



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 5 luglio 2022;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il proprio provvedimento del 4 novembre 2021, 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 della società Abbanoa S.p.A.;

VISTI i propri provvedimenti dell'8 febbraio e 5 aprile 2022, con i quali, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento rispettivamente per esigenze istruttorie e in accoglimento della istanza della Parte;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Abbanoa S.p.A. (di seguito, anche “Abbanoa” o “Professionista” o “Società”), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lett. b), del Codice del Consumo. La Società gestisce il servizio idrico integrato nella maggior parte del territorio della Regione Sardegna. Abbanoa, in base

all'ultimo bilancio approvato, ha realizzato, nell'esercizio 2020, un fatturato pari a circa 295 milioni di euro, con un utile di esercizio di circa 5 milioni di euro¹.

2. Le associazioni di consumatori Adiconsum Sardegna, in qualità di segnalante e CODICI, in qualità di interveniente.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

3. Il procedimento concerne la pratica commerciale, posta in essere da Abbanoa, che si articola in alcune condotte da un lato elusive degli obblighi fissati dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria in capo agli operatori del settore dei servizi idrici a partire dal 1° gennaio 2020, inerenti all'informativa destinata all'utenza in tema di *prescrizione biennale o breve* di cui alla legge n. 205/2017 (di seguito anche "PB") maturata su crediti riferiti a consumi pregressi e anteriori ai due anni dalla data di emissione della relativa bolletta di congruaggio/ricalcolo, dall'altro nella richiesta di pagamento di interessi moratori in relazione a fatture pagate, seppure in ritardo, negli anni di gran lunga precedenti all'ultimo biennio, nonché nella mancata o ritardata trattazione delle istanze di PB e nel rigetto di istanze e reclami degli utenti volti ad eccepire la PB.

4. Nello specifico, la pratica commerciale oggetto del procedimento si è articolata nelle seguenti condotte:

A) nel mancato rispetto delle modalità informative (evidenziazione in fattura degli importi prescrivibili) previste dalla nuova disciplina sulla prescrizione biennale²;

B) nella richiesta di pagamento di interessi moratori in relazione a fatture che, seppure in ritardo, sono state pagate negli anni di gran lunga precedenti all'ultimo biennio, senza evidenziazione in bolletta degli stessi e dell'intervenuta prescrizione biennale³;

¹ Cfr. bilancio depositato da Abbanoa in data 3 maggio 2022.

² Cfr. segnalazioni del 30 giugno 2021, prot. n. 55469; 6 luglio 2021, prot. n. 57625; 8 luglio 2021, prot. n. 57593. Cfr. anche segnalazione Adiconsum del 23 settembre 2021, prot. 73238, su pagamento per bollette già prescritte che contiene diverse fatture e reclami di consumatori (11 reclami su solleciti di pagamento tardivi); segnalazione prot. n. 15667 del 27/1/2022 da cui risulta che ancora nel mese di novembre 2021, l'informativa inviata ai consumatori in merito alla presenza di importi soggetti alla prescrizione biennale non riportava l'indicazione dell'ammontare degli stessi; segnalazione del 9 agosto 2021, prot. n. 65147, in cui si contesta l'invio di solleciti di pagamento nel corso del 2020 per bollette relative agli anni 2008 – 2013 per le quali pertanto sarebbe intervenuta la prescrizione.

³ Cfr. segnalazione di un consumatore del 21 luglio 2021 prot. n. 60796 il quale contesta l'inserimento in

C) nel ritardato o mancato riscontro e nel rigetto delle istanze presentate dai consumatori per eccepire l'intervenuta *prescrizione biennale* per gli importi e gli interessi moratori⁴.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

i) L'iter del procedimento

5. Sulla base delle segnalazioni pervenute all'Autorità e di alcune informazioni acquisite d'ufficio ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo⁵, in data 4 novembre 2021, è stato comunicato ad Abbanoa S.p.A. l'avvio del procedimento istruttorio PS11947 per possibile violazione degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, con riferimento al mancato tempestivo adeguamento degli obblighi informativi ivi previsti e al mancato accoglimento delle istanze di prescrizione biennale, nonché alla richiesta di pagamento di interessi moratori maturati da oltre due anni.

6. In data 1° dicembre 2021, l'associazione di consumatori CODICI ha presentato istanza di partecipazione al procedimento. La predetta istanza è stata accolta e, in data 2 dicembre 2021, ne è stata data comunicazione all'istante e alle altre parti del procedimento.

7. In data 17 e 21 dicembre 2021 Abbanoa ha inviato le informazioni richieste nell'ambito della comunicazione di avvio del procedimento⁶.

8. In data 25 novembre 2021 e 30 marzo 2022, Abbanoa ha avuto accesso agli atti del procedimento ed estratto copia dei documenti acquisiti agli atti del fascicolo.

bolletta di interessi moratori per importi prescritti in quanto riferiti a bollette inviate nel 2008, 2009, 2011, ecc. fino al 2018; segnalazione Adiconsum del 23 settembre 2021, prot. 73238, riguardante l'inserimento nelle bollette di interessi moratori per importi prescritti in quanto riferite a fatture inviate nel 2011, 2012, 2013 ecc. fino al 2018. La segnalazione contiene 4 e reclami di consumatori e relative fatture. Cfr. anche segnalazione prot. n. 16713 del 1°/2/2022 nella quale si segnala che il consumatore, nel mese di gennaio 2022 riceveva una fattura del 30/07/2021 numero 0100020210137584300 relativa ai consumi realizzati nel periodo 31/12/2005 – 30/08/2017, la quale riportava interessi moratori relativi al periodo 07/12/2013 – 01/12/2017.

⁴ Cfr. segnalazione di un consumatore del 16 settembre 2021, prot. n. 71749, che a seguito di un sollecito di pagamento per bollette già prescritte (bolletta del 2006, solleciti di pagamento del 2021), ha immediatamente eccepito la prescrizione quinquennale degli importi ivi contenuti, ma Abbanoa, senza dare alcun riscontro al reclamo, in data 3 settembre u.s. ha inviato un secondo sollecito di pagamento e atto interruttivo della prescrizione, sempre per la medesima bolletta. Cfr. altresì segnalazione prot. n. 13831 del 23/1/20221 nella quale il segnalante fa presente che avendo tempestivamente eccepito la prescrizione per la bolletta del 05.08.2021 di € 122.948,88 relativa alla fatturazione dei consumi per il periodo dal 19.07.2007 al 02.07.2018 non ha ricevuto alcuna risposta da Abbanoa.

⁵ Cfr. risposta del professionista del 30 giugno 2021, prot. n.55815, alla richiesta informazioni dell'Autorità.

⁶ Cfr. comunicazioni del 17 dicembre 2021, prot. n. 93843, e del 21 dicembre 2021, prot. n. 94436.

9. In data 24 marzo 2022 è stata comunicata al Professionista la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento.

10. A seguito dell'istanza del professionista di proroga del termine per la presentazione di memorie conclusive, presentata in data 30 marzo 2022, è stata disposta la proroga del termine di chiusura istruttoria.

11. In data 29 aprile 2022 è pervenuta la memoria conclusiva di Abbanoa⁷.

ii) La disciplina della prescrizione biennale nel settore idrico

12. La Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. *Legge di Bilancio 2018*), all'art. 1, commi 4 e ss., ha introdotto un nuovo regime prescrizione biennale per i crediti vantati dagli operatori nei settori delle *utilities*, ivi compreso quello dei servizi idrici: in particolare, è stato previsto il diritto dei consumatori-utenti, sia domestici che professionisti e microimprese, di eccepire la prescrizione degli importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni addietro, indicati nelle fatture emesse a partire dal 1° gennaio 2020, laddove il ritardo nella fatturazione non fosse dovuto ad *“accertata responsabilità dell'utente”*⁸.

13. Il medesimo art. 1 ha attribuito al Regolatore di settore – ad oggi, ARERA – il compito, tra l'altro, di definire sia *“le misure in materia di tempistiche di fatturazione tra gli operatori della filiera necessarie all'attuazione di quanto previsto al primo e al secondo periodo”* (comma 4), sia *“le misure a tutela dei consumatori determinando le forme attraverso le quali i distributori garantiscono l'accertamento e l'acquisizione dei dati dei consumi effettivi”*⁹.

14. In attuazione del dettato legislativo, ARERA ha emanato, in relazione al settore idrico, la Delibera n. 547/2019 individuando, nel relativo allegato B, le *“misure di rafforzamento delle tutele degli utenti finali per i casi di*

⁷ Cfr. prot. 37728 del 29 aprile 2022.

⁸ Il comma 4 dell'art. 1 della Legge di bilancio 2018, ha previsto che *“nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas, il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni, sia nei rapporti tra gli utenti domestici o le microimprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, o i professionisti, come definiti dall'articolo 3, comma 1, lett. c), del codice del consumo, e il venditore, sia nei rapporti tra il distributore e il venditore, sia in quelli con l'operatore del trasporto e con gli altri soggetti della filiera, Nei contratti di fornitura del servizio idrico, relativi alle categorie di cui al primo periodo, il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni”* (grassetto aggiunti). Il successivo comma 5 stabiliva che *“le disposizioni di cui al comma 4 non si applicano qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente”*.

⁹ Inoltre, il successivo comma 7 dell'art. 1 ha stabilito che l'ARERA *“può definire, con propria deliberazione, misure atte a incentivare l'autolettura senza oneri a carico dell'utente”*.

fatturazione di importi per il servizio idrico riferiti a consumi risalenti a più di due anni”. Pertanto, in riferimento *“alle fatture relative al servizio idrico emesse prima del 1° gennaio 2020, con scadenza successiva a tale data, per importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni”* sono stati minuziosamente previsti vari obblighi in capo ai Gestori SII, a partire dalla trasparente comunicazione all’utente finale – distinto ed evidenziato dettaglio in fattura oppure con documento separato – circa gli importi relativi a consumi risalenti a più di due anni nonché con riguardo al diritto di eccepirne la *prescrizione biennale* mediante compilazione e invio di modulo *ad hoc* in riferimento.

15. Sempre nell’Allegato B alla Delibera n. 547/19, ARERA ha espressamente previsto (all’art. 2.3)¹⁰, che la PB *“decorre dal termine entro il quale il gestore è obbligato a emettere il documento di fatturazione, come individuato dalla regolazione vigente”* ossia una volta trascorsi 45 giorni dalla scadenza dell’ultimo giorno del periodo di riferimento.

16. L’entrata in vigore della disciplina della PB di cui alla *legge di Bilancio 2018*, veniva fissata, per il settore idrico, al 1° gennaio 2020: il legislatore è successivamente intervenuto con l’art. 1, comma 295, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (*Legge di Bilancio 2020*) che, sempre con decorrenza 1° gennaio 2020, ha abrogato il comma 5 dell’art. 1, della legge n. 205/2017 (nel quale si escludeva l’operatività della PB allorché la mancata/erronea rilevazione dei dati di consumo fosse dipesa da *responsabilità accertata dell’utente*).

