fattura che contabilizzava consumi pluriennali e che, in assenza di riscontro al reclamo, aveva subito il distacco della fornitura senza preavviso. In merito alla riattivazione dell'utenza dopo lo slaccio, da un documento interno si legge: *“Considerato che il ritardo [della gestione del reclamo, ndr] è nostro e che a mio parere andava sospeso lo slaccio, non mi sembra corretto riattivare il cliente con il modulo della riattivazione post-slaccio e far pagare il 40% del debito riconosciuto, anche perché non ha la possibilità economica per farlo”*<sup>10</sup>.

**29.** Un altro esempio emblematico è il caso di un consumatore che aveva eccepito la prescrizione dei consumi e che, in assenza di riscontro, nell'immediatezza dello slaccio della propria utenza aveva effettuato il pagamento della fattura oggetto di reclamo, al fine di evitare il distacco della fornitura, salvo poi citare in giudizio Abbanoa, richiedendo la restituzione dell'importo prescritto. Nello scambio di *e-mail* intercorso tra gli uffici della società, si legge, tra l'altro, il commento seguente: *“Adesso dobbiamo cambiare la procedura perché un legale trova della giurisprudenza? Quindi non slacciamo le utenze in pendenza di reclamo per prescrizione? [...]”*<sup>11</sup>.

**30.** Risulta rilevante, infine, il documento contenente la tabella dal titolo: *Elenco slacci da 14 dicembre al 17 gennaio*, in cui si legge che: *“[...] la produzione garantibile, a saturazione massima, indicata da Misure per il periodo indicato, è di 1.500 slacci (produzione mese anno 2017 n. 1000 slacci)[...]”*<sup>12</sup>.

**31.** Gli atti del fascicolo evidenziano, altresì, che il professionista, nei casi in cui forniva una risposta alle eccezioni di prescrizione, valutava come non sussistenti i presupposti per l'accoglimento delle stesse, sulla base delle

---

<sup>10</sup> Cfr. *e-mail* estratta da cartella [omissis], inviata il 20 dicembre 2018, da [omissis] a [omissis].

<sup>11</sup> Cfr. *e-mail* estratta da cartella [omissis], inviata in data 6 dicembre 2017, da [omissis] a [omissis].

<sup>12</sup> Cfr. ad esempio, *e-mail* estratta da cartella [omissis], inviata il 13 dicembre 2018 da [omissis] a [omissis] e altri.

regole previste dalla procedura vigente fino al mese di febbraio 2019 (mese in cui il professionista ha apportato modifiche alla procedura stessa)<sup>13</sup>.

**32.** In particolare, i criteri procedurali adottati nella gestione delle richieste di rettifica di fatture per prescrizione, distinguevano le fatture che includevano:

- i) consumi non superiori l'anno;
- ii) consumi pluriennali.

Nel caso (i) l'istanza di prescrizione era sempre accolta laddove non fosse intervenuto uno dei seguenti atti interruttivi:

- l'invio di una fattura in acconto;
- l'emissione di una fattura precedentemente annullata e riemessa entro i 5 anni;
- l'invio di un sollecito di pagamento;
- la richiesta del cliente di accedere ad un piano di rientro;
- il pagamento della fattura da parte del cliente.

Nel caso (ii) l'istanza di prescrizione veniva accolta nel caso in cui, per motivi non imputabili all'utente, si fosse verificata la mancata fatturazione entro 5 anni dal consumo. La prescrizione poteva essere accolta parzialmente invece nei casi di:- precedente fatturazione in acconto emessa entro i 5 anni per parte del periodo;

- precedente fatturazione in acconto emessa entro i 5 anni per parte dei consumi;
- pagamento parziale della fattura.

Nei restanti casi, l'istanza veniva rigettata.

**33.** Inoltre, la Società individuava il termine da cui decorreva la prescrizione - il *dies a quo* - dalla data della emissione della fattura.

**34.** Per quanto concerne, in particolare, l'individuazione degli atti interruttivi, la richiamata "*Procedura Reclamo per Rettifica Fatturazione*" prevedeva, tra l'altro, che: "*In tutti i casi in cui sia richiesta la rettifica di fatturazione e sussistono fatture emesse nel periodo oggetto di contestazione, ma successivamente annullate, queste rilevano ai fini interruttivi della prescrizione, mentre non rilevano per quanto concerne i consumi fatturati*"<sup>14</sup>.

**35.** Tale disposizione trovava applicazione, ad esempio, in un caso specifico riguardante un condominio che, dopo aver ricevuto una fattura emessa il 30 novembre 2017, a saldo di consumi relativi a un periodo di dieci anni (1°

---

<sup>13</sup> Cfr. risposta alla richiesta di informazioni del 4 febbraio 2019 prot. n. 16073.

<sup>14</sup> Cfr. "Procedura Settoriale" citata, estratta da cartella [omissis], al punto 10 "*Richiesta di Rettifica Fattura*".

gennaio 2006 - 27 luglio 2017), di importo pari a 527.248,23 euro, aveva eccepito la prescrizione.

Il professionista, sulla base della procedura sopra citata, riteneva che le fatture emesse (per i consumi dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2011) di importo complessivo di 1.379,66 euro, pagate dal cliente e successivamente annullate, rilevavano ai fini interruttivi della prescrizione.

Nello scambio di *e-mail*, da cui si evince tale caso, la società stessa si interrogava sulla *ratio* di una regola che prevedeva, quale atto interruttivo della prescrizione, il pagamento di una fattura in acconto, successivamente annullata: “[...] evidenzio che l’importo complessivo delle fatture in acconto che rilevano ai fini interruttivi è esiguo rispetto alla differenza fatturata (per il periodo interessato da prescrizione) con l’emissione del saldo di 527.248,23 per la prima volta solo il 30 novembre 2017. Ho chiesto su quali basi dovremmo fondare la difesa in giudizio [...]”<sup>15</sup>.

**36.** A fronte delle evidenze emerse nel corso dell’istruttoria e dell’avvio da parte dell’Autorità di un procedimento *sub-cautelare* riguardante la gestione delle istanze di rettifica fatturazione, in data 18 febbraio 2019, Abbanoa ha prospettato alcune modifiche alla procedura aziendale volte al superamento delle criticità emerse.

**37.** In primo luogo, la società ha eliminato dalla procedura la seguente previsione: “*In tutti i casi in cui sia richiesta la rettifica di fatturazione e sussistono fatture emesse nel periodo oggetto di contestazione, ma successivamente annullate, queste rilevano ai fini interruttivi della prescrizione, mentre non rilevano per quanto concerne i consumi fatturati*”.

**38.** In secondo luogo, Abbanoa ha affermato che considera atti idonei ad interrompere la prescrizione, *esclusivamente*:

(i) l’invio di una fattura in acconto, emessa in ragione dell’impossibilità di effettuare una lettura per causa non imputabile al gestore, che interrompe il termine della prescrizione limitatamente ai volumi consumati e fatturati con tale documento contabile<sup>16</sup>. Con la fattura di conguaglio, emessa a saldo in seguito al rilevamento della lettura effettiva, vengono considerati prescritti i

---

<sup>15</sup> Cfr. *e-mail*, estratta da cartella [omissis], avente ad oggetto “*Prescrizione sospesa da annullamento fatture in acconto: condominio Residenze di Cala Chiesa.*”

<sup>16</sup> La società ha precisato che, ai fini dell’accoglimento o meno dell’istanza di prescrizione, deve essere già stata emessa la fattura di conguaglio (a saldo) in seguito al rilevamento della lettura effettiva, atteso che con tale fattura di conguaglio vengono redistribuiti i consumi secondo il criterio del *pro-die* per tutto il periodo fatturato. Diversamente, infatti, non sarebbe possibile quantificare i consumi effettivamente imputabili ad un dato periodo e pertanto non sarebbe possibile determinare la relativa quota prescritta, in considerazione del fatto che i consumi si prescrivono giorno per giorno.

volumi eccedenti, fatturati con tale bolletta a saldo emessa oltre il quinquennio e contestata;

(ii) l'invio di un sollecito di pagamento, atto che interrompe il termine di prescrizione dei consumi sia sulle fatture in acconto (a stima) che sulle fatture a conguaglio (a saldo) nell'ipotesi in cui dette fatture non siano state contestate;

(iii) la richiesta del cliente di accedere ad un piano di rientro, in quanto con la sottoscrizione di tale richiesta il cliente riconosce, in modo espresso, il debito da lui maturato per il quale chiede appunto la rateizzazione dell'importo. In conseguenza di ciò il credito del gestore non può essere considerato prescritto anche se eccepito.

**39.** Abbanoa, inoltre, ha modificato il criterio in base al quale individuare il termine di decorrenza della prescrizione, prevedendo che: *“Il giorno iniziale dal quale calcolare il decorso del termine di prescrizione non è la data in cui è stata emessa la fattura ma la data (qualora diversa) in cui, secondo la tempistica dettata dalla regolazione di riferimento, la fattura avrebbe dovuto essere emessa. E’ fatta eccezione per il caso in cui il ritardo nella fatturazione sia imputabile al cliente o, comunque, non sia imputabile alla Società, in tal caso la prescrizione inizierà a decorrere dalla data di emissione della fattura”*.

**40.** A seguito delle sopra descritte modifiche apportate da Abbanoa alla procedura aziendale, sono, dunque, venuti meno i presupposti per l’adozione della misura cautelare.

Tale decisione, assunta dall’Autorità in data 20 febbraio 2019, è stata successivamente ripresa e diffusa dalla stampa locale e *online*, in alcuni casi riportando in maniera impropria i contenuti della decisione, ad esempio lasciando erroneamente intendere, fin dal titolo, che *“Vince Abbanoa sulle fatture prescritte in Sardegna: l’Antitrust dà ragione all’ente dell’acqua”*<sup>17</sup>.

#### *Pratica B)*

**41.** Con riferimento alla pratica *sub B)*, riguardante il trattamento delle istanze di rettifica della fatturazione a seguito di perdita occulta, la documentazione ispettiva dimostra che, a causa della mancata emissione di fatture da parte del professionista, per periodi di tempo anche prolungati, alcuni utenti inconsapevoli dell’esistenza di un consumo anomalo,

---

<sup>17</sup> Cfr., tra gli altri, articolo diffuso dalla testata *“Cagliari online”* in data 8 marzo 2019.

prende atto della perdita occulta solo a distanza di tempo, ovvero al momento della ricezione di una fattura il cui importo rifletteva il maggiore consumo idrico.

**42.** La tardiva emissione di fatture, quale causa della mancata rilevazione di una perdita occulta, non avrebbe riguardato casi isolati, in quanto tale evenienza è stata anche oggetto di un'interrogazione da parte del Consiglio della Regione Sardegna nel mese di settembre 2018. Quest'ultimo, in particolare, sulla base delle segnalazioni di cittadini (che lamentavano l'emissione, in un'unica soluzione, di bollette relative al periodo 2012-2018, nella città di Alghero, di elevato importo), richiedeva ad Abbanoa di precisare le ragioni della mancata fatturazione secondo le tempistiche previste (bimestrale o al massimo semestrale), considerando che: *“avendo provveduto alla fatturazione con forte ritardo, il gestore unico Abbanoa S.p.A. ha impedito ai destinatari delle bollette di riscontrare in tempo utile l'eccedenza dei consumi e di intervenire per evitare sprechi e costi irragionevoli”*.

In replica all'interrogazione sopra citata, il professionista, ridimensionando la portata del fenomeno della tardiva fatturazione, ribadiva, in particolare, in merito alle cause della fatturazione pluriennale dei consumi, che: *“è diritto dovere dell'utente verificare periodicamente il contatore allo scopo di individuare eventuali anomalie e, in particolare, per intervenire direttamente e con la massima sollecitudine in fase di consumi eccessivi d'acqua, dovuti a perdite occulte a valle del contatore”*<sup>18</sup>.

**43.** La documentazione acquisita nel corso dell'accertamento ispettivo evidenzia che le contestazioni connesse ai consumi derivanti da perdite occulte rappresenta una delle principali cause di reclamo. Si consideri che l'11% dei [5.000–10.000] reclami ricevuti dal professionista nel periodo marzo – ottobre 2018 hanno come causale *“consumi anomali derivanti da perdite idriche non visibili”*<sup>19</sup>.

**44.** I documenti agli atti del fascicolo dimostrano che, in alcuni casi, il professionista non fornisce alcun riscontro alle istanze di rettifica delle fatture, in conseguenza di una perdita occulta ed, anzi, reitera la richiesta di pagamento delle fatture contestate dagli stessi.

Nei casi in cui gli utenti lamentano, invece, di non avere tempestivamente potuto accertare l'esistenza di una perdita a causa della tardiva fatturazione

---

<sup>18</sup> Cfr. e-mail del 3 ottobre 2018 da [omissis] a [omissis] avente ad oggetto “Interrogazione n. 1625/A”, e relativa risposta estratta da cartella [omissis].

<sup>19</sup> Cfr. e-mail estratta da cartella [omissis], inviata il 18 ottobre 2018, da [omissis] a [omissis], avente ad oggetto: “Informativa reclami: criticità gestione corrente e arretrato-azioni in corso”.

dei consumi, il professionista replica ribaltando sugli utenti stessi la responsabilità della mancata rilevazione del consumo anomalo ritenendo che, ai sensi dell'art. B.35.1 del Regolamento del S.I.I., “è, in ogni caso, cura dell'utente tenere sotto controllo i propri consumi abituali senza attendere il ricevimento della fattura da parte del gestore”<sup>20</sup>.

In altri casi ancora, il professionista rigetta le richieste di rettifica della fatturazione in conseguenza di una perdita occulta, data l'insussistenza dei presupposti previsti dall'art. B.35.2 del citato Regolamento del SII, ai fini dello storno del canone fognario e depurativo<sup>21</sup>.

**45.** In particolare, alcuni consumatori hanno denunciato che, a seguito di una perdita occulta, alla richiesta di rettifica delle fatture emesse dalla società, ovvero di storno degli importi relativi a servizi non usufruiti, quali la depurazione e la fognatura, il professionista non avrebbe fornito alcuna risposta, bensì inviato un sollecito di pagamento preannunciando l'avvio della procedura coattiva di recupero del credito e la sospensione della fornitura<sup>22</sup>.

**46.** Dalla lettura della DAU n. 136, del 5 marzo 2018, risulta che, a fronte di un reclamo di un cliente presentato nel 2014, a seguito di una perdita idrica regolarmente provata e dichiarata, Abbanoa provvedeva negli anni successivi ad inviare solleciti di pagamento con minaccia di slaccio. Nel 2016 il cliente notificava a quest'ultimo un ricorso *ex art. 700 c.p.c.*, al fine di richiedere la sospensione della procedura di slaccio, contestando il mancato riscontro al reclamo. Il professionista, nelle more del contenzioso, notificava al cliente un'ingiunzione fiscale, al fine di recuperare coattivamente il credito relativo alle fatture contestate. Infine, nel marzo 2018, in considerazione della possibilità di soccombere nell'ambito del giudizio civile instaurato dal consumatore, il professionista si determinava a pervenire ad una soluzione giudiziale conciliativa, volta a definire una riduzione del proprio credito<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. reclamo del 18 aprile 2016 e risposta del 20 aprile 2018, estratta da cartella [omissis].

<sup>21</sup> Art. B.35.2 Reg. S.I.: “L'utente è tenuto ad effettuare con la dovuta diligenza la manutenzione del proprio impianto idraulico a partire dal contatore, al fine di prevenire guasti e perdite. In via del tutto eccezionale, in caso di perdita idrica interna alla proprietà privata (post contatore) non visibile, che abbia determinato un consumo eccedente del doppio la media dei consumi abituali, può essere richiesta una riduzione dell'importo di fattura esclusivamente per l'addebito di canoni fognari e di depurazione purché l'acqua fuoriuscita dal guasto o rottura non sia confluita in rete fognaria. La fattura verrà ricalcolata per il canone fognario e depurativo utilizzando i volumi stimati come consumo idrico abituale medio o, in assenza di consumi storici, in base a quanto descritto al punto B. 35.1. Il guasto dovrà essere documentato con opportuna prova fotografica e la sua riparazione dovrà essere accertata dal Gestore con proprio personale tecnico. Non saranno accolte le domande di ricalcolo per guasto interno visibile e/o dovuto a incuria dell'utente. Il ricalcolo è concesso con periodicità non inferiore al triennio”.

<sup>22</sup> Cfr. segnalazioni prot. n. 77419 del 20 novembre 2018 e prot. 16894 del 6 febbraio 2019.

<sup>23</sup> Cfr. DAU estratta da cartella [omissis]/contenzioso.

In un analogo caso, al fine di evitare la soccombenza nel giudizio di merito, il professionista, che non aveva riconosciuto lo sgravio per una perdita occulta (successivamente accertata), si determinava a conciliare la vertenza in corso con cliente.<sup>24</sup>

**47.** Nel periodo marzo - dicembre 2018, risulta che circa il 20% delle istanze di rettifica fatturazione a seguito di perdite occulte sono state rigettate, come si evince da un documento denominato “*rettifiche perdita occulta*”<sup>25</sup>, ai sensi del citato art. B.35.2 del Regolamento S.I.I.

Infatti, in molti casi, il professionista ritiene che il consumatore non abbia assolto l’onere probatorio senza chiarirne i motivi, ovvero contestando l’insussistenza di presupposti ulteriori o diversi, rispetto a quelli previsti dal Regolamento S.I.I..