17. In esito a tale novella legislativa, ARERA adottava una nuova Delibera (del 26 maggio 2020, n. 186/2020/R/idr) che, al fine di adeguare la regolazione precedente alla legge di Bilancio 2020, ha provveduto, tra l’altro¹¹, a modificare ed aggiornare gli obblighi informativi in tema di PB,

¹⁰il gestore è tenuto ad informare l’utente finale, utilizzando uno o più canali di comunicazione idonei a garantire completezza e trasparenza, della possibilità di eccepire la prescrizione, mediante il seguente avviso testuale: *“La fattura [specificare numero fattura] contiene importi per consumi risalenti a più di due anni, che potrebbero non essere pagati qualora la responsabilità del ritardo di fatturazione di tali importi non sia a Lei attribuibile, in applicazione della Legge di bilancio 2018 (Legge 205/17). La invitiamo a comunicare tempestivamente la Sua volontà di non pagare tali importi ai recapiti di seguito riportati [specificare i recapiti]”* (Delibera 547/2019 IDR - all. B, art. 3.2).

¹¹ Con la Delibera 86/2020, ARERA ha apportato modifiche anche all’Allegato A alla Delibera 311/2019/Idr (REMSI), di disciplina della “costituzione in mora”, fissando aggiornati obblighi per i Gestori, sempre in coerenza con la novella apportata dalla *Legge di Bilancio 2020*. Nello specifico, in sostituzione del comma 2.bis dell’art. 4 dell’Allegato A alla Delibera 311/2019/Idr, è stato stabilito che *“qualora la costituzione in mora sia relativa ad importi non pagati per consumi risalenti a più di due anni per i quali l’utente finale non abbia eccepito la prescrizione, pur sussistendone i presupposti, il gestore è tenuto ad allegare alla comunicazione di cui al successivo comma 4.5 il seguente avviso testuale: “Gli importi per consumi risalenti a più di due anni possono non essere pagati, in applicazione della Legge di bilancio 2018 (Legge 205/17) come modificata dalla Legge di bilancio 2020 (Legge n. 160/19). La invitiamo a*

già posti in capo ai Gestori verso l'utenza dalla suddetta Delibera n. 547/19, prevedendo l'inserimento di coerente comunicazione in fattura in merito agli importi correlati a consumi risalenti a più di due anni prima¹².

18. Con la Delibera 186/2020, ARERA ha affermato che, per effetto della novella introdotta dalla legge n. 160/2019 (in vigore dal 1° gennaio 2020), *“la PB prevista dalla Legge di Bilancio 2018 ha per presupposto il mero decorrere del tempo”*; ha inoltre ivi ribadito il carattere vincolato della disciplina contenuta nella norma primaria sulla PB (in riferimento alle leggi di Bilancio 2018 e 2020) ed il contenuto specifico ed immediatamente precettivo per gli operatori di tale disciplina primaria, in vigore, per il settore idrico, dal 1° gennaio 2020.

19. Da ultimo, in ottemperanza ad alcune pronunce del Giudice Amministrativo¹³, ARERA ha emanato la Delibera del 21 dicembre 2021, n. 610/2021/R/IDR, con cui ha provveduto: a) ad aggiornare la propria regolazione confermando, nelle linee generali, il contenuto precettivo della deliberazione n. 186/2020/R/IDR, ridefinendo gli obblighi informativi per effetto della generalizzazione legislativa del termine di prescrizione biennale; b) a garantire all'utente finale un'adeguata informazione nei casi in cui il gestore ritenga di poter fatturare importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, affermando, in tali casi, la sussistenza di una causa ostativa alla maturazione della prescrizione ai sensi della normativa primaria di riferimento.

20. Nello specifico, con l'obiettivo di rafforzare la tutela degli utenti finali, la suddetta Delibera n. 610/2021 ha disposto, in sostanziale continuità con le delibere precedenti, che: i) nei casi di fatturazione di importi relativi a consumi risalenti a più di due anni suscettibili di essere dichiarati prescritti, il gestore predisponga un avviso testuale standard da allegare in fattura con il quale informare l'utente finale della presenza di tali importi, indicando le modalità per eccepire la prescrizione; ii) nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, ma per i quali il gestore ritiene

comunicare tempestivamente la Sua volontà di eccepire la prescrizione relativamente a tali importi, ad esempio inoltrando il modulo di eccezione della prescrizione allegato alla fattura [indicare numero fattura], ai recapiti di seguito riportati [indicare i recapiti]”.

¹² La delibera ARERA n. 186/2020/R/IDR ha imposto ai gestori del servizio idrico l'inserimento, all'interno delle fatture contenenti importi prescrittibili ai sensi della nuova disciplina, la seguente dicitura: *“La presente fattura contiene importi per consumi risalenti a più di due anni, che possono non essere pagati in applicazione della Legge di bilancio 2018 (Legge n. 205/17) come modificata dalla Legge di bilancio 2020 (Legge n. 160/2019). La invitiamo a comunicare tempestivamente la Sua volontà di eccepire la prescrizione relativamente a tali importi, ad esempio inoltrando il modulo compilato allegato alla fattura [indicare numero fattura] ai recapiti di seguito riportati [indicare i recapiti]”.*

¹³ Tar Lombardia, I sez., sentt. nn. 1442, 1443 e 1448 in pari data 14 giugno 2021.

sussistere una causa di sospensione della prescrizione, il gestore medesimo comunichi adeguatamente all'utente finale i motivi puntuali della (presunta) mancata maturazione della prescrizione del diritto al pagamento degli importi, ai sensi della disciplina primaria e generale di riferimento, nonché la possibilità di inviare un reclamo scritto relativo alla fatturazione dei suddetti importi.

21. Sempre con Delibera n. 610/2021, ARERA ha inoltre proceduto a riallineare le disposizioni in materia di reclami, procedure di messa in mora e contenuti minimi dei documenti di fatturazione di cui alla precedente regolazione¹⁴.

iii) Le evidenze acquisite

A. Mancato rispetto delle modalità informative: omessa evidenziazione in fattura degli importi prescritti, come previsto dalla nuova disciplina sulla prescrizione biennale

22. Abbanoa ha emesso, a far data dal 1° gennaio 2020, complessivamente circa [10-20 mila]* bollette contenenti importi prescrittibili di cui circa [10-15 mila] nell'anno 2020 e circa [1-5 mila] nel primo quadrimestre 2021¹⁵. Da un documento interno aziendale emerge che, nel periodo 1° gennaio 2020 – 21 febbraio 2020, Abbanoa ha inviato circa [1-5 mila] fatture, con data di emissione antecedente al 31 dicembre 2019 e scadenza di pagamento successiva al 1° gennaio 2020, contenenti importi soggetti al regime di prescrizione biennale, senza specificare l'entità di detti importi.¹⁶

23. Queste fatture, in particolare, pur riportando un'informativa relativa alla circostanza che le stesse includevano consumi soggetti a prescrizione, risultavano prive di qualunque indicazione circa l'esatto importo prescritto.¹⁷ Peraltro, nelle medesime fatture era evidenziato in rosso l'importo complessivo dovuto dall'utente, mentre non era presente alcuna indicazione o precisazione in relazione alla prescrizione del medesimo o di parte di esso, non potendo il consumatore individuare quale fosse l'ammontare delle somme realmente dovute.

¹⁴ In riferimento, rispettivamente, all'Allegato A alla delibera n. 655/2015/R/IDR (RQSII), all'Allegato A alla delibera n. 311/2019/R/IDR (REMSI) nonché all'Allegato A alla delibera 586/2012/R/IDR.

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

¹⁵ Cfr. risposta alla richiesta di informazioni prot. n. 55815 del 30 giugno 2021.

¹⁶ Cfr. doc. n. 371 indice del fascicolo ispettivo.

¹⁷ Cfr. documenti da n. 272 a n. 281 indice del fascicolo ispettivo.

24. Inoltre, dallo scambio di corrispondenza con la società incaricata di modificare i sistemi informatici di Abbanoa al fine di consentire l'emissione di bollette contenenti l'indicazione esplicita degli importi prescritti, risulta che, nel mese di ottobre 2021, tali modifiche erano ancora in fase di implementazione.¹⁸

25. A conferma di ciò, a titolo di esempio, si richiama il caso di un consumatore che, nel mese di novembre 2020, ha ricevuto una bolletta contenente una richiesta di pagamento relativa a fatture insolute emesse negli anni dal 2007 al 2018, senza alcuna indicazione degli importi soggetti a prescrizione¹⁹. Anche in un altro caso, un consumatore contestava la richiesta di pagamento, ricevuta nel 2021, di importi riferiti a bollette del 2006, 2009, 2014, 2018, senza alcuna evidenza degli importi prescrivibili²⁰.

26. Risulta infine che, successivamente al 1° gennaio 2020, la società ha inviato circa [1-2 milioni]²¹ di solleciti di pagamento anch'essi privi di qualsiasi indicazione circa il fatto che gli stessi riguardavano bollette inclusive di importi – imprecisati - soggetti a prescrizione. A titolo di esempio, si riporta l'immagine di un sollecito bonario inviato nel mese di dicembre 2020 ad un consumatore²².

Oggetto: Contenimento della morosità nell'Ambito territoriale unico della Sardegna. Sollecito bonario di pagamento Servizio Idrico Integrato - (art. 3. Delibera ARERA n. 311/2019 - REMSII)

Gentile Cliente,

comunichiamo che risultano scadute le bollette di cui forniamo a seguire il dettaglio nella tabella in calce alla presente, per un importo totale da pagare di **€ 506,79**.

La invitiamo pertanto al pagamento delle somme riportate nella suddetta tabella entro il termine di **15 gg** dal ricevimento della presente.

Previsioni regolatorie sui termini

Al sensi della Delibera ARERA 311/2019 il presente sollecito bonario è emesso trascorsi almeno 10 giorni solari dalla scadenza della bolletta; in costanza di mora Abbanoa potrà avviare la procedura di costituzione in mora, decorsi almeno 25 gg solari dalla scadenza della bolletta non pagata e comunque non prima del termine previsto per il pagamento del presente sollecito bonario; la data di avvio della costituzione in mora è indicata per ciascun documento nella tabella che segue ed è determinata a partire dal primo giorno successivo a quello di scadenza della fattura non pagata con scadenza più recente, considerati i tempi stima di recapito e il tempo (15 gg) per il pagamento.

Al perdurare della morosità e al verificarsi delle condizioni previste, potrà essere eseguita trascorsi 40 giorni solari dal ricevimento del presente sollecito bonario la sospensione e disattivazione della fornitura (previa limitazione del flusso tale da garantire il quantitativo essenziale di acqua per sole utenze aventi categoria tariffaria "domestico residenti" e salva sospensione/disattivazione al permanere

27. Risulta, poi, che Abbanoa ha inviato a un altro consumatore un sollecito bonario, nel mese di giugno 2021, relativo ad importi non pagati financo più di 10 anni addietro, come dimostra l'immagine, qui di seguito riportata,

¹⁸ Cfr. doc. n. 466 indice del fascicolo ispettivo.

¹⁹ Cfr. segnalazione 9 agosto 2021, prot. n. 65147 e successiva integrazione del 18 ottobre 2021, prot. n. 79171.

²⁰ Cfr. segnalazione 7 settembre 2021, prot. n. 69692 (fatt. n. 200612050222 del 26/07/2006 di importo pari a € 22,85; fatt. n. 200922208857 del 20/08/2009 di importo pari a € 17,39; fatt. n. 201423157517 del 04/11/2014 di importo pari a € 20,90; fatt. n. 20181935806 del 19/12/2018 di importo pari a € 9.819,17).