**48.** La documentazione ispettiva conferma che il professionista, in molti casi, motiva il rigetto delle istanze di rettifica della fattura a causa della non adeguatezza della prova fotografica, come risulta da alcune risposte tipo: “*dalla documentazione trasmessa non si evince la perdita occulta*”, oppure “*le fotografie non sono esplicative*”.<sup>26</sup>

In un caso in cui un cliente reiterava la propria istanza, risulta, ad esempio, che la mancanza di una prova fotografica risiedeva nel fatto che non era stato possibile procedere alla riparazione della vecchia tubazione, in quanto posta sotto una pavimentazione in cemento armato<sup>27</sup>.

**49.** In altri casi, il professionista motiva il rigetto delle istanze di rettifica della fattura a seguito di una perdita occulta, con la mancanza della “*indicazione della data di riparazione del guasto e dell’indicazione/foto della lettura del contatore successiva alla riparazione*”, oppure si limita ad attribuire all’utente la responsabilità di “*tenere sotto controllo i propri consumi abituali, senza attendere il ricevimento della fattura da parte del gestore*”, come nel caso di una ONLUS che contestava di non aver mai ricevuto, per tutta la durata del rapporto contrattuale, una fattura che le consentisse di verificare se gli addebiti fossero adeguati al consumo idrico ovvero se vi fosse qualche anomalia<sup>28</sup>.

**50.** Nel caso specifico di un utente che aveva prodotto documentazione fotografica idonea a comprovare il guasto, nonché la prova della relativa

---

<sup>24</sup> Cfr. DAU n. 967 del 6 novembre 2017 estratta da cartella [omissis]/contenzioso.

<sup>25</sup> Cfr. tabella excel estratta da cartella [omissis].

<sup>26</sup> Cfr. documenti Abbanoa prot. n. 31829 del 26 giugno 2018 e prot. n. 36662/02 del 24 luglio 2018, estratti da cartella [omissis].

<sup>27</sup> Cfr. documento Abbanoa prot. n. 300054 del 18 giugno 2018, estratto da cartella [omissis].

<sup>28</sup> Cfr. documenti Abbanoa prot. n. 21510, del 2 maggio 2018 e prot. n. 20029/08 del 20 aprile 2018, estratti da cartella [omissis].

riparazione, tramite invio della fattura dell'intervento idraulico, il professionista richiedeva l'ulteriore prova che l'acqua non fosse confluita nella pubblica fognatura e, a fronte della reiezione del reclamo da parte dello stesso, il professionista non indicava quali ulteriori documenti fosse necessario allegare ai fini dell'accoglimento dell'istanza, limitandosi ad affermare: *“la sua richiesta non può essere accolta, in quanto non risulta pervenuta tutta la documentazione relativa alla perdita”*<sup>29</sup>.

**51.** Le evidenze ispettive dimostrano, peraltro, che Abbanoa è in grado di verificare, sulla base dell'analisi dei consumi storici dell'utente, sia l'anomalia dei consumi derivanti da una perdita idrica, sia la cessazione della perdita stessa a seguito dell'intervenuta riparazione, pure laddove la prova fotografica non dovesse risultare sufficientemente chiara o in assenza della data di riparazione del guasto (come ad esempio in mancanza di una fattura, ove il consumatore abbia provveduto in proprio alla riparazione), come si evince, ad esempio, dal grafico di seguito riportato.



**52.** Quanto sopra esposto trova conferma in un caso, in cui il professionista rilevava che un utente domestico registrava consumi anomali non in linea con i consumi storici che avrebbero portato all'emissione di una fattura, per il periodo febbraio-ottobre 2018, di importo pari a 53.000 euro. Da uno scambio interno di *e-mail* emerge che le strutture aziendali, pur ipotizzando che il consumo anomalo potesse dipendere da una perdita occulta, anziché annullare in autotutela la fattura e/o allertare prontamente il cliente, che già aveva presentato reclamo per malfunzionamento del contatore, decidevano di procedere all'emissione della fattura e *“se il cliente dovesse contestare nuovamente per malfunzionamento del contatore lo sostituiamo e verifichiamo”*<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 30937 del 28 marzo 2018; cfr., altresì, documento Abbanoa prot. n. 36662/02 del 24 luglio 2018”, estratto da cartella [omissis].

<sup>30</sup> Cfr. *e-mail* del 19 ottobre 2018 da [omissis] a [omissis] e altri, estratta da cartella [omissis].

### *Pratica C)*

**53.** Per quanto riguarda la problematica connessa alle richieste di “frazionamento” di utenze condominiali (c.d. utenze “orizzontali” o “borgate marittime”) comprendenti diverse unità immobiliari, risulta che il professionista non avrebbe dato seguito alle istanze di allaccio individuali per la fornitura di acqua potabile, in luogo della fornitura condominiale.

**54.** In particolare, alcuni consumatori hanno lamentato che Abbanoa avrebbe opposto ostacoli alle istanze di attivazione di contratti individuali per la fornitura di acqua potabile. Tale circostanza, almeno nei casi denunciati, avrebbe comportato, a detta dei consumatori: *i)* una ripartizione in parti uguali dei consumi fatturati e l’applicazione della tariffa “non residente” anche alle utenze residenziali; *ii)* l’accollo delle morosità di singoli utenti in capo ai condomini non interessati da episodi di morosità; *iii)* l’invio delle ingiunzioni di pagamento all’intero condominio, con la minaccia di distacco della fornitura in caso di mancata riscossione delle fatture emesse e non pagate, i cui effetti sarebbero ricaduti anche sui condòmini solventi<sup>31</sup>.

**55.** Si evidenzia, al riguardo, che la maggior parte delle denunce dei consumatori risultano provenienti da utenze riconducibili al condominio denominato “Torre delle Stelle” (un complesso residenziale composto da oltre 1.000 unità immobiliari) i cui condòmini, a seguito della notifica di un’ingiunzione di pagamento di oltre 700.000 euro, hanno invano richiesto, reiteratamente, ad Abbanoa, l’attivazione di contratti individuali di fornitura di acqua potabile, al fine di non dover subire lo slaccio della fornitura idrica, minacciata da Abbanoa stessa, in caso di mancata riscossione dell’importo fatturato<sup>32</sup>.

### **3) *Le argomentazioni difensive del professionista***

**56.** Il professionista ha, preliminarmente, sottolineato che Abbanoa è una società *in house*, a totale capitale pubblico, che eroga il servizio idrico integrato “*nel rispetto delle norme pubblicistiche e regolatorie che le si applicano ed è soggetta al controllo della Corte dei Conti (...) oltre che ai controlli dell’ARERA e dell’EGAS*”. La società, pertanto, al fine di rispettare tali disposizioni, è tenuta alla riscossione dei crediti fatturati, in assenza di

---

<sup>31</sup> Cfr. segnalazioni prot. n. 73181 del 30 ottobre 2018; prot. 75479 del 12 novembre 2018; prot. n. 76104 del 14 novembre 2018.

<sup>32</sup> Cfr., tra le altre, segnalazione prot. n. 71771 del 23/10/2017.

legittime eccezioni.

**57.** Inoltre, la società ha evidenziato che, in presenza di comportamenti pienamente conformi alle regole fissate dalla normativa di settore, l’Autorità deve escludere la sussistenza di un illecito; richiamando, peraltro, la previsione di cui all’art. 27, comma 14, del Codice del Consumo<sup>33</sup>, che limita l’intervento dell’Autorità ogni qual volta, come nel caso di specie, la condotta che si ritiene illegittima non è frutto di autonome e del tutto indipendenti scelte imprenditoriali, ma si basa sul rispetto di atti e provvedimenti amministrativi (come, nel caso di specie, il Regolamento SII al quale Abbanoa si attiene) che pongono le condizioni per l’esercizio di quella determinata attività.

*Pratica A)*

**58.** Il professionista ha sottolineato che, a seguito dell’avvio del procedimento *sub* cautelare, ha modificato le procedure interne, al fine di rendere più comprensibili alcune disposizioni, tra le quali quelle relative agli atti interruttivi del termine di prescrizione, ovvero:

- l’invio di una fattura in acconto che interrompe il termine della prescrizione limitatamente ai volumi consumati e fatturati con tale documento contabile, mentre non può essere ritenuta avere effetto interruttivo per l’intera fattura a saldo successivamente emessa;
- l’invio di un sollecito di pagamento che interrompe il termine di prescrizione dei consumi sia sulle fatture in acconto (a stima) che sulle fatture a conguaglio (a saldo), nell’ipotesi in cui dette fatture non siano state contestate;
- la richiesta del cliente di accedere ad un piano di rientro, in quanto con la sottoscrizione di tale richiesta il cliente riconosce, in modo espresso, il debito da lui maturato per il quale chiede appunto la rateizzazione dell’importo. In conseguenza di ciò, il credito del gestore non può essere considerato prescritto anche se eccepito.

**59.** La società, dal mese di marzo 2018, ha anche sviluppato alcuni automatismi *software* di apposizione (e rimozione) automatica del blocco al credito in presenza di una richiesta di rettifica fattura, con conseguente inibizione delle azioni di sollecito, *dunning*, ingiunzione e, in *extrema ratio*,

---

<sup>33</sup> L’articolo citato recita: “*ove la pratica commerciale sia stata assentita con provvedimento amministrativo preordinato anche alla verifica del carattere non scorretto della stessa, la tutela dei soggetti e delle organizzazioni che vi abbiano interesse, è esperibile in via giurisdizionale con ricorso al giudice amministrativo avverso il predetto provvedimento*”.

di slaccio.