²¹ Cfr. doc. n. 347 indice fascicolo ispettivo.

²² Cfr. a titolo di esempio doc. nn. 361, 362 e 363 indice fascicolo ispettivo.

estratta dalla comunicazione di sollecito inviata al consumatore stesso²³.

Data Emissione	Fattura n.	Importo Totale	Importo Residuo	Data Scadenza
04/05/2010	20103464518	23,45	23,45	23/06/2010
03/03/2014	2014201403465	58,36	58,36	07/07/2014
06/10/2014	2014402443718	55,39	55,39	19/05/2015
27/01/2015	2015150211731	32,74	32,74	03/04/2015
31/07/2015	201522126896	28,72	28,72	05/10/2015
21/10/2015	201522176524	13,41	13,41	26/11/2015
28/04/2016	2016500284175	62,17	62,17	15/06/2016
30/06/2016	2016570227804	20,18	20,18	16/08/2016
15/11/2016	2016570352814	26,17	26,17	02/01/2017
28/04/2017	2017570050263	21,60	21,60	13/06/2017
30/06/2017	2017510173482	21,85	21,85	18/08/2017
15/11/2017	2017570303769	27,04	27,04	02/01/2018

28. Ad un altro consumatore Abbanoa ha inviato, nel mese di novembre 2021, un sollecito di pagamento per una fattura mai pervenuta a quest'ultimo, relativa al periodo 2013-2016²⁴.

B) Richiesta di pagamento di interessi moratori in relazione a fatture che, seppure in ritardo, sono state pagate negli anni di gran lunga precedenti all'ultimo biennio

29. Dalle risultanze istruttorie è emerso che, dal mese di marzo 2021, la società ha iniziato ad applicare retroattivamente gli interessi di mora agli utenti che avevano pagato in ritardo le bollette scadute molti anni prima (ad esempio, con riferimento a bollette emesse nel 2010 e pagate con ritardo nel 2017). Tale circostanza risulta confermata da una *mail* interna datata 25 maggio 2021²⁵, nella quale si legge testualmente: “Come noto già dal mese di marzo stiamo fatturando gli interessi di mora sui documenti migrati applicando le regole condivise previste nell’AT in allegato”.

30. In particolare, da uno scambio di mail interne²⁶ emerge il perimetro di fatturazione degli interessi di mora come ricostruito da Abbanoa (nell’ambito dell’allegato sopra citato):

Perimetro fatturazione interessi di mora

➔ *quando è possibile fatturare l’interesse di mora?*

A. *Il Cliente paga la bolletta entro i 5 o 2 anni dalla scadenza*

B. *Il Cliente paga la bolletta oltre i 5 o 2 anni dalla scadenza ma sono presenti azioni di recupero del credito* con data dell’esito positivo di postalizzazione entro 5 o 2 anni dalla data di pagamento;*

➔ *Quando NON è possibile fatturare l’interesse di mora?*

C. *Il Cliente paga la bolletta oltre i 5 o 2 anni dalla scadenza e non sono presenti azioni di recupero del credito * ovvero le azioni di recupero del*

²³ Cfr. doc. n. 374 indice fascicolo ispettivo.

²⁴ Cfr. segnalazione prot. n. 86684 del 18/11/2021.

²⁵ Cfr. doc. n. 354 indice del fascicolo ispettivo.

²⁶ Cfr. doc. n. 353 indice del fascicolo ispettivo.

credito hanno esito negativo di postalizzazione ovvero hanno esito positivo oltre i 5 o 2 anni dalla data di pagamento;

D. Il Cliente paga la bolletta entro i 5 o 2 anni dalla scadenza MA Abbanoa non emette entro i 5 o 2 anni dal pagamento la fattura di addebito degli interessi.

Tabella di sintesi dei casi sopra indicati:

Caso	Descrizione	<i>Esiti positivi di azioni di recupero del credito* della bolletta origine** entro 5 o 2 anni dalla data di pagamento</i>	Regola: Addebito interessi di mora
A	Pagamento bolletta entro i 5 o 2 anni dalla scadenza	Non rilevante	SI
B	Pagamento bolletta oltre i 5 o 2 anni dalla scadenza	SI	SI
C	Pagamento bolletta oltre i 5 o 2 anni dalla scadenza	NO	NO
D	Pagamento bolletta entro 5 o 2 anni e mancato addebito degli interessi entro i 5 o 2 anni	Non rilevante	NO

**Azioni di recupero del credito:*

- nello stato di morosità storico del documento

1. Sollecito Bonario (B2)

2. Costituzione in mora (C2)

3. Sollecito 1 (E2)

4. Sollecito 2 (E4)

5. Ingiunzione fiscale (I2 o I4)

6. Nota interruttiva di prescrizione (EP)

7. Esecuzione (ES)

***Bolletta origine: bolletta pagata in ritardo che ha generato o genererà l'interesse di mora nella prima fattura utile*

Quesito 2: superato da riscontro al quesito 1, dato che deve essere considerata la data di pagamento rispetto alla data di scadenza della bolletta o dell'esito positivo dell'azione di recupero.

Quesito 3: poiché le azioni di recupero sono impostate da vincolo Net@ sulle rate e lo stato corretto di morosità da prendere in considerazione è quello della rata (e non del documento), coerentemente l'informazione va letta sulla rata.

31. Abbanoa in questo modo ha delineato un ambito di applicazione della richiesta di interessi moratori senza tenere conto dell'avvenuta modifica normativa in ordine al termine di prescrizione biennale vigente chiedendo, in sostanza, il pagamento degli interessi di mora relativamente a periodi coperti dalla prescrizione biennale.

32. Abbanoa, peraltro, ha richiesto gli interessi moratori senza precisare adeguatamente, né fornire immediata evidenza della loro presenza in fattura. Infatti, come appare dall'immagine qui di seguito riportata, estratta da una bolletta, gli interessi sono stati addebitati sotto la voce genericamente denominata "addebiti/accrediti diversi".

Quadro di Sintesi		
€	Descrizione	Importo
	Quota fissa	€ 7,53
	Acquedotto	€ 34,34
	Fognatura	€ 10,14
	Depurazione	€ 25,16
	Oneri perequazione	€ 2,46
	Addebiti/accrediti diversi	€ 300,97
	IVA 10% su imponibile di € 79,60	€ 7,96
	IVA E15 su imponibile di € 299,00	€ 0,00
	IVA EB su imponibile di € 2,00	€ 0,00
	Totale Servizio Idrico	€ 388,56
	Totale da Pagare	€ 388,56

33. Solo nell'ultima pagina della bolletta viene riportato il dettaglio dell'importo individuato dalla voce "addebiti/accrediti diversi" e da tale dettaglio risulta che, con una fattura del mese di giugno 2021, sono stati addebitati gli interessi moratori per una bolletta del 2010 pagata nel 2011 e così di seguito per gli anni successivi, come si vede nell'immagine qui di seguito riportata²⁷.

Addebiti/accrediti diversi		
Addebiti/accrediti diversi		
Arrotondamento quadratura stampa		
INTERESSI DI MORA		
08/12/2010 - 12/04/2011 • Mora su fattura 2010-01280282 del 4,50% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 10,64		
13/04/2011 - 12/07/2011 • Mora su fattura 2010-01280282 del 4,75% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 8,11		
13/07/2011 - 08/11/2011 • Mora su fattura 2010-01280282 del 5,00% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 11,17		
09/11/2011 - 13/12/2011 • Mora su fattura 2010-01280282 del 4,75% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 3,12		
14/12/2011 - 10/07/2012 • Mora su fattura 2010-01280282 del 4,50% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 17,73		
11/07/2012 - 07/05/2013 • Mora su fattura 2010-01280282 del 4,25% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 24,01		
08/05/2013 - 12/11/2013 • Mora su fattura 2010-01280282 del 4,00% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 14,19		
13/11/2013 - 10/06/2014 • Mora su fattura 2010-01280282 del 3,75% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 14,78		
11/06/2014 - 09/09/2014 • Mora su fattura 2010-01280282 del 3,65% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 6,23		
10/09/2014 - 05/11/2014 • Mora su fattura 2010-01280282 del 3,55% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 3,80		
06/11/2014 - 10/03/2016 • Mora su fattura 2010-01280282 del 5,05% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 46,53		
11/03/2016 - 19/01/2018 • Mora su fattura 2010-01280282 del 5,00% su imponibile di € 684,94 per un importo di € 63,80		
03/11/2015 - 17/11/2015 • Mora su fattura 2015-01343750 del 3,55% su imponibile di € 421,62 per un importo di € 0,63		
08/11/2015 - 10/03/2016 • Mora su fattura 2015-01343750 del 5,05% su imponibile di € 421,62 per un importo di € 6,66		
02/12/2015 - 17/12/2015 • Mora su fattura 2015-01343750 del 3,55% su imponibile di € 140,54 per un importo di € 0,21		
18/12/2015 - 10/03/2016 • Mora su fattura 2015-01343750 del 5,05% su imponibile di € 140,54 per un importo di € 1,63		
01/02/2016 - 16/02/2016 • Mora su fattura 2015-01343750 del 3,55% su imponibile di € 89,80 per un importo di € 0,13		
17/02/2016 - 10/03/2016 • Mora su fattura 2015-01343750 del 5,05% su imponibile di € 89,80 per un importo di € 0,29		
11/03/2016 - 19/01/2018 • Mora su fattura 2015-01343750 del 5,00% su imponibile di € 651,96 per un importo di € 60,72		
16/06/2016 - 30/06/2016 • Mora su fattura 2016-01050592 del 3,50% su imponibile di € 25,98 per un importo di € 0,04		
01/07/2016 - 19/01/2018 • Mora su fattura 2016-01050592 del 5,00% su imponibile di € 25,98 per un importo di € 2,02		
31/10/2016 - 15/11/2016 • Mora su fattura 2016-01050592 del 3,50% su imponibile di € 26,00 per un importo di € 0,04		
16/11/2016 - 19/01/2018 • Mora su fattura 2016-01050592 del 5,00% su imponibile di € 26,00 per un importo di € 1,53		
28/04/2017 - 13/05/2017 • Mora su fattura 2016-01050592 del 3,50% su imponibile di € 26,00 per un importo di € 0,04		
14/05/2017 - 19/01/2018 • Mora su fattura 2016-01050592 del 5,00% su imponibile di € 26,00 per un importo di € 0,89		
31/10/2017 - 15/11/2017 • Mora su fattura 2016-01050592 del 3,50% su imponibile di € 5,15 per un importo di € 0,01		
16/11/2017 - 19/01/2018 • Mora su fattura 2016-01050592 del 5,00% su imponibile di € 5,15 per un importo di € 0,05		
BOLLO DI QUIETANZA		
Bollo di quietanza		2,00
Totale Addebiti/accrediti diversi		300,97

²⁷ Cfr., fra le tante, bolletta n. 0100020210099091100 del 04/06/2021, allegata alla segnalazione del 23 settembre 2021 prot. 73238.