**60.** Da ultimo, la società si è determinata a prevedere che il *dies a quo* dal quale inizia a decorrere il termine di prescrizione non coincide con la data in cui è stata emessa la fattura, ma con la data, qualora diversa, in cui la fattura - secondo la tempistica dettata dalla regolazione - avrebbe dovuto essere emessa (fatta eccezione per il caso in cui il ritardo nella fatturazione sia imputabile al cliente).

La società ha provveduto ad applicare questa nuova procedura ai reclami pervenuti alla stessa dal 1° marzo 2019.

**61.** Il professionista ha fatto presente, tuttavia, che il quantitativo di fatture emesse nel periodo 2017-2018, comprensive di consumi soggetti a prescrizione risulta estremamente limitato (nell'anno 2017 la società ha emesso [*superiore a 2 milioni*] fatture, rispetto alle quali solamente [*1.000–5.000*] contenevano consumi riferiti ad anni antecedenti al 2012, pari appena allo 0,2% del totale; nell'anno 2018 la società ha emesso [*superiore a 2 milioni*] fatture, rispetto alle quali solamente [*5.000–10.000*] contenevano consumi riferiti ad anni antecedenti al 2013, pari appena allo 0,4% del totale.

**62.** Sulla base di tali dati, il professionista ha negato che possa sussistere una *prassi generalizzata* di fatturare consumi risalenti, considerato che la società ha avviato da tempo un piano di letture georeferenziate molto capillare con il quale è stato drasticamente ridotto il numero di utenze rispetto alle quali non erano disponibili i dati di consumo effettivi (gli utenti non letti nel 2017 erano [*30.000–40.000*] su un totale di 754.731, mentre nel 2018 gli utenti non letti ammontavano a [*10.000–20.000*] su un totale di 776.566, a dimostrazione dell'impegno profuso dalla medesima sull'attività di lettura delle utenze.

**63.** In ogni caso, Abbanoa ha affermato di aver gestito le istanze di prescrizione in maniera conforme sia ai criteri dettati dalla giurisprudenza di riferimento<sup>34</sup>, sulla cui correttezza ha riposto un legittimo affidamento, sia alla disciplina in materia di decorso ed interruzione del termine di prescrizione dettata dagli artt. 2934 e ss. del Codice Civile. Pertanto, il professionista ritiene che l'applicazione di dette procedure, in quanto aderenti alla giurisprudenza, non può in alcun modo essere qualificata come una pratica scorretta, preordinata alla frapposizione di un ostacolo al riconoscimento del diritto del consumatore di eccepire la prescrizione.

---

<sup>34</sup> Tribunale di Torino, sentenza n. 424 del 26.1.2017; Giudice di Pace di Cagliari, sentenze n. 1012 e n. 1326 del 2017; Tribunale di Cagliari, ordinanza del 12.10.2018.

**64.** Il professionista ha affermato, inoltre, che gli errori materiali, dovuti alla mancata apposizione del blocco al credito in caso di reclamo, hanno avuto un'incidenza del tutto irrisoria, atteso che le azioni di slaccio eseguite hanno interessato lo 0,5% degli utenti morosi, di cui 11 casi in pendenza di reclamo. Tali errori sarebbero da ricondurre ad un'effettiva difficoltà degli operatori nell'applicazione del nuovo *software* gestionale (avvenuta il 27 febbraio 2018).

**65.** Con riguardo all'elevato numero degli slacci risultanti da una *e-mail* interna ("*fattibilità slacci sul campo circa 1.500 mese*"), Abbanoa ha precisato che tale dato riguarda la valutazione del livello di saturazione dei carichi di lavoro degli operatori e non rappresenta il numero degli slacci programmati, né di quelli effettivamente eseguiti.

Lo slaccio costituisce un'azione di autotutela della società, volta a non aggravare gli oneri contrattuali in capo al gestore, in considerazione del tasso di morosità che si registra in Sardegna.

Al riguardo, il professionista ha fatto presente che, nel periodo novembre 2017-novembre 2018, gli slacci effettuati nei confronti degli utenti morosi (mediamente oltre 400.000) sono stati appena [1.000–5.000], pari allo 0,5% degli stessi.

#### *Pratica B)*

**66.** Con riferimento alla contestazione riguardante le perdite idriche occulte, il professionista ha evidenziato che le stesse si verificano all'interno della proprietà degli utenti e non sono in alcun modo imputabili ad una responsabilità del gestore il quale, in sede di fatturazione, non può essere a conoscenza se i consumi registrati dagli utenti possano essere causati da perdite.

**67.** Pertanto, ferma restando la responsabilità dell'utente di provvedere alla corretta manutenzione dei propri impianti, il Regolamento del SII - che costituisce standard di diligenza del professionista - garantisce al cliente che abbia subito una perdita di tal genere di richiedere, ai sensi dell'art. B. 35 del Regolamento SII, una rettifica della fatturazione che, se accolta, comporta il ricalcolo dell'addebito del canone fognario e depurativo e, qualora sussista una responsabilità del gestore (ad esempio in caso di mancata lettura/fatturazione superiore ad un anno), il ricalcolo del canone idrico, in sede di conciliazione *online* di ARERA, ovvero mediante soluzione negoziata o in sede transattiva.

**68.** Abbanoa, nel riscontrare i reclami presentati dagli utenti, provvede ad indicare puntualmente le ragioni poste alla base della decisione di accogliere o respingere il reclamo. In numerose circostanze, peraltro, sono pervenute alla società reclami risultati infondati, in ragione del fatto che i reclami stessi lasciavano dei dubbi interpretativi in merito alla non visibilità della perdita (foto non attendibili, perdite non occulte, ecc.).

**69.** Il professionista ha rilevato inoltre che, fino al mese di febbraio 2018, trasmetteva al cliente un avviso in presenza di un consumo anomalo; successivamente a tale data, a causa di problemi sorti sul nuovo *software*, non è stato più possibile provvedere in tal senso. In ogni caso, la società mette il cliente in condizione di conoscere l'andamento dei propri consumi, atteso che la bolletta riporta, anche mediante istogrammi, l'andamento dei consumi medi giornalieri degli ultimi quattro periodi fatturati. Il professionista ha evidenziato, al riguardo, che un'eventuale informativa ai clienti circa l'entità dei propri consumi (in sede diversa da quella della fatturazione) ha una portata sostanzialmente regolatoria.

**70.** Il professionista ha, infine, sottolineato che il Regolamento del SII e le sue modifiche vengono proposte dal gestore del servizio stesso e sottoposte all'approvazione dell'EGAS, in ragione del fatto che esse incidono sul concreto esercizio del servizio affidato in concessione.

#### *Pratica C)*

**71.** Con riferimento alle contestazioni riguardanti gli ostacoli frapposti alle istanze di frazionamento delle utenze condominiali e, in particolare, il mancato riscontro alle stesse, il professionista ha richiamato le previsioni di cui all'art. B.13 del Regolamento SII, che prevedono la possibilità per il cliente di frazionare la propria utenza rispetto al contatore condominiale alle condizioni ivi richiamate, che la società ha interesse a promuovere.

**72.** Il professionista, riguardo ai reclami provenienti dagli utenti dei vari condomini, ha evidenziato l'esistenza di numerosi contenziosi, alcuni dei quali ancora *sub judice*, precisando che, nel caso del condominio "Torre delle Stelle", Abbanoa, su disposizione dell'EGAS, aveva assunto la gestione solo a titolo provvisorio della rete idrica e, pertanto non avrebbe potuto attivare utenze individuali, in quanto il trasferimento in uso delle

infrastrutture idriche è stato approvato solo nel mese di ottobre 2018 ed è efficace a partire dal 31 marzo 2019<sup>35</sup>.

**73.** Nel caso di un altro condominio, denominato “Il Castello di Gallura”, solo a seguito del trasferimento della rete idrica di proprietà privata al Comune di Santa Teresa di Gallura potrebbe, eventualmente, sorgere un inadempimento di Abbanoa rispetto alle singole richieste di allaccio formulate dal condominio e rimaste inevase.

**74.** Da ultimo, Abbanoa, al fine di garantire ai clienti il frazionamento delle proprie utenze rispetto ad un contatore condominiale, ha richiamato le condizioni tecniche ed amministrative di cui al Regolamento del SII.

In particolare, il frazionamento deve essere tecnicamente fattibile, dovendo ciascuna unità abitativa essere alimentata esclusivamente da un unico allaccio. Tale procedura interessa tutto il Condominio e, quindi, si rende necessaria un’apposita delibera dell’assemblea per la trasformazione dell’allaccio.

**75.** In ogni caso, qualora il frazionamento non sia tecnicamente fattibile, Abbanoa offre ai propri clienti il servizio di riparto dei consumi condominiali, che consente ai condòmini di ricevere la fattura per i propri consumi in base al rispettivo profilo tariffario e al condominio quella per le c.d. eccedenze.

Il requisito amministrativo, invece, impone che non vi siano insoluti nell’utenza condominiale e, dunque, nel caso in cui questa risulti gravata da morosità, l’attivazione di utenze derivate (individuali) è subordinata al saldo delle fatture insolute.

#### **IV. PARERE DELL’AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA, RETI E AMBIENTE**

**76.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore idrico, in data 3 aprile 2019 è stato richiesto il parere

---

<sup>35</sup> Il professionista ha ricordato che a seguito dell’ordinanza del Sindaco di Maracalagonis ha preso in carico la gestione provvisoria della rete idrica della lottizzazione Torre delle Stelle; decorso infruttuosamente il termine previsto per la conclusione della gestione provvisoria, Abbanoa ha diffidato l’Ente di Governo ad assumere i provvedimenti necessari al fine di trasferire la gestione [titolarità] della rete. A fronte del silenzio-inadempimento dell’Amministrazione, Abbanoa ha promosso un giudizio dinanzi al TAR Sardegna (R.G. 406/17), affinché venisse dichiarata l’illegittimità della mancata adozione degli atti di trasferimento della rete idrica di Torre delle Stelle. Il ricorso è stato accolto e il TAR, con sentenza n. 502/2018 pubblicata in data 23 maggio 2018, ha condannato l’EGAS “ad avviare il procedimento di cui trattasi e a concluderlo con l’adozione di un provvedimento espresso...”. L’atto di trasferimento è stato successivamente approvato e sottoscritto dalla società.

all’Autorità per l’Energia, il Gas e i Servizi Idrici, 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 D.Lgs. n. 21/2014.

**77.** In data 17 aprile 2019, la suddetta Autorità di regolazione ha richiesto una proroga di 15 giorni del termine per il rilascio del parere. Con delibera del 24 aprile 2019 il Collegio ha accolto la richiesta di proroga.

**78.** Con parere pervenuto in data 8 giugno 2019, la suddetta Autorità ha precisato preliminarmente che le valutazioni espresse non entrano nel merito dell’eventuale mancato rispetto delle disposizioni del Codice del Consumo, ma attengono esclusivamente a possibili profili di presunta non conformità di tali condotte alle disposizioni regolamentari ritenute maggiormente significative, anche in ragione della specificità settoriale.

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

**79.** In merito alla condotta *sub A)*, relativa al riconoscimento dell’eccezione di prescrizione, ARERA ha rilevato quanto emerso nel corso del procedimento, ovvero che il gestore, individuando il *dies a quo* della prescrizione dalla data di acquisizione del dato effettivo e non dall’avvenuto consumo da parte dell’utente, ha rigettato le eccezioni di prescrizione ritenendole infondate.

**80.** ARERA ha altresì osservato che, a seguito dell’adozione, nel mese di febbraio 2019, della nuova procedura in tema di prescrizione, il gestore ha modificato tale prassi, facendo decorrere il tempo della prescrizione non dal momento dell’emissione della fattura, ma dal momento in cui la fattura avrebbe dovuto essere emessa, salvo che il ritardo non sia imputabile all’utente finale.

**81.** ARERA ha inoltre precisato di non aver ancora adottato provvedimenti attuativi delle norme di cui alla legge di bilancio 2018 (legge 205/2017), la quale, con specifico riferimento ai contratti di fornitura del servizio idrico integrato, disciplina la prescrizione del diritto al corrispettivo da parte dei gestori relativamente alle fatture la cui scadenza sia successiva al 1° gennaio 2020.

**82.** Per quanto concerne l’invio, da parte del gestore, della comunicazione di messa in mora, nonostante la proposizione di un reclamo o di una richiesta di rettifica di fatturazione, da parte dell’utente, ARERA intende introdurre il divieto, per il gestore, di procedere alla costituzione in mora dell’utente inadempiente nel caso in cui questi abbia presentato reclamo scritto relativo

alla fatturazione di importi anomali o alla ricostruzione dei consumi a seguito di malfunzionamento del misuratore<sup>36</sup>.

**83.** Con riguardo alla mancanza di riscontro alle istanze degli utenti da parte del gestore, ARERA ha richiamato la regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato<sup>37</sup>, la quale prevede che il gestore è tenuto a rispondere al reclamo scritto dell'utente nel rispetto delle tempistiche ivi previste nonché a riconoscere un indennizzo automatico in caso di ritardo.

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

**84.** In merito alla condotta *sub B)*, riguardante gli ostacoli posti in essere dal gestore nell'applicazione della c.d. procedura di depenalizzazione a favore degli utenti, ARERA ha sottolineato che la contestazione in esame appare riconducibile alla tardiva rilevazione dei consumi effettivi da parte del professionista, derivante dalla mancata applicazione della disciplina che regola il servizio di misura nell'ambito del servizio idrico integrato a livello nazionale<sup>38</sup>. La regolazione prevede, infatti, che il gestore effettui almeno due tentativi di lettura l'anno (per consumi medi annui fino a 3.000 mc.) e che metta a disposizione degli utenti la possibilità di autolettura dei misuratori, fermo restando il rispetto della periodicità della fatturazione.

**85.** Pertanto, ARERA ha affermato che la condotta del Gestore, sulla base di quanto riportato nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, sembrerebbe in violazione della disciplina riguardante le tempistiche di raccolta delle misure e dei relativi obblighi di fatturazione, il cui rispetto avrebbe consentito di rilevare tempestivamente la presenza di consumi anomali non in linea con i consumi storici degli utenti e di intervenire prontamente.

**86.** Ciò premesso, ARERA ha manifestato l'intenzione di voler procedere a disciplinare gli effetti conseguenti ai ritardi nell'individuazione di eventuali perdite occulte.<sup>39</sup> Nondimeno, ARERA ha osservato che il gestore è responsabile del funzionamento della rete idrica solo fino al contatore, mentre dell'impianto a valle del contatore è responsabile il proprietario (ossia l'utente). In tale contesto, l'Autorità stessa ha precisato che la

---

<sup>36</sup> Cfr. documento per la consultazione 158/2019/R/idr.

<sup>37</sup> Cfr. deliberazione 655/2015/R/idr. e il relativo Allegato A (recante la RQSII) in vigore dal 1° luglio 2016, nonché la disciplina specifica in tema di addebito fatturazione, pagamento e rateizzazione in materia di risposta scritta ai reclami, alle richieste scritte di informazione e alle richieste scritte di rettifica fatturazione (Titoli IV e V dell'Allegato A cit.).

<sup>38</sup> Cfr. deliberazione 218/2016/R/idr.

<sup>39</sup> Cfr. documento per la consultazione 139/2019/A recante "Quadro Strategico 2019-2021 ARERA".

regolazione non pone alcun obbligo in capo al gestore di farsi carico, in tutto o in parte, dei costi connessi ai malfunzionamenti o ai guasti degli impianti privati, ivi comprese le perdite occulte, e, coerentemente, non prevede meccanismi per il recupero degli oneri connessi a tali attività.

**87.** Pertanto ARERA, non avendo ancora adottato specifiche previsioni in materia di perdita occulte, ha evidenziato che la procedura c.d. di depenalizzazione prevista da Abbanoa non può considerarsi – al netto di eventuali considerazioni sulla tardiva rilevazione dei consumi degli utenti o sulla mancata o scorretta risposta ai reclami e alle richieste scritte di rettifica di fatturazione - in contrasto con i provvedimenti regolatori vigenti.

### *Pratica sub C)*

**88.** Per quanto attiene alle utenze condominiali, prescindendo dalle considerazioni in merito alle pratiche commerciali scorrette del gestore, consistenti nel rifiuto di effettuare gli allacci individuali in base alle disposizioni vigenti, ARERA ha rappresentato che intende promuovere specifiche azioni tese a favorire, nei condomini, l'installazione di un misuratore per ogni singola unità immobiliare, con l'obiettivo finale di rendere l'utente più consapevole dei propri consumi, anche trattando il tema della gestione della morosità nel caso di utenze condominiali<sup>40</sup>.

## **V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

### *Premessa*

**89.** Il presente procedimento ha ad oggetto le condotte commerciali tenute dalla società Abbanoa, la quale opera in regime di monopolio legale nell'erogazione del servizio idrico nell'ambito della Regione Sardegna. I consumatori che ricadono nel territorio di erogazione del servizio sono obbligati a contrarre con tale società e non possono recedere dal rapporto contrattuale, stante l'essenzialità della risorsa idrica.

**90.** In tale contesto, Abbanoa è un professionista ai sensi dell'art. 18, lettera b), del Codice del Consumo e come tale vincolato al rispetto delle norme ivi contenute. La circostanza che la società sia tenuta ad osservare altre norme

---

<sup>40</sup> Cfr. deliberazione 638/2016/R/idr in tema di misure per il contenimento della morosità.

pubblicistiche e regolatorie non la esime, infatti, dal rispetto della disciplina codicistica a tutela del consumatore.