34. Peraltro, la Società richiede il pagamento degli interessi moratori anche oltre il periodo di 5 anni -termine previsto dall'art. 2948 c.c.- come risulta dalle denunce dei consumatori. Infatti, come si evince dall'estratto (di seguito riportato) di una fattura non pagata, di importo pari a 27,89 euro, emessa da Abbanoa nel 2014²⁸, quest'ultima, in data 3 dicembre 2021 addebitava dopo sette anni, interessi di mora complessivi pari a 17,20 euro, comprensivi delle "spese di sollecito" (sollecito a detta del consumatore mai ricevuto, né per raccomandata né via mail).

Estratto della fattura emessa da Abbanoa il 3 dicembre 2021.

"Addebiti/accrediti diversi Addebiti/accrediti diversi Spese sollecito - ACQUISIZIONE ESITI LOTTO 52150/10316 4,08 22 Spese sollecito - ACQUISIZIONE ESITI LOTTO 52179/20214 4,08 22 INTERESSI DI MORA 20/05/2015 - 03/06/2015 • Mora su fattura 2014-00996689 del 3,55% su imponibile di € 27,89 per un importo di € 0,04 04/06/2015 - 10/03/2016 • Mora su fattura 2014-00996689 del 5,05% su imponibile di € 27,89 per un importo di € 1,08 11/03/2016 - 31/12/2019 • Mora su fattura 2014-00996689 del 5,00% su imponibile di € 27,89 per un importo di € 5,32 01/01/2020 - 09/11/2021 • Mora su fattura 2014-00996689 del 5,00% su imponibile di € 27,89 per un importo di € 2,60 Totale Addebiti/accrediti diversi 17,20".²⁹

35. Un altro consumatore, poi, ha contestato ad Abbanoa l'applicazione di interessi moratori riferiti al periodo 07/08/2012 - 04/08/2018, per i quali sarebbe intervenuta la prescrizione, posto che il primo atto interruttivo della prescrizione sarebbe stato inviato ben oltre il termine prescrizionale, in quanto notificato al consumatore il 17/11/2021 con il sollecito numero 052183/014453 del 12/10/2021.

36. Abbanoa risulta aver respinto le relative istanze di prescrizione, in quanto a detta del professionista gli interessi moratori non sarebbero soggetti a prescrizione. A titolo di esempio, si cita – uno per tutti - il caso di un consumatore che aveva presentato un'istanza di riconoscimento della prescrizione relativa a una bolletta contenente l'addebito degli interessi moratori e la Società rigettava l'istanza sulla base della motivazione *"interessi moratori non soggetti a prescrizione"*³⁰, come si evince anche dall'immagine qui di seguito riportata, estrapolata da una lettera di risposta inviata da Abbanoa ad un consumatore.

²⁸ Cfr. fattura nr.0100020210215715000.

²⁹ Cfr. segnalazione prot. n. 95744 del 27/12/2021.

³⁰ Cfr. a titolo di esempio doc. nn. 15 e 28 indice del fascicolo ispettivo.

Anno	Numero	Importo	Data emissione	Precedente numero fattura	Acconto/ Saldo*	Motivazione di non accoglimento
2020	2247652	€ 291,74	19.12.2020	2247652	P	-gli interessi di mora non sono soggetti a prescrizione

*A= Acconto, S= Saldo; P= Partite

C) Rigetto, ritardato e/o mancato riscontro alle istanze di riconoscimento della prescrizione presentate dai consumatori

37. La documentazione ispettiva fornisce un'importante evidenza quantitativa in ordine al numero dei reclami afferenti alla prescrizione ricevuti dal Professionista. Su circa *[2-3 mila]* reclami dei consumatori inviati ad Abbanoa nel periodo 2018 – 2021, circa la metà *[omissis]* degli stessi riguarda il rigetto delle istanze di prescrizione breve³¹. Solo nell'arco temporale 5-10 febbraio 2021, Abbanoa ha ricevuto *[200-300]* reclami aventi ad oggetto il rigetto delle istanze di prescrizione. Si tratta di un numero di reclami significativo posto che, in una *mail* interna, la stessa Società riconosceva che *“ne abbiamo tantissimi”*³². Complessivamente, nell'arco temporale 2020 - 2021, la Società ha ricevuto *[20-25 mila]* istanze di prescrizione riferite sia al periodo quinquennale che biennale.³³

38. Dalla documentazione agli atti del fascicolo risulta che Abbanoa non rispondeva tempestivamente alle istanze per il riconoscimento della prescrizione mentre inviava solleciti di pagamento anche a fronte del ricevimento delle predette istanze, a titolo di atti interruttivi della prescrizione per bollette emesse molti anni prima³⁴.

39. A conferma di tale condotta dilatoria, rilevano i numerosi solleciti, agli atti del fascicolo, che anche l'Ente di Governo dell'Ambito Sardegna (EAS) ha inviato al Professionista al fine di invitarlo a fornire una risposta ai reclami presentati dai consumatori.³⁵

40. Da alcuni documenti interni risulta, inoltre, confermato un grave ritardo

³¹ Cfr. doc. n. 462 indice del fascicolo ispettivo.

³² Cfr. doc. n. 6 indice del fascicolo ispettivo.

³³ Cfr. risposta alla richiesta di informazioni del 17 dicembre 2021 prot. n. 93843.

³⁴ Cfr. segnalazione del 9 agosto 2021 prot. n. 65147 con la quale un consumatore ha contestato l'invio di solleciti di pagamento nel corso del 2020 per bollette relative agli anni 2008 – 2013. Cfr. altresì la segnalazione di un consumatore del 16 settembre 2021, prot. n. 71749 il quale, a seguito di un sollecito di pagamento per bollette già prescritte (bolletta del 2006 solleciti di pagamento del 2021), avrebbe immediatamente eccepito la prescrizione quinquennale degli importi ivi contenuti, ma Abbanoa, senza fornire alcun riscontro al reclamo, in data 3 settembre 2021 gli avrebbe inviato un secondo sollecito di pagamento e un atto interruttivo della prescrizione, sempre per la medesima bolletta.

³⁵ A titolo di esempio cfr. note prot. 46085 e 46088 del 18 maggio 2021; ancora note prot. n. 54587, 54592 e 54607 del 21 giugno 2021; note 74437, 74438, 74439 del 29 settembre 2021; da ultimo note prot. n. 16283, 16285, 16286, 16288, 16289 del 31 gennaio 2022.

da parte della società nella gestione dei reclami in tema di prescrizione. In particolare, risulta che Abbanoa aveva un volume arretrato di [20-25 mila] reclami, che era stato affidato nel 2020 ad una ditta esterna con risultati poco soddisfacenti (21% di risposte fornite con un ritardo di oltre 100 giorni, 35% di riscontri resi dopo ulteriori tre mesi)³⁶.

41. In merito alle modalità di gestione delle istanze di prescrizione adottate dal Professionista, risulta emblematico il caso di un consumatore che il 21 giugno 2021 ha ricevuto una bolletta in acconto, di importo pari a circa 1.100 euro, relativa ai consumi registrati negli anni 2016 – 2021. Il 5 luglio 2021, il consumatore presentava istanza di riconoscimento della prescrizione in applicazione della *Legge di Bilancio 2018*, in quanto la bolletta conteneva consumi risalenti a più di due anni.

42. Nel mese di settembre 2021, senza aver ricevuto alcun riscontro da Abbanoa in merito all'istanza presentata, il consumatore riceveva un sollecito di pagamento quale atto interruttivo della prescrizione per la medesima bolletta.

43. Nel successivo mese di ottobre il segnalante inviava al Professionista un'ulteriore istanza di riconoscimento della prescrizione contestando, altresì, l'invio del sollecito di pagamento, in quanto era ancora in attesa di risposta all'eccezione di prescrizione e di ricalcolo della bolletta formulata in precedenza.

44. Nel mese di novembre 2021, il consumatore riceveva una bolletta di conguaglio relativa agli stessi anni (2016 – 2021), unitamente all'informativa circa la presenza nella stessa di importi prescritti, ma senza indicazione del relativo ammontare; nella stessa bolletta, inoltre, era indicato che il consumatore risultava moroso, in quanto la bolletta di giugno 2021 non era stata pagata, motivo per cui gli veniva addebitato anche un onere di 4,08 euro per l'invio del sollecito di pagamento.

45. Con nota del mese di gennaio 2022, il consumatore contestava anche quest'ultima bolletta richiedendo il riconoscimento della prescrizione degli importi fatturati nel corso dell'intero periodo 2016 – 2021, richiesti sia nella bolletta in acconto che in quella di conguaglio. Contestava inoltre l'addebito non dovuto di euro 4,08 + IVA al 22%, relativo al sollecito della fattura del 21 giugno 2021, per la quale era stato tempestivamente richiesto, nei tempi previsti dalla normativa, il relativo ricalcolo, in quanto la stessa conteneva importi per consumi risalenti a più di due anni. Inoltre, il consumatore

³⁶ Cfr. doc n. 204 indice del fascicolo ispettivo.

comunicava ad Abbanoa che, in attesa delle fatture opportunamente rettificata con lo stralcio degli importi non dovuti, aveva sospeso il pagamento delle due fatture e aveva effettuato un pagamento di euro 1.000 in acconto su quanto dovuto, tramite apposito bonifico bancario, sollecitando nuovamente l'aggiornamento delle fatture con gli importi effettivamente dovuti.

46. Da ultimo, il segnalante faceva presente che, alla data del 15 febbraio 2022, tutte le note di contestazione e di richiesta di ricalcolo trasmesse dallo stesso ad Abbanoa risultavano prive di riscontro da parte della Società³⁷ e ancora, con nota del 12 maggio 2022, il medesimo segnalante ribadiva l'assenza di risposta da parte di Abbanoa all'istanza di eccezione della prescrizione presentata il 5 luglio 2021³⁸.

47. Dalle evidenze agli atti risulta, altresì, che Abbanoa ha rigettato numerose istanze di riconoscimento della prescrizione con motivazioni inconferenti e non fondate. È il caso di un consumatore che, avendo ricevuto una bolletta nel mese di aprile 2020 relativa a consumi risalenti all'arco temporale febbraio 2016 - aprile 2020, pari a 952 euro, eccepiva nel mese di luglio 2020 la prescrizione degli importi relativi ai consumi risalenti al biennio 2016 – 2018.

La società in un altro caso ha rigettato l'istanza sulla base della seguente motivazione: *“in riscontro alla richiesta in oggetto presentata per eccepire l'intervenuta prescrizione dei consumi relativi al periodo dal 27/02/2016 al 20/04/2020, fatturati con documento contabile in acconto n. 732975 del 29/04/2020 di € 952,28, comunichiamo quanto segue. La richiesta di riduzione dell'importo addebitato non può essere accolta in quanto per il periodo prescritto, dal 27/02/2016 a 04/11/2018, è stata emessa la bolletta n. 2020/1668363 del 09/10/2020 di importo pari a zero, in modalità a saldo e riferita ai consumi per il periodo 27/02/2016 al 19/09/2020 nella quale i volumi fatturati risultano inferiori a quelli addebitati in acconto. Di conseguenza l'importo dovuto di detta bolletta è pari a € 952,28. Alla data odierna, per l'utenza a cui si riferiscono i documenti contestati, risulta un debito di € 952,28”*³⁹.