**91.** Appare privo di pregio quanto affermato dal professionista, secondo cui, in presenza di comportamenti conformi alle regole fissate dalla normativa di settore, l'Autorità debba escludere la sussistenza dell'illecito, anche in considerazione di quanto statuito dall'art. 27, comma 14, del Codice del Consumo, che limiterebbe l'ambito di intervento dell'Autorità ogni qualvolta la condotta che si ritiene illegittima non sia frutto di autonome e indipendenti scelte imprenditoriali, in quanto rispettosa di atti e provvedimenti amministrativi (Regolamento SII).

**92.** Al riguardo si osserva che, nel caso di specie, non vi è alcun conflitto tra la disciplina a tutela del consumatore e le specifiche norme settoriali di derivazione comunitaria, relative al servizio idrico. Tale circostanza giustifica la piena competenza dell'Autorità a valutare le condotte stesse, conformemente alle norme di cui al Codice del Consumo, come da ultimo ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con l'ordinanza del 14 maggio 2019<sup>41</sup>.

Inoltre, risulta improprio il richiamo all'art. 27, comma 14, del Codice del Consumo, che richiede la sussistenza di un provvedimento di tipo autorizzatorio espresso, preordinato alla verifica del carattere non scorretto della pratica, che nel caso di specie non sussiste. Infatti, l'approvazione del Regolamento del SII, da parte dell'ente preposto, non presuppone una specifica valutazione circa la conformità, di quanto ivi regolato, alle norme del Codice del Consumo e, pertanto, il rispetto dal parte del professionista del Regolamento del Servizio Idrico non può avvalorare la liceità delle condotte poste in essere dallo stesso.

**93.** Ciò premesso, nel merito delle singole pratiche oggetto di contestazione, si rileva quanto segue.

#### *Pratica A)*

**94.** Con riferimento alla pratica *sub* A), la documentazione agli atti ha confermato ampiamente la fondatezza della contestazione, riguardante il mancato accoglimento, da parte di Abbanoa, delle istanze di prescrizione presentate dagli utenti.

---

<sup>41</sup> Cfr. Ordinanza citata nella cause riunite da C-406/17 a C-408/17 e C-417/17.

Infatti, alla luce delle segnalazioni dei consumatori, nonché degli elementi acquisiti nel corso dell'accertamento ispettivo effettuato presso la sede del professionista, è emerso che quest'ultimo, a seguito dell'emissione di fatture di conguaglio pluriennali, in molti casi non forniva alcun riscontro ai reclami in tema di prescrizione e avviava le procedure di recupero credito, inviava le ingiunzioni di pagamento e minacciava il distacco dell'utenza in caso di mancato pagamento e, in taluni casi, procedeva al distacco della fornitura idrica, senza inoltrare agli utenti alcun preavviso (cfr. par. 21 e ss.).

In altri casi, le eccezioni di prescrizione di fatture inclusive di consumi risalenti venivano rigettate dal professionista sulla base di criteri non conformi alla disciplina normativa vigente (cfr. par. 31 e ss.).

**95.** In tale contesto, i reclami pervenuti al professionista in tema di prescrizione, lungi dal rappresentare un numero estremamente limitato in rapporto al numero delle utenze servite, costituivano circa il 50% del totale dei reclami ricevuti da Abbanoa nel periodo da marzo ad ottobre 2018<sup>42</sup>.

**96.** Il procedimento istruttorio ha messo in luce l'inerzia del professionista a fronte delle numerose eccezioni di prescrizione sollevate dagli utenti, in quanto la società avviava le procedure di recupero credito pure in pendenza dei reclami e verificava la fondatezza degli stessi solo in fase di contenzioso, come emerso da alcune "Determinazioni dell'Amministratore Unico" (DAU) acquisite agli atti. Queste ultime dimostrano, infatti, che in molti casi, tra gli "elementi di debolezza" del contenzioso, individuati dalla società stessa, vi era proprio il "mancato riscontro al reclamo".

In altri casi, nelle stesse Determinazioni si legge: "verifica della prescrizione in corso", a dimostrazione che Abbanoa, solo in fase di contenzioso analizzava le istanze di prescrizione sollevate dai consumatori, anche al fine di valutare l'opportunità di risolvere il contenzioso stesso con una transazione<sup>43</sup>.

**97.** Le evidenze in atti dimostrano, inoltre, che il professionista avviava le attività di recupero credito (sollecito, attività di *dunning*, ingiunzione fiscale, azione di esecuzione), anche in pendenza di reclamo, sebbene le procedure

---

<sup>42</sup> Cfr. e-mail del 18 ottobre 2018 da [omissis] a [omissis] e-mail da [omissis] a [omissis] del 1° novembre 2018.

<sup>43</sup> Cfr., tra le altre, DAU n. 265 del 24 aprile 2018 e DAU n. 515 del 10 settembre 2018, sopra citata, quest'ultima riguardante sette consumatori che hanno eccepito la prescrizione dei consumi fatturati e che solo in sede di contenzioso la società ha riconosciuto le doglianze fondate, ritenendo opportuno formulare una proposta transattiva in considerazione dei seguenti elementi di debolezza ai fini del contenzioso: "mancato riscontro ai reclami e ritardi nella gestione della pratica...nonché richieste di pagamento relative a fatture pluriennali contenenti consumi prescritti".

aziendali prevedessero astrattamente l'inibizione di qualsiasi attività di recupero credito fino all'effettivo riscontro del reclamo stesso.

**98.** Quanto alla numerosità degli slacci effettuati dal professionista, non rileva quanto affermato dallo stesso, in ordine alla esiguità degli slacci eseguiti da Abbanoa ([1.000–5.000]), nel periodo novembre 2017-novembre 2018, nei confronti delle utenze morose.

Infatti, il dato significativo che è emerso dalla documentazione ispettiva è il ben più elevato numero degli slacci potenzialmente fattibili (*produzione mese anno 2017 n. 1000 slacci, nonché 1.537 slacci previsti dal 14 dicembre 2018 al 17 gennaio 2019*)<sup>44</sup>, in quanto, nel caso di specie, assume rilievo anche la sola minaccia del distacco della fornitura idrica potenzialmente esercitabile nei confronti di un ampio bacino di utenza, al fine di indurre quest'ultimo a corrispondere gli importi fatturati, pure se prescritti e oggetto di contestazione.

**99.** La condotta del professionista non risultava rispettosa dei diritti dei consumatori nemmeno nei casi in cui il medesimo esaminava le istanze di riconoscimento della prescrizione, proprio alla luce dei criteri dettati dalla procedura aziendale. Infatti, Abbanoa fondava il rigetto delle eccezioni di prescrizione sulla base di criteri non corretti con particolare riferimento all'individuazione del *dies a quo* e alla definizione degli atti interruttivi (cfr. par. 31 e ss), per le ragioni di seguito esposte.

**100.** Come noto, la fornitura del servizio idrico è riconducibile alla disciplina della somministrazione, ai sensi dell'art. 1569 e ss. del Codice Civile. Il contratto di somministrazione è caratterizzato dal fatto che le prestazioni che ne costituiscono l'oggetto si effettuano ad intervalli periodici e continuativi, secondo lo schema del rapporto di durata. All'interno di tale rapporto, ogni singola prestazione è distinta ed autonoma rispetto alle altre, pur essendo riferibile ad un'unica causa contrattuale.

**101.** Alla luce di quanto sopra, ne consegue che le bollette, mediante le quali si richiede il pagamento di ogni singola prestazione (di fornitura idrica), devono essere notificate all'utente nel rispetto della periodicità stabilita dalla regolazione vigente e, comunque, in base ai principi civilistici e giurisprudenziali, entro il termine di prescrizione dall'espletamento della prestazione del servizio cui i crediti specificamente si riferiscono<sup>45</sup>, anche al fine di evitare al cliente la corresponsione di importi relativi a periodi di consumo pluriennale.

---

<sup>44</sup> Cfr. e-mail del 13 dicembre 2018 da [omissis] a [omissis] e altri.

<sup>45</sup> Cfr. sentenza Cassazione 27 gennaio 2015 n. 1442.

**102.** Di conseguenza, a fronte di una richiesta di rettifica di fatturazione avente ad oggetto consumi di durata superiore al quinquennio, decorrente dal periodo di consumo - fatti salvi i casi in cui il ritardo di fatturazione fosse riconducibile al cliente - le procedure adottate da Abbanoa avrebbero dovuto prevedere l'accoglimento della stessa

Diversamente, come emerso dalle risultanze istruttorie, le procedure aziendali volte al recupero del credito ponevano il *dies a quo* della prescrizione in un momento successivo al consumo, ovvero alla data di emissione di una fattura, anche se basata su dati di consumo stimati anziché effettivi.