48. Inoltre, risulta che la società ha rigettato tutte le istanze di eccezione della prescrizione nel caso in cui risultava l'avvenuto pagamento della relativa fattura⁴⁰.

³⁷ Cfr. segnalazione prot. n. 15667 del 27/1/2022 e documenti trasmessi il 15/2/2022 prot. n. 19969.

³⁸ Cfr. informazioni integrative pervenute in data 12/5/2022, prot. n. 40612.

³⁹ Cfr. doc. n. 12 indice del fascicolo ispettivo.

⁴⁰ Cfr. a titolo di esempio doc. nn. 13 e 14 indice del fascicolo ispettivo.

49. Su questo specifico punto rilevano le 50 istanze - tutte rigettate - ricevute da Abbanoa nel periodo aprile 2020 – ottobre 2021, adducendo come motivazione l'avvenuto pagamento della bolletta, anche quando la risposta al reclamo era intervenuta dopo più di un anno dalla presentazione dell'istanza del consumatore. In altri casi, poi, la società ha rigettato l'istanza di riconoscimento della prescrizione utilizzando come motivazione il pagamento parziale della bolletta, che veniva imputato ai consumi risalenti al periodo prescritto anziché a quelli del periodo non coperto dalla prescrizione, quando pertanto il consumatore aveva manifestato la chiara volontà di esercitare il proprio diritto di eccepire i crediti prescritti presentando un'istanza di prescrizione⁴¹.

50. La Società, nel mese di ottobre 2021, ha predisposto i *format* delle motivazioni di rigetto delle istanze di prescrizione. Tra queste sono previsti i casi delle utenze “fuori ruolo” o utenze “abusive”, che rientrano nella categoria di “*tardiva regolarizzazione*” ai quali la società applica la prescrizione decennale⁴².

51. In particolare, le motivazioni di non accoglimento delle istanze consistono nelle seguenti causali:

- *storni per prescrizione già registrati;*
- *fattura pagata in data XX.XX.XXXX;*
- *notifica di atto interruttivo della prescrizione in data XX.XX.XXXX ;*
- *regolarizzazione tardiva, per tale ragione soggetta a prescrizione decennale il cui termine decorre dalla (data della ricezione fattura/notifica atto interruttivo/ ecc.) XX.XX.XXXX.*

52. La circolare interna riguardante “*La procedura per la Gestione della richiesta di rettifica fatturazione del Cliente e dell'eccezione di prescrizione*”⁴³ stabilisce le regole per l'applicazione della prescrizione. In particolare, detta procedura individua le unità aziendali che gestiscono le istanze, le condizioni di ricevibilità delle stesse e i termini entro i quali rispondere. Con specifico riferimento alla prescrizione breve, la citata procedura individua le tipologie di utenze alle quali si applica la prescrizione breve, i casi di accoglimento delle istanze e i casi rigetto delle stesse. Inoltre, la procedura prevede che, qualora la fattura non sia stata emessa nei termini previsti dalla normativa di riferimento, è necessario verificare se la mancata emissione nei tempi previsti dalla normativa sia imputabile o meno a

⁴¹ Cfr. documenti allegati alla nota prot. n. 94436 del 21/12/21.

⁴² Cfr. doc. n. 465 indice del fascicolo ispettivo.

⁴³ Cfr. doc. n. 369 Indice fascicolo ispettivo.

negligenza del Cliente. Al riguardo, secondo la Società, le principali motivazioni di tardiva fatturazione che rientrano nella responsabilità del Cliente sono le seguenti:

- *tardiva regolarizzazione della posizione contrattuale (es: a seguito di allaccio abusivo);*
- *impossibilità di rilevare la lettura causa contatore interno e inaccessibile;*
- *incompleta indicazione dei dati fiscali per l'emissione della fattura elettronica etc...*

53. Le medesime regole sono contenute altresì nelle Linee Guida interne della Società - ancora valide al mese di ottobre 2021 - in cui si prevedeva che *“Il termine di prescrizione non decorre se il ritardo nella fatturazione e/o nella riscossione è imputabile ad un comportamento commissivo e/o omissivo del Cliente che non consente al Gestore del SII di far valere il proprio diritto ed il termine di prescrizione è sospeso per il tempo in cui il suddetto comportamento colpevole del Cliente permane. Sono comportamenti imputabili a colpa del Cliente: la tardiva regolarizzazione della posizione contrattuale, l'impossibilità di rilevare la lettura per impedimento dovuto al Cliente che non consente di accedere al contatore, la mancata o erronea indicazione dei dati fiscali ai fini dell'emissione della fattura elettronica etc...(enfasi aggiunta) Con riferimento a quest'ultima fattispecie la stessa è applicabile a decorrere dall'anno in cui la fatturazione elettronica è divenuta obbligatoria, accertato che la Società abbia effettuato le attività necessarie per acquisire il codice fiscale (pratiche relative ai “dati fiscali non bonificati” tracciate a sistema con attività CRM A300V e A911) o che, comunque, la sua mancanza non sia imputabile alla Società; in tal caso la prescrizione inizierà a decorrere dalla data in cui è possibile far valere il diritto (ad esempio dal momento in cui l'utenza stessa viene censita, ovvero, dalla scoperta della sua esistenza.”*

54. Sempre dalle medesime Linee Guida sopra citate emerge che l'istanza di eccezione di prescrizione deve essere *chiusa per non accoglimento* se:

1. *l'istanza risulta evasa in precedenza, per cui sono presenti storni per prescrizione già registrati sulla medesima fattura e non siano presenti nella stessa ulteriori importi prescritti;*
2. *la fattura è stata totalmente pagata senza alcuna riserva in data antecedente la data di presentazione dell'istanza;*
3. *la fattura è oggetto di un piano di rientro in corso, ovvero, di un piano di rientro inevaso e/o decaduto sempre che non siano decorsi ulteriori termini*

di prescrizione sulle fatture oggetto di lavorazione;

4. risultano atti interruttivi della prescrizione connessi alle azioni di recupero credito (sollecito, diffida, ingiunzioni fiscali, azioni giudiziali) con esito positivo di notifica (ricevuto, compiuta giacenza, rifiutato) entro il quinquennio o il biennio dalla data di emissione della fattura sempre che non siano decorsi ulteriori termini di prescrizione sulle fatture oggetto di lavorazione. Secondo la società risultano eseguiti più atti interruttivi della prescrizione connessi alle azioni di recupero del credito con esito positivo di notifica entro un intervallo di tempo inferiore a cinque anni o a due anni sempre che non siano decorsi ulteriori termini di prescrizione sulle fatture oggetto di lavorazione.

55. Inoltre, Abbanoa esclude l'applicazione della prescrizione biennale per le seguenti utenze: *“Servizi oggetto di regolarizzazione tardiva del contratto dipendenti da mancate comunicazioni del Cliente”.*

56. Con riferimento alle bollette contenenti i conguagli regolatori, Abbanoa, in tema di prescrizione biennale, ha individuato il relativo termine di decorrenza dalla data di prima fatturazione successiva a quella di emanazione del provvedimento che ha definito i conguagli regolatori, termine che, pertanto, potrebbe andare ben oltre i due anni dal momento del consumo. In proposito, si vedano le seguenti istruzioni operative:⁴⁴

Per i corrispettivi, non connessi al consumo ed alle regolari periodicità di fatturazione, i termini prescrizionali decorrono dalla data in cui il diritto può essere fatto valere secondo le regole generali in tema di prescrizione (art. 2935 c.c.), ossia, dalla data in cui le modifiche di prezzo ed i conguagli possono essere legittimamente fatturati, e precisamente: in relazione ai conguagli regolatori e TICSİ deve farsi riferimento alla data del termine della prima fatturazione regolamentare successiva a quella di emanazione del provvedimento che ha previsto detti conguagli. Nel caso del Conguaglio TICSİ la data di emanazione del provvedimento è quello della Deliberazione EGAS n. 28 del 14.10.2019, **pertanto la prescrizione decorre da 45 giorni dopo la conclusione del periodo per l'emissione della fattura regolamentare**, ad esempio: dal 14/11 per le fatturazioni trimestrali, dal 15/12 per le fatturazioni bimestrali, **dal 14/02 per le fatturazioni quadrimestrali e semestrali.**

57. Da uno scambio di *mail* emerge che Abbanoa intendeva escludere dal novero delle bollette soggette a prescrizione tutte quelle che contenevano importi in acconto, ovvero importi in acconto e saldo. Tuttavia, con una successiva *mail* veniva chiarito che *“... è necessario che l'adeguamento funzionale del sw attualmente in sviluppo, nell'operatività, non faccia distinzioni tra fatture in acconto, ovvero, in acconto e saldo, e fatture a saldo in merito agli obblighi di calcolo e segnalazione della prescrizione*

⁴⁴ Cfr. mail individuata al doc. n. 306 indice fascicolo ispettivo e documentazione allegata “Linee Guida Analisi e Valutazioni Eccezioni di Prescrizione”.

biennale”⁴⁵.

iv) Le argomentazioni difensive del Professionista

58. Con memorie pervenute in data 17 dicembre 2021 e 29 aprile 2022, il professionista ha preliminarmente richiamato il quadro normativo di riferimento, osservando come la disciplina, a livello regolatorio, avrebbe trovato un assestamento soltanto nel mese di dicembre del 2021, ovvero dopo due anni dall'entrata in vigore della norma che ha introdotto la prescrizione biennale, motivo per cui i gestori del SII si sarebbero trovati in uno stato d'incertezza sulle misure gestionali da adottare ed i conseguenti (e costosi) sviluppi *software* da implementare.

59. In particolare Abbanoa ha affermato che il legislatore, con l'art. 1 della citata Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (“Legge di bilancio 2018”) ha dettato una disciplina specifica sulla durata della prescrizione, applicabile alle fatture con scadenza successiva al 1° gennaio 2020, prevedendo:

(i) al comma 4, che “Nei contratti di fornitura del servizio idrico, nei rapporti tra gli utenti domestici o le microimprese il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni”.

(ii) al comma 5, che “Le disposizioni di cui al comma 4 non si applicano qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente”;

(iii) al comma 6 che “L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, ridenominata ai sensi del comma 528, con propria deliberazione, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce misure a tutela dei consumatori determinando le forme attraverso le quali i distributori garantiscono l'accertamento e l'acquisizione dei dati dei consumi effettivi”.

60. In definitiva, il legislatore:

(i) a dicembre 2017 ha previsto che la disciplina della prescrizione breve si sarebbe dovuta attuare anche nel settore del SII;

(ii) ha assegnato ad ARERA il compito di dettare specifiche disposizioni regolatorie entro il mese di marzo 2018;

(iii) ha stabilito che la disciplina della prescrizione breve sarebbe entrata definitivamente a regime nel mese di gennaio 2020.

61. Secondo Abbanoa, questa precisa scansione temporale non sarebbe

⁴⁵ Cfr. doc. n. 282 indice del fascicolo ispettivo.

casuale. Per il settore del SII il legislatore avrebbe tenuto conto della circostanza che fosse necessario concedere ai Gestori un congruo lasso di tempo (individuato, per legge, in 1 anno e 9 mesi) per recepire le indicazioni che ARERA avrebbe dovuto fornire.