**103.** Parimenti, gli atti interruttivi della prescrizione previsti dalla società (cfr. par. 34), prima delle modifiche procedurali apportate nel mese di febbraio 2019, risultavano privi dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza circa la manifestazione di volontà del gestore a richiedere il pagamento di uno specifico ed effettivo credito. Pertanto, le fatture relative ai consumi stimati, o successivamente annullate, non avrebbero dovuto essere qualificate come atti interruttivi della prescrizione; né tantomeno avrebbero dovuto essere considerate quali atti interruttivi i pagamenti di fatture effettuati a seguito della minaccia di slaccio del servizio, data la mancanza di una libera manifestazione di volontà di riconoscimento del debito da parte dell'utente.

**104.** Inoltre, il legittimo affidamento riposto dalla società sul fatto che la propria condotta fosse conforme ai principi giurisprudenziali - secondo i quali il termine quinquennale di prescrizione decorre dal momento in cui il professionista emette la fattura relativa al proprio credito - non giustificava l'adozione della condotta in esame, attesa la non univocità della stessa giurisprudenza, rinvenendosi varie pronunce di Tribunali<sup>46</sup> diverse da quelle citate, che pure si pongono in senso contrario e che il professionista, come risulta dagli atti, conosceva ampiamente.

**105.** La consapevolezza della società circa l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali non univoci si evince, infatti, da una *e-mail* interna, nella quale a proposito di una sentenza (favorevole ad Abbanoa) del giudice di pace di Cagliari, si legge: “[...] in alcuni Tribunali perdiamo perché i giudici considerano che il periodo della prescrizione decorre dal consumo e non dalla data di fatturazione”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. sentenza Tribunale Milano Sez. XI, 8 marzo 2017 n. 2775; Tribunale Cosenza, 12 gennaio 2017, n. 82.

<sup>47</sup> Cfr. *e-mail* del 19 dicembre 2017 da [omissis] a [omissis], avente ad oggetto: “Sentenza favorevole per prescrizione Giudice di Pace di Cagliari”.

**106.** Al riguardo, vanno poi richiamati i principi rinvenibili nella Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (cd. *Legge di Bilancio 2018*), che ha ridotto a due anni il termine di prescrizione nei contratti per la fornitura dei servizi elettrici e gas e anche per la fornitura dei servizi idrici (con riferimento alle fatture la cui scadenza sia successiva al 1° gennaio 2020), nonché nelle Deliberazioni dell'ARERA 97/2018 e 264/2018, le quali hanno chiarito in modo inequivocabile che la facoltà di eccepire la prescrizione del diritto al corrispettivo, che decorre dal momento del consumo, deve essere riconosciuta ai clienti finali, purché non responsabili del ritardo.

**107.** Come sopra esposto, Abbanoa, al fine di evitare l'adozione di un provvedimento cautelare di sospensione della pratica *de qua*, nel mese di febbraio 2019, ha modificato sostanzialmente la procedura denominata "*Reclamo per rettifica fatturazione*" prevedendo, tra l'altro, nuovi criteri che consentono una trattazione corretta delle istanze dei consumatori, sia in ordine all'individuazione degli atti interruttivi della prescrizione, sia con riguardo alla decorrenza del termine della stessa.

Al riguardo si osserva tuttavia che, al fine di garantire la piena tutela dei diritti degli utenti, non può trovare giustificazione la circostanza che tali nuovi criteri siano applicabili unicamente alle istanze "*pervenute alla società dal 1° marzo 2019 in poi*", in quanto la nuova procedura dovrebbe trovare applicazione nella valutazione di tutte le istanze, ovvero riguardare anche i reclami ancora pendenti, pure se pervenuti alla società antecedentemente a tale data.

**108.** In considerazione del complesso degli elementi sopra esposti, si conferma la gravità della condotta posta in essere da Abbanoa la quale, fino al febbraio 2019, ha seguito criteri ai fini del riconoscimento della prescrizione idonei ad ostacolare i diritti dei consumatori, avviando le procedure di recupero credito e minacciando il distacco della fornitura idrica in pendenza di reclamo, in taluni casi, senza preavviso. L'obiettivo indebito condizionamento per il consumatore che ne è derivato ha limitato considerevolmente la libertà di scelta dello stesso, inducendolo a pagare l'importo fatturato oggetto di reclamo, onde evitare lo slaccio della fornitura, in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo.

*Pratica B)*

**109.** Con riferimento alla pratica *sub B)*, inerente agli ostacoli opposti agli utenti alle richieste di rettifica fatturazione in caso di perdite occulte, è

emerso che Abbanoa, a fronte di tali istanze, non ha fornito alcun riscontro o ha rigettato le stesse, in quanto la dispersione idrica, non visibile, all'interno della proprietà degli utenti, non sarebbe in alcun modo imputabile al gestore. Infatti, il professionista ha più volte risposto che attiene alla responsabilità di questi ultimi provvedere alla corretta manutenzione dei propri impianti (cfr. par. 44 e ss.).

**110.** Al riguardo si osserva che, se è vero che l'utente deve provvedere alla corretta manutenzione del proprio impianto idrico, è altrettanto vero che il professionista è il solo in grado di rilevare la presenza di una perdita idrica occulta, mediante l'acquisizione periodica dei dati di consumo e la verifica dell'esistenza di eventuali anomalie rispetto ai consumi storici dell'utente.

**111.** In tal senso, una fuoriuscita d'acqua non visibile, a valle del contatore, non può essere accertata con la normale diligenza richiesta all'utente. Quest'ultimo, infatti, appura l'esistenza di eventuali consumi anomali proprio nel momento della ricezione di una fattura che contabilizza un consumo effettivo superiore a quello abituale.

In assenza di regolari letture periodiche da parte del professionista, pertanto, l'eventuale perdita occulta non può essere rilevata, con la conseguenza che l'utente non è nelle condizioni di procedere tempestivamente alla riparazione dell'impianto da cui origina la perdita, continuando inconsapevolmente a consumare un quantitativo idrico superiore alle proprie necessità.

**112.** Pertanto, al fine di evitare la dispersione e la perdita della risorsa idrica, il professionista è tenuto ad acquisire periodicamente i dati di consumo, in quanto ricade sullo stesso la responsabilità di una tardiva rilevazione di consumi anomali da parte degli utenti. Peraltro, è emerso che la società, dal febbraio 2018, a causa di problemi sorti sul proprio *software*, ha cessato di avvisare i propri utenti della presenza di consumi anomali e di invitarli ad accertarne le cause.

**113.** L'ARERA, nel proprio parere, ha evidenziato che la condotta *de qua* sembrerebbe posta in violazione della disciplina riguardante il rispetto delle tempistiche di raccolta dei dati di misura e degli obblighi da fatturazione. Al riguardo, si osserva che la condotta oggetto di contestazione non attiene tanto alla tardiva fatturazione dei consumi, quanto agli ostacoli frapposti dal professionista alle istanze di riconoscimento di una perdita occulta, che la tardiva fatturazione ha certamente aggravato.

**114.** Abbanoa ha affermato di aver sempre agito nel rispetto della procedura prevista dal Regolamento del SII, che costituisce standard di diligenza, sul quale ha riposto un legittimo affidamento attenendovisi scrupolosamente.

**115.** In realtà, la documentazione agli atti ha rivelato che, a fronte delle richieste di rettifica della fatturazione a seguito di perdite occulte, il professionista ha applicato, pretestuosamente e restrittivamente, la previsione di cui all'art. B.35 del Regolamento del SII, ritenendo, in molti casi, non soddisfatti i presupposti ivi previsti (ad esempio a causa di una foto non sufficientemente chiara), sebbene lo stesso sia in grado di rilevare tanto la presenza di un consumo anomalo, quanto la cessazione dello stesso a seguito di riparazione.

**116.** D'altra parte, posto che il Regolamento del SII prevede, a seguito dell'accertamento di una perdita occulta, lo storno di alcune voci in fattura - canoni di depurazione e fognatura - configurabile come una sorta di indennizzo a beneficio degli utenti che abbiano registrato un consumo anomalo, si ritiene che tale beneficio debba essere effettivamente riconosciuto in presenza dei presupposti stabiliti mentre nel caso di specie è risultato essere stato negato dal professionista sulla base di una serie di motivazioni inconferenti (cfr. par. 47 e ss), violando, con tale comportamento, anche il canone di buona fede nell'esecuzione del contratto previsto dall'art. 1375 del Codice Civile.

**117.** La condotta in esame costituisce, pertanto, una pratica commerciale aggressiva ai sensi degli artt. 24 e 25 del D.Lgs. n. 206/2005, in ragione degli ostacoli frapposti nell'applicazione della procedura relativa alle perdite occulte, idonei a determinare il pagamento di consumi "involontari" ove non rilevati tempestivamente in mancanza delle letture periodiche.

#### *Pratica C)*

**118.** Con riferimento alla contestazione di cui alla pratica *sub C)*, riguardante gli ostacoli frapposti dal professionista alle istanze di frazionamento delle utenze condominiali, dalle risultanze istruttorie è emerso che la gestione di tali istanze presenta delle criticità, in ragione di alcune specificità connesse alla titolarità delle infrastrutture idriche, oggetto di numerosi contenziosi tra gli enti locali e il gestore del servizio idrico, anche di natura amministrativa, alcuni dei quali ancora pendenti.