62. Abbanoa ha affermato che, a seguito del predetto intervento legislativo, ha atteso che l'ARERA dettasse specifiche disposizioni per potersi tempestivamente attivare al fine di sviluppare di conseguenza il proprio sistema informatico e secondo quanto previsto dal legislatore, il Regolatore avrebbe dovuto fornire le proprie indicazioni entro il mese di marzo 2018, così che Abbanoa si sarebbe potuta adeguare entro il mese di dicembre del 2019, mentre invece la delibera ARERA 547/2019 è intervenuta solo in data 19 dicembre 2019, prevedendo che in caso di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, qualora la responsabilità del ritardo sia attribuibile all'operatore, il gestore è tenuto a dare adeguata evidenza della presenza in fattura di tali importi, avvisando il cliente della possibilità di eccepire la prescrizione.

63. Queste disposizioni in materia di prescrizione nei rapporti tra gestore del SII e utente sono entrate in vigore già dal 1° gennaio 2020, appena 10 giorni dopo la pubblicazione della deliberazione.

64. La Società ha fatto quindi presente che, in tale stato di incertezza regolatoria, non è stata in grado, nel periodo 1° gennaio 2020-30 marzo 2020, di intervenire sui propri sistemi informativi in appena 10 giorni, e per far fronte a tale situazione ha sospeso l'emissione di fatture contenenti importi suscettibili di essere oggetto di eccezione di prescrizione. Successivamente, a partire dal 30 marzo 2020, la Società ha riportato in tutte le fatture, contenenti corrispettivi risalenti a più di due anni, un messaggio iniziale con il quale l'utente è stato informato della presenza di importi prescrittibili e delle modalità per richiedere il riconoscimento della prescrizione attraverso apposito il modulo. Inoltre, la società ha pubblicato, nel sito internet istituzionale, il modulo dedicato all'eccezione di prescrizione aggiornato con la prescrizione biennale.

65. Abbanoa ha osservato poi che, con la deliberazione n. 186/2020/R/Idr, l'ARERA ha ritenuto che, a seguito dell'ultima modifica legislativa, nei rapporti tra gestori del SII e utenti, l'effetto estintivo della prescrizione "*ha per presupposto il mero decorrere del tempo*". La Società, ha dovuto tener conto delle modifiche introdotte, ma da subito, la stessa ha riscontrato non poche difficoltà interpretative rispetto alla regolazione dettata da ARERA, anche in considerazione del fatto che questa disciplina, a detta del professionista stesso, si porrebbe in contrasto con i principi generali in

materia di prescrizione dettati dal codice civile.

66. La Società ha evidenziato al riguardo che la medesima delibera dell'ARERA n. 186/2020 è stata annullata dal TAR Lombardia, con le sentenze nn. 1442-1443-1448 del 14 giugno 2021, a causa del mancato avvio di una procedura di consultazione del mercato prima dell'adozione della deliberazione. Secondo Abbanoa, il Giudice amministrativo, attraverso una ricostruzione del quadro normativo e regolatorio di riferimento, avrebbe espressamente escluso che la disciplina sulla prescrizione breve, così come modificata dall'art. 1, comma 5, della l. n. 205 del 2017, abbia precluso agli operatori di recuperare crediti da consumi risalenti a più di due anni anche in caso di accertamento della responsabilità dell'utente, in quanto la stessa ha introdotto una disciplina speciale esclusivamente riferita alla durata del termine di prescrizione, lasciando dunque invariata la disciplina generale dettata al Libro sesto, Titolo V, Capo I, del codice civile.

67. Abbanoa ha osservato che, in tale contesto, ha comunque portato avanti lo sviluppo dei propri sistemi informatici e, pertanto, a far data dal 20 settembre 2021, tutte le fatture che contengono importi prescrittibili, oltre ad essere trasmesse unitamente allo specifico avviso di cui all'art. 3.2 lett a) e dall'informativa di cui all'art. 3.2 lett. d) dell'allegato B alla determinazione 547/2019 (come modificata dalla deliberazione 26 maggio 2020, 186/2020/R/IDR), recano fin dalla prima pagina l'espressa indicazione dell'importo prescrittibile.

68. Abbanoa, ha evidenziato quindi che, pur in assenza di un quadro regolatorio univoco, certo e definito, ha comunque adottato ogni misura possibile per informare i propri clienti della possibilità di eccepire la prescrizione.

69. Nel merito delle contestazioni, Abbanoa ha affermato che le stesse sarebbero infondate considerato che, la Società, al fine di rendere ai consumatori adeguata informativa, ha inizialmente sospeso l'emissione delle fatture fino al 30 marzo 2020, quando ha iniziato ad inserire l'avviso della presenza in fattura di importi prescrittibili. Secondo la Società, nelle fatture erano indicati in maniera dettagliata tutti i periodi con riferimento ai quali veniva previsto l'addebito di importi, sicché il consumatore, esaminando la fattura, poteva comunque comprendere per quali periodi era possibile eccepire la prescrizione biennale. Secondo il professionista, pertanto, tutte le fatture che sono state emesse da marzo 2020 consentivano agli utenti di conoscere la presenza di importi prescrittibili e di sollevare la relativa eccezione.

70. La Società contesta poi l'elevato numero di fatture che non riportavano l'indicazione dell'importo soggetto a prescrizione, in quanto dette fatture erano state emesse nell'anno 2019 e poi solo consegnate nel primo trimestre dell'anno 2020. Secondo la società si tratterebbe di fatture emesse, pertanto, prima dell'entrata in vigore della disciplina della prescrizione breve e dell'adozione da parte di ARERA della delibera n. 547 del 2019. Si è trattato, dunque, di documenti ai quali non si poteva applicare la disciplina dettata da ARERA con riferimento alla Legge di Bilancio sulla prescrizione breve, destinata ad entrare in vigore solo dal 1° gennaio 2020.

71. Con riferimento alla richiesta di pagamento degli interessi moratori, Abbanoa ha osservato che il Gestore del servizio idrico integrato sarebbe legittimato a richiedere il pagamento degli interessi di mora sia dopo il pagamento della fattura, sia in caso di mancato pagamento delle fatture emesse e scadute. La richiesta degli interessi di mora avviene, di norma, con la prima fattura utile emessa dopo il pagamento da parte dell'utente ma, durante la "migrazione" da un sistema informatico a un altro, per un periodo di tempo queste richieste di pagamento degli interessi moratori sono rimaste in sospeso. Tuttavia, una volta che la migrazione è andata a regime, la Società – a partire dal mese di marzo del 2021 - ha ripreso a chiedere il pagamento degli interessi di mora non ancora riscossi.

72. Inoltre, con riferimento alle fatture rispetto alle quali si applica la disciplina della prescrizione biennale, la Società ha affermato che non richiede il pagamento degli interessi moratori se il pagamento della fattura è intervenuto da oltre due anni senza che siano stati inviati atti interruttivi della prescrizione.

73. Analogamente, con riferimento alle fatture rispetto alle quali si applica la disciplina della prescrizione ordinaria quinquennale, la Società non richiede il pagamento degli interessi moratori se il pagamento della fattura è intervenuto da oltre cinque anni senza che siano stati inviati atti interruttivi della prescrizione.

74. Abbanoa, inoltre, ha fatto presente di applicare la disciplina della prescrizione breve anche al pagamento degli interessi moratori, sebbene secondo la lettura testuale della *Legge di Bilancio* 2018 a questi importi non dovrebbe applicarsi la disciplina speciale da quest'ultima introdotta, riferita ai soli corrispettivi dei consumi, ma quella generale dettata codice civile. Abbanoa ha poi sostenuto di escludere automaticamente le richieste di pagamento quando è decorso il termine di prescrizione, senza nemmeno attendere l'eccezione di prescrizione da parte del cliente .

75. Nel dettare questi criteri, la Società ha previsto invece che non potevano ritenersi prescritti quegli importi riferiti ad interessi di mora rispetto ai quali erano state inviate note interruttive della prescrizione o un atto del creditore con il quale si manifesta la volontà di esercitare il proprio diritto. Peraltro, la Società ha osservato che nei casi in cui ha chiesto il pagamento di interessi moratori prescritti, è intervenuta per stornare tali importi.

76. Da ultimo, la Società ha respinto la contestazione in ordine alla circostanza che la stessa respingerebbe gran parte delle istanze con le quali i consumatori hanno eccepito la prescrizione. Secondo la Società dal 2020 al 2021, su 6.038 istanze, circa 5000 sarebbero state accolte e solo poco più di 1000 sarebbero state quelle respinte. La società avrebbe inoltre inviato un elevato numero di atti interruttivi della prescrizione e tale comportamento sarebbe pienamente legittimo in quanto esercizio di un diritto del creditore e non avrebbe alcuna concreta lesività nei confronti del cliente. Difatti, se la prescrizione era già maturata alla data di presentazione dell'istanza, l'invio della nota da parte della Società non ha alcun valore interruttivo e non impedisce all'utente di poter beneficiare della prescrizione.

77. Da ultimo, la società ha fatto presente di aver adottato alcune misure volte a rimuovere i profili di scorrettezza oggetto del procedimento. In particolare, Abbanoa ha riconosciuto la possibilità a tutti gli utenti, che avevano ricevute bollette contenenti importi prescrittibile nel periodo gennaio 2020 – settembre 2021 di poter sollevare nuovamente l'eccezione di prescrizione, anche rispetto ad importi che hanno provveduto a pagare, ed in caso di accoglimento delle eccezioni di prescrizione la Società provvederà alle conseguenti restituzioni. Abbanoa, inoltre, ha deciso di inserire nei solleciti bonari, propedeutici all'avvio della riscossione coattiva dei crediti recati in fattura, gli importi suscettibili di essere oggetto di un'eccezione di prescrizione. Con riferimento all'applicazione di interessi moratori la società ha evidenziato di aver implementato uno sviluppo del *software* che inibisce il calcolo degli interessi moratori per tutti i documenti per i quali è decorso il termine di prescrizione e rispetto ai quali non si ha evidenza di atti interruttivi della prescrizione, anche nel caso in cui ciò dipenda da cause imputabili al Cliente stesso. Abbanoa poi per far fronte ai ritardi nella gestione delle istanze ha previsto un rafforzamento dell'organico deputato alla gestione dei reclami e delle istanze di riconoscimento della prescrizione; ha ulteriormente affinato il contenuto del testo della nota interruttiva della prescrizione che Abbanoa e ha avviato il riesame della posizione dei clienti, nei casi in cui siano emersi dubbi in merito alla gestione degli stessi

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

78. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore dei servizi idrici, in data 2 maggio 2022 è stato richiesto il parere all'Autorità di regolazione per l'Energia, Reti e Ambiente, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo, introdotto dall'art. 1, comma 6, lett. a), del D. Lgs. n. 21/2014.

79. L'Autorità di regolazione, con comunicazione del 20 maggio 2022, ha chiesto una proroga di 15 giorni rispetto al termine di cui all'art. 27, del Codice del Consumo, previsto per il rilascio del parere. Il Collegio con delibera del 31 maggio 2022 ha accolto la predetta istanza dandone comunicazione all'Autorità di regolazione in data 1° giugno 2022.

80. Il parere è pervenuto in data 16 giugno 2022 e reca, in sintesi, le osservazioni e valutazioni che seguono.

81. La predetta Autorità, svolte alcune considerazioni preliminari in merito alle finalità del parere⁴⁶, illustra l'evoluzione della disciplina di settore sul tema della *prescrizione biennale* introdotta dalla *Legge di Bilancio 2018*, a partire dai principi che sono alla base di tale regolazione attuativa, proseguendo con l'analisi degli interventi più significativi intesi alla “*tutela rafforzata dei clienti finali*”.

82. Con riferimento al mancato rispetto delle modalità informative previste dalla nuova disciplina sulla prescrizione biennale, ARERA osserva che, sulla base della documentazione trasmessa, le condotte poste in essere da Abbanoa non sono inquadrabili nel rispetto delle disposizioni regolatorie, con particolare riferimento al mancato inserimento in fattura, almeno fino al mese di marzo 2020, delle informazioni necessarie a consentire all'utente finale di eccepire la prescrizione del credito del gestore, esercitando in tal modo la posizione di vantaggio prevista dalla legge.

83. ARERA inoltre rileva che, sempre a decorrere dalla data del 1° gennaio 2020, il medesimo gestore era, altresì, tenuto a dare adeguata evidenza della

⁴⁶ L'Autorità di regolazione premette che le valutazioni rese nel proprio parere “*non entrano nel merito dell'eventuale mancato rispetto delle disposizioni del Codice del Consumo e della normativa primaria sull'istituto civilistico della prescrizione ma attengono esclusivamente a possibili profili di presunta non conformità di tali condotte rispetto alle disposizioni regolatorie ritenute maggiormente significative*”: in particolare, l'ARERA intende fornire “*elementi informativi su aspetti regolatori che potrebbero essere di interesse rispetto alla pratica commerciale contestata*”.

presenza in fattura di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, differenziandoli dagli altri importi. Al riguardo, l'Autorità di regolazione evidenzia che gli adempimenti posti in capo al professionista in materia di prescrizione biennale risulterebbero ampiamente disattesi, in quanto alla luce delle risultanze e documentazione istruttorie comunicate nonché delle memorie difensive, solo a partire dal mese di settembre 2021 il Gestore avrebbe provveduto a modificare il *layout* della bolletta, esplicitando l'ammontare degli importi fatturati riferiti a consumi risalenti a più di due anni per i quali l'utente poteva eccepire la prescrizione. Prima di quella data, l'unica informativa in bolletta circa la presenza di importi prescrivibili sembrerebbe essere quella contenuta nel *Box* denominato “*Info bolletta*” – posto, in basso a sinistra nella prima pagina della fattura, al di sotto del quadro di sintesi – riservato alle comunicazioni circa i consumi fatturati e le ultime letture (autoletture) effettuate, in mancanza dunque di un'adeguata e trasparente informazione a tutela dell'utente finale circa l'ammontare degli importi oggetto di prescrizione.

84. In merito alla richiesta di pagamento di interessi di mora per il tardivo pagamento di fatture scadute e pagate negli anni di gran lunga precedenti all'ultimo biennio, AREG evidenzia i diversi profili regolatori che vengono in rilievo per la fattispecie in esame. In particolare, per quanto attiene all'applicazione delle disposizioni per il rafforzamento delle tutele a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, l'Autorità ha in più occasioni precisato che poiché la prescrizione – come stabilito dalla *Legge di Bilancio 2018* – ha ad oggetto il diritto di credito relativo ai corrispettivi dei contratti ivi previsti, la medesima prescrizione non può che operare a tutte le componenti esposte in fattura, siano esse componenti fisse o variabili, a condizione che, ovviamente, la fatturazione o il ricalcolo si riferiscano a periodi risalenti a più di due anni. Inoltre, poiché le nuove disposizioni in materia di prescrizione biennale trovano applicazione, in relazione al settore idrico, con riferimento alle fatture con scadenza di pagamento successiva al 1° gennaio 2020, a partire da tale data in tutte le fatture emesse contenenti importi per consumi risalenti a più di due anni il gestore è tenuto a dare adeguata e trasparente informazione all'utente finale circa la presenza di importi suscettibili di essere dichiarati prescritti.

85. Secondo quanto si afferma nel parere, dall'esame delle fatture contenenti importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni emerge, tuttavia, come Abbanoa non abbia dato chiara e separata evidenza in fattura agli importi

relativi agli interessi di mora, che risultano esposti nel quadro di sintesi della bolletta sotto la voce genericamente denominata “addebiti/accrediti diversi”, senza alcuna evidenza specifica, rispetto agli altri importi richiesti, a beneficio dell’utente finale.

86. Infine, con riferimento al mancato riscontro alle istanze presentate dai consumatori per eccepire l’intervenuta prescrizione biennale, ARERA evidenzia che emergono taluni profili di non piena coerenza con le previsioni legislative e regolatorie in materia, in quanto, tenuto conto delle disposizioni adottate dalla stessa in vigore della Legge di Bilancio 2018, come modificata dalla Legge di Bilancio 2020, il Gestore era tenuto a informare adeguatamente l’utente finale della presenza in fattura di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, comunicando eventualmente al medesimo utente la sussistenza di una causa di sospensione della prescrizione nel caso in cui avesse ritenuto di poter fatturare oltre il biennio.

87. Secondo l’Autorità di regolazione, alla luce di quanto richiamato, emerge invece come il Gestore non abbia consentito all’utente di disporre di tutti gli elementi rilevanti utili all’esercizio dell’eccezione di prescrizione. Il medesimo Gestore avrebbe inoltre risposto all’istanza di riconoscimento della prescrizione sollevata dall’utente finale interessato con notevole ritardo e in numerosi casi trasmettendo informazioni generiche e non circostanziate; in numerosi altri casi, inoltre, la comunicazione di mancato accoglimento della prescrizione, formulata sulla base di motivazioni generiche e inconferenti, sarebbe stata trasmessa dal Gestore solo dopo diversi mesi dalla presentazione dell’istanza e in ogni caso successivamente al pagamento degli importi prescritti da parte dell’utente.

88. Al riguardo, ARERA evidenzia, come in molteplici casi il Gestore abbia respinto le predette istanze adducendo come motivazione l’avvenuto pagamento della bolletta, anche nel caso in cui la risposta al reclamo sia intervenuta dopo più di un anno dalla presentazione dell’istanza. Inoltre, facendo riferimento alle comunicazioni recanti il protocollo in uscita per le quali è quindi oggettivamente provata la formulazione di un riscontro ufficiale da parte della società, emerge come in alcuni casi, il Gestore:

- abbia respinto le istanze di eccezione di prescrizione presentate dagli utenti finali sulla base della motivazione “*interessi di mora non soggetti a prescrizione*”, non fornendo nella risposta di mancato accoglimento, inviata peraltro con notevole ritardo all’utente interessato, né gli elementi necessari alla tutela dei propri diritti né l’indicazione di eventuali carenze motivazionali a fronte degli adempimenti previsti dalla regolazione;

- si sia limitato a rigettare le istanze di prescrizione adducendo come motivazione la *“tardiva regolarizzazione [della fornitura]”*. In tali fattispecie, in particolare, il Gestore avrebbe provveduto a respingere, sulla base delle proprie procedure interne, le istanze di riconoscimento della prescrizione biennale per responsabilità dell’utente finale e avrebbe, altresì, classificato le medesime istanze come suscettibili di valutazione ai fini della maturazione della *“prescrizione decennale”*, che – a detta di Abbanoa – inizierebbe a decorrere dalla data di lavorazione del reclamo, ossia dalla data di ricezione della fattura. In un caso specifico, inoltre, il Gestore avrebbe respinto nel mese di novembre 2021 l’istanza di eccezione di prescrizione presentata da un utente nel mese di dicembre 2020, a fronte della fatturazione di importi riferiti a consumi dal 1° gennaio 2006 al 4 dicembre 2020, adducendo come motivazione la *“mancata installazione di un contatore per il calcolo della quantità di acqua prelevata”*; anche in tal caso, appare verosimile che il Gestore abbia rigettato l’istanza di riconoscimento della prescrizione biennale attribuendo la responsabilità del ritardo di fatturazione all’utente finale.

89. In aggiunta, l’ARERA rileva come in molti casi gli utenti finali non abbiano ricevuto alcun riscontro alle istanze di riconoscimento della prescrizione come dimostrano i solleciti inviati ad Abbanoa dall’Ente di governo d’ambito.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

90. Il presente procedimento ha ad oggetto le condotte commerciali tenute da Abbanoa S.p.A., in qualità di gestore del servizio idrico nell’ambito della Regione Sardegna, in regime di monopolio legale. I consumatori che ricadono nel territorio di erogazione del servizio sono obbligati a contrarre con detta società e non possono recedere dal rapporto contrattuale, stante l’essenzialità della risorsa idrica.

91. In tale contesto, Abbanoa, ai sensi dell’art. 18, lett. b), del Codice del Consumo, è un professionista a tutti gli effetti e come tale vincolato al rispetto delle norme ivi contenute, indipendentemente dalla circostanza che, come argomentato dalla stessa, la società sia tenuta ad osservare le norme pubblicistiche e regolatorie. Ciò non la esime, infatti, dall’adottare una condotta diligente nei confronti della propria clientela, nel rispetto della disciplina a tutela del consumatore.

92. Al riguardo, preliminarmente, si osserva come risulti priva di pregio l'eccezione sollevata dal professionista, secondo il quale, avendo rispettato le regole fissate dalla normativa di settore, pur nelle difficoltà derivanti dal susseguirsi delle norme regolamentari, nel caso di specie, non sussisterebbe un illecito consumeristico.

In merito, si rileva in primo luogo che, diversamente da quanto sostenuto da Abbanoa, è la stessa ARERA, nel parere reso ex art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo, ad aver riscontrato la non piena rispondenza alla regolazione settoriale delle condotte di Abbanoa in tema di prescrizione biennale.

In ogni caso, si rileva che il presente provvedimento ha ad oggetto la conformità delle condotte del gestore in sede di applicazione della nuova disciplina sulla prescrizione biennale alle norme e ai principi posti a tutela dell'utente dal Codice del Consumo che, come ormai pacificamente riconosciuto dalla Corte di Giustizia⁴⁷ e dal giudice amministrativo⁴⁸, può intervenire anche nel perimetro di riferimento dato dalla regolazione settoriale. Al riguardo, si osserva che un professionista di primaria importanza ed esperienza nel settore idrico, quale Abbanoa, è tenuto ad adottare tutte le necessarie misure affinché i consumatori ricevano una tempestiva ed esaustiva informativa, nonché adeguati e motivati riscontri ai reclami, al fine di esercitare i propri diritti.

93. Al fine di valutare la condotta del professionista si ritiene utile ricordare che il legislatore, con l'introduzione della *Legge di Bilancio 2018*, così come modificata dalla *Legge di Bilancio 2020*, ha inteso arginare e limitare il fenomeno c.d. delle “*maxi bollette*” dovute alla tardiva emissione delle fatture di conguaglio di consumi idrici, da parte dei gestori del Servizio. Infatti, era emerso con evidenza come, a causa del pregresso regime commerciale delle forniture idriche – caratterizzato da frequente fatturazione tardiva e/o rettifica dei consumi accompagnata dall'addebito di importi significativi – i consumatori restassero gravemente penalizzati, oltre che dagli importi delle bollette, anche nella possibilità di controllare i propri consumi e pianificare la spesa correlata.