**119.** In particolare, con riferimento alle problematiche riguardanti il condominio denominato "Torre delle Stelle", ove insistono la maggior parte delle utenze che hanno segnalato il mancato riscontro alle istanze di allaccio individuale da parte di Abbanoa, nel corso del procedimento è emerso, come sopra esposto, che quest'ultima non avrebbe potuto dare seguito alle istanze

di allaccio individuali, in mancanza della titolarità della rete idrica. Infatti, il trasferimento in uso della infrastruttura idrica da parte dell'ente territoriale competente è stato approvato, a seguito di contenzioso, solo nel mese di ottobre 2018 ed è efficace a partire dal mese di marzo 2019.

Analoghe criticità, riconducibili alla titolarità della infrastruttura idrica, sono emerse nel corso del procedimento, anche per quanto concerne il condominio denominato "Castello di Gallura".

**120.** La presenza diffusa nell'ambito della Regione Sardegna di estese unità condominiali, come le "borgate marittime", coinvolgendo diverse lottizzazioni di case di villeggiatura, le cui reti non sono state ancora conferite in gestione ad Abbanoa, determina le criticità segnalate dagli utenti, le quali non appaiono direttamente riconducibili ad un inadempimento da parte del professionista, non disponendo, quest'ultimo della effettiva titolarità delle rete idrica.

**121.** Sebbene il gestore sia tenuto al rispetto e all'osservanza delle norme di cui al Codice del Consumo, anche nell'ambito della gestione provvisoria delle reti idriche, la cui titolarità è riconducibile a soggetti terzi, si osserva che la definizione delle problematiche inerenti la titolarità delle infrastrutture idriche appare pregiudiziale ai fini della valutazione della condotta oggetto di contestazione, a prescindere dalla sussistenza delle ulteriori ragioni di natura tecnico/amministrativa, potenzialmente ostative al riconoscimento delle istanze di frazionamento, addotte dal professionista.

**122.** Si ritiene, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame non presenta, allo stato, elementi sufficienti ad integrare una violazione del Codice del Consumo.

## **VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**123.** 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.

**124.** 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).

**125.** 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.

**126.** Al riguardo, si tiene conto nella fattispecie in esame dell'importanza e della dimensione del professionista, il quale ha realizzato un fatturato di circa 275 milioni di euro nell'anno 2017, ed inoltre opera da lungo tempo nel territorio della regione Sardegna in qualità di fornitore del servizio idrico e che, pertanto, è ben consapevole degli obblighi di diligenza imposti agli operatori del settore.

Peraltro, si tiene conto del ruolo esercitato da Abbanoa nel territorio di riferimento, quale monopolista nell'erogazione di un bene essenziale come l'acqua, che comporta un onere di diligenza superiore rispetto a quello ordinario.

**127.** Con riguardo alla gravità delle violazioni, di cui alle pratiche *sub A*) e *sub B*), si tiene conto: *i*) della natura delle infrazioni, entrambe caratterizzate da un elevato grado di offensività; *ii*) dell'entità del pregiudizio economico derivante ai consumatori dalle pratiche commerciali in esame, consistente nella richiesta di pagamento di importi non dovuti, a fronte della minaccia di interruzione del servizio idrico; *iii*) della debolezza contrattuale degli utenti rispetto alla posizione di monopolio detenuta dal professionista.

**128.** Per quanto riguarda specificamente la pratica *sub A*), rileva la condotta del professionista, protrattasi nel tempo, consistente nell'erronea individuazione dei criteri volti al riconoscimento delle eccezioni di prescrizione dei consumi fatturati a distanza di anni, mediante l'emissione di fatture di conguaglio di significativo importo, esigendone, in modo indebito, il relativo pagamento, determinando in tal modo un grave pregiudizio economico per i consumatori dell'intero ambito territoriale della regione Sardegna, come dimostrano le numerose segnalazioni agli atti del fascicolo oltre a quelle ricevute dal professionista stesso.

**129.** Per quanto riguarda la pratica *sub B*), rileva la frapposizione di ostacoli –ingiustificati e pretestuosi– in fase di valutazione delle istanze di riconoscimento delle perdite occulte, che ha comportato la richiesta di pagamento, da parte del professionista, di un onere economico maggiore, in

conseguenza dei volumi di acqua eccedenti, rispetto ai consumi abituali e volontari, effettuati da un numero significativo di utenti, nell'ambito del territorio regionale.

**130.** Per quanto riguarda la durata delle violazioni, dagli elementi disponibili in atti, risulta che la pratica commerciale di cui alla condotta *sub A*) è stata posta in essere dal professionista dal secondo semestre dell'anno 2017 ed è cessata al 1° marzo 2019, con l'entrata di vigore della nuova procedura di rettifica della fatturazione, limitatamente alla gestione dei reclami pervenuti successivamente a tale mese, mentre è ancora in corso con riferimento ai reclami pervenuti antecedentemente al 1° marzo 2019.

**131.** Risulta, inoltre, che la condotta *sub B*) è stata posta in essere dal professionista a decorrere dal secondo semestre dell'anno 2017 ed è tuttora in corso.

**132.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ad Abbanoa S.p.A. per la pratica *sub A*) nella misura di 3.000.000 €(tre milioni di euro).

**133.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ad Abbanoa S.p.A. per la pratica *sub B*) nella misura di 500.000 €(cinquecentomila euro).

**134.** In considerazione del fatto che la modifica della procedura, che ha condotto ad una parziale cessazione della pratica *sub A*), è intervenuta solo nel corso del procedimento cautelare, a seguito di diverse interlocuzioni con il professionista e successive integrazioni informative, da parte della società, al solo scopo di scongiurare l'adozione di un procedimento cautelare, non risulta, nel caso di specie, una condotta collaborativa ascrivibile al ravvedimento operoso, tale da riconoscere una circostanza attenuante.

**135.** Sussiste, invece, nel caso di specie, una circostanza aggravante, in quanto il professionista è stato già destinatario di un provvedimento per violazione delle norme di cui al Codice del Consumo<sup>48</sup>, e pertanto, si ritiene di aumentare l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili ad Abbanoa S.p.A., determinandole:

- per la pratica *sub A*), nella misura di 3.300.000 €(tremilionitrecentomila euro);
- per la pratica *sub B*), nella misura di 550.000 € (cinquecentocinquantamila euro).

---

<sup>48</sup> Cfr. provv. n. 26625 del 16 settembre 2015.

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte e alla luce del parere dell’Autorità di Regolazione, che le pratiche commerciali *sub A)* e *sub B)* risultano scorrette, ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idonee, mediante la frapposizione di ostacoli all’esercizio di diritti contrattuali degli utenti, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al servizio offerto dal professionista;

RITENUTO, inoltre, che, la diffusione di notizie stampa non corrette in ordine all’azione dell’Autorità in merito alle pratiche oggetto del presente procedimento da parte della stampa locale, nonché l’ampiezza del bacino di utenza interessato dalle condotte *sub A)* e *sub B)*, rende necessario disporre la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa, a cura e spese del professionista, ai sensi dell’art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, al fine di rendere noti i contenuti e gli effetti del presente provvedimento, anche al fine di evitare che le pratiche commerciali in oggetto continuino a produrre effetti;

#### 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. 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. 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

c) di irrogare alla società Abbanoa S.p.A., per la pratica *sub a)*, una sanzione amministrativa pecuniaria di 3.300.000 €(tremilionitrecentomila euro);

d) di irrogare alla società Abbanoa S.p.A., per la pratica *sub b*), una sanzione amministrativa pecuniaria di 550.000 €(cinquecentocinquantamila euro);

e) che il professionista comunichi all’Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti *sub a*) e b).

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](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.

## DISPONE

a) che la società Abbanoa S.p.A. pubblichi, a sua cura e spese, la dichiarazione rettificativa allegata alla presente delibera, ai sensi dell'art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, secondo le seguenti modalità:

1) il testo della dichiarazione rettificativa è quello riportato in allegato al presente provvedimento;

2) la citata dichiarazione dovrà essere pubblicata, entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento: i) per una volta, sui quotidiani La Nuova Sardegna e L'Unione Sarda, in una delle prime sei pagine, in un riquadro pari ad almeno un quarto della pagina; ii) per dieci giorni consecutivi, sulla *homepage* del sito internet della società in un riquadro pari ad almeno 1/5 dello spazio della pagina;

3) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto della dichiarazione rettificativa allegata; i caratteri del testo dovranno essere, in grassetto, del massimo corpo tipografico compatibile con lo spazio indicato al punto 2 e le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina di pubblicazione della dichiarazione rettificativa, così come nelle restanti pagine, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto della dichiarazione stessa o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato;

b) che la pubblicazione della dichiarazione rettificativa dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia originale della pagina a stampa e della schermata della *home page* contenenti la dichiarazione rettificativa pubblicata.

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

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*