94. Il legislatore, pertanto, non ha inteso modificare i principi civilistici in materia, ma ha voluto limitare detto fenomeno riducendo il periodo del termine prescrizione e, per venire incontro alle esigenze dei gestori idrici,

⁴⁷ Corte di giustizia UE (sentenza del 13 settembre 2018 in C-54/17 e C-55/17; ordinanze del 14 maggio 2019, in C-406/17, C-408/17 e C-417/2017);

⁴⁸ *Ex multis*, Consiglio di Stato, 1° ottobre 2021, n. 6596.

ha riconosciuto un arco temporale sufficientemente ampio tra l'entrata in vigore della norma e la sua concreta applicazione proprio per i servizi idrici. Al riguardo anche le sentenze del Tar Lombardia, citate da Abbanoa nelle memorie difensive, confermano che *“La prescrizione biennale di cui alla Legge di bilancio 2018 (Legge n. 205/17) decorre dal termine entro il quale il gestore è obbligato a emettere il documento di fatturazione, come individuato dalla regolazione vigente, ossia una volta trascorsi 45 giorni solari dall'ultimo giorno del periodo di riferimento della fattura”*. Pertanto, pur facendo salve le norme civilistiche e la prassi giurisprudenziale in materia di prescrizione, non sorgono dubbi circa l'applicabilità della prescrizione biennale a tutte le bollette aventi scadenza successiva al 1° gennaio 2020, anche se contenenti importi riferiti a periodi di consumo ultra biennali.

95. La circostanza poi che il nuovo termine biennale si applichi anche ai consumi antecedenti alla data di effettiva applicazione del nuovo termine di prescrizione biennale non determina un'applicazione retroattiva della suddetta norma, quanto piuttosto una mera applicazione del nuovo termine non al momento di effettuazione dei consumi idrici ma all'atto di fatturazione degli stessi ovvero alle bollette aventi scadenza successiva al 1° gennaio 2020. In ogni caso, come detto, la norma di cui alla prescrizione biennale era di oltre due anni antecedenti alla sua effettiva prima applicazione.

96. Tale disposizione, pertanto, non ha modificato le regole e i principi dell'ordinamento in tema di prescrizione e di pagamento del debito, ma ha voluto però richiamare i gestori ad un corretto e tempestivo comportamento nella fatturazione dei pagamenti richiesti ai consumatori.

97. Infatti, 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, costituendo dunque un 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.

98. Alla luce di quanto sopra, ne consegue che le bollette, mediante le quali si richiede il pagamento di ogni singola prestazione (di fornitura idrica), debbono essere comunicate 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 riferiscono⁴⁹, anche al fine di evitare al cliente la corresponsione di importi relativi a periodi di consumo pluriennale.

99. Tutto quanto sopra premesso, nel merito dei comportamenti descritti al punto II del presente provvedimento, si rileva che gli stessi, complessivamente considerati, integrano un'unica pratica commerciale scorretta, ai sensi degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contrari alla diligenza professionale e idonei a indurre in errore il consumatore medio, con riguardo all'esistenza e alla possibilità di esercitare tempestivamente una prerogativa che gli è attribuita dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria in tema di prescrizione breve, nonché ad ostacolarlo nell'esercizio della suddetta prerogativa non accogliendo le istanze presentate e imponendo il pagamento di importi non dovuti.

100. In particolare, Abbanoa, così come rilevato anche dall'ARERA nel proprio parere, ha ampiamente disatteso gli adempimenti informativi posti in capo al professionista dalla regolazione in materia di prescrizione biennale, in quanto alla luce di quanto accertato nel corso del procedimento, almeno fino al mese di settembre 2021, la Società non ha reso un'informativa completa e corretta in bolletta atteso che, fino a tale data, non ha esplicitato l'ammontare degli importi fatturati riferiti a consumi risalenti a più di due anni per i quali l'utente poteva eccepire la prescrizione e – in tal modo - ha ostacolato il diritto dei consumatori di presentare un'istanza di eccezione della prescrizione breve.

101. Al fine di garantire un'informazione trasparente e completa a vantaggio dell'utente finale, a decorrere dalla data del 1° gennaio 2020 il Gestore era infatti tenuto a integrare la fattura recante gli importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni con una pagina iniziale aggiuntiva contenente un avviso informativo testuale *standard* e una sezione recante un *format* che l'utente finale poteva utilizzare al fine di eccepire la prescrizione ed era altresì tenuto a dare adeguata evidenza della presenza in fattura di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni, differenziandoli dagli altri importi. Infine, il gestore è tenuto anche ad informare l'utente finale della possibilità di eccepire la prescrizione, utilizzando uno o più canali di comunicazione idonei a garantire completezza e trasparenza.

102. La circostanza che Abbanoa abbia omesso di adeguare tempestivamente l'informativa da rendere al consumatore viene peraltro ammessa dalla stessa

⁴⁹ Cfr. sentenza Cassazione 27 gennaio 2015 n. 1442.

Società⁵⁰ la quale, nella risposta alla richiesta di informazioni dell’Autorità, ha fatto presente di aver adottato una soluzione transitoria, consistente nell’inserimento di un messaggio in fattura che indica la presenza di importi prescrivibili e nella fornitura di un modulo per la richiesta di riconoscimento della prescrizione dal seguente tenore testuale: *“in attesa di implementare quella definitiva che prevede l’espressa indicazione in fattura anche dell’importo prescrivibile”*

103. La violazione di tali puntuali obblighi informativi, pertanto - sia in generale sia in merito ai crediti eventualmente prescrivibili da indicare in fattura - appare idonea ad ostacolare l’esercizio delle prerogative contrattuali spettanti agli utenti interessati in base alle vigenti norme legislative⁵¹ e regolatorie⁵², con l’effetto di vanificare la tutela rafforzata a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni e di far ricadere unicamente sugli utenti stessi le conseguenze di possibili inerzie e disservizi dei Gestori nella rilevazione e contabilizzazione dei servizi idrici.

104. Al riguardo, risulta priva di pregio la motivazione addotta dal professionista circa la possibilità per il consumatore di poter eccepire la prescrizione – anche in assenza in bolletta dell’indicazione puntuale degli importi prescritti – considerata la presenza in bolletta dei singoli importi riferiti ai vari periodi di consumo. In realtà, come noto, nel documento di fatturazione sono riportate una serie di voci di costo, oltre a quelle strettamente riferite al consumo idrico, che non consentono al consumatore di individuare l’esatto importo soggetto a prescrizione. Proprio per tale motivo, il regolatore ha previsto che lo stesso Gestore debba fornire l’indicazione dell’esatto importo soggetto a prescrizione presente in bolletta, per consentire al consumatore di avere immediata contezza dell’importo per il quale eccepire la prescrizione. L’omessa indicazione dell’importo soggetto a prescrizione determina per il consumatore una difficoltà oggettiva nella formulazione dell’eccezione che lo induce a possibili errori nella determinazione di detto importo.

105. Inoltre, come evidenziato in precedenza, la società ha inviato numerosi solleciti di pagamento (oltre [1-2 milioni]) – qualificati dal professionista come “atti interruttivi” della prescrizione – anche a distanza di anni rispetto al periodo di decorrenza del termine di prescrizione e senza specificare che

⁵⁰ Cfr. comunicazione del 30 giugno 2021, prot. n. 55815.

⁵¹ Cfr. la richiamata *Legge di Bilancio 2018* e la novella introdotta dalla *Legge di Bilancio 2020*.

⁵² A partire dalla Delibera ARERA n. 547/2019.

detti solleciti erano riferiti a bollette contenenti anche importi prescrittibili e senza specificare il relativo importo prescritto, violando anche sotto tale profilo un evidente obbligo di corretta informazione.

106. Al riguardo deve rilevarsi che sebbene per tale tipologia di atti non sussisteva uno specifico obbligo informativo dettato dalla regolazione in merito alla indicazione della presenza di importi prescritti, è tuttavia contrario alla diligenza professionale il comportamento di Abbbonato che, in fase di transizione tra il regime di prescrizione quinquennale e quella biennale, non ha adottato le stesse o simili misure informative previste in relazione all'invio delle bollette inclusive di consumi prescrittibili, onde evitare un pregiudizio economico per gli utenti finali.

107. Peraltro, si osserva che, diversamente da quanto affermato da Abbanoa, tali solleciti risultano privi dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza, circa l'effettività di invio e ricezione degli stessi da parte dell'utente, ai fini della efficace determinazione dell'effetto interruttivo della prescrizione.

108. Da ultimo, si osserva che il modulo utilizzato da Abbanoa per consentire ai consumatori di eccepire la prescrizione⁵³ prevede la distinzione tra *prescrizione biennale* e *prescrizione ordinaria*. Tale circostanza è idonea a indurre in errore il consumatore in ordine alla durata del termine di prescrizione applicabile al caso di specie, in quanto, a mente dell'art. 2946 del Codice Civile la prescrizione ordinaria è quella decennale e non quella quinquennale, applicabile, invece, ai rapporti contrattuali di utenza prima dell'entrata in vigore della prescrizione biennale.

109. In tale contesto, parimenti scorretta, sempre in tema di prescrizione, risulta il comportamento di Abbanoa che non ha informato e riconosciuto la prescrizione biennale relativamente agli importi richiesti come interessi moratori. In ordine all'applicazione del termine biennale anche per la prescrizione per gli interessi moratori rileva la comunicazione, dettata da ARERA per i settori dell'energia elettrica e gas, la quale ha chiarito che: "(...). Ciò premesso, si precisa che, poiché la prescrizione - come stabilito dalla legge di bilancio 2018 - ha a oggetto il diritto di credito relativo ai corrispettivi dei contratti ivi previsti, **la medesima prescrizione non può che operare a tutte le componenti esposte nelle suddette fatture, siano esse componenti fisse o variabili, a condizione che, ovviamente, la fatturazione o il ricalcolo si riferiscano a periodi risalenti a più di due anni**".⁵⁴ In tal senso appare conforme anche il dettato della norma primaria di cui alla legge

⁵³ Cfr. immagine estrapolata da memoria difensiva del professionista del 29 aprile 20220 prot. n. 37799.

⁵⁴ Chiarimenti alla delibera 569/2018/R/com del 7 giugno 2019.

di bilancio 2018, secondo la quale *”nei contratti di fornitura del servizio idrico il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni”*. Il legislatore sembra usare volutamente un termine generico quale “diritto al corrispettivo” al fine di ricomprendere e sottoporre alla prescrizione breve tutti gli importi che il consumatore è tenuto a versare al gestore del servizio idrico come pagamento della prestazione, ricompresi quindi anche gli importi dovuti a titolo di interessi.

110. I riscontri negativi forniti quindi da Abbanoa alle contestazioni dei consumatori in merito all’applicazione degli interessi moratori, risultano basati su motivazioni non corrette e fuorvianti. Infatti, come risulta anche dalla tassonomia delle motivazioni da utilizzare per il rigetto delle istanze dei consumatori in caso di eccezioni di prescrizione relative agli interessi moratori, Abbanoa, apoditticamente, comunica alla clientela che: *“gli interessi moratori non sono soggetti a prescrizione”*.

111. Si rileva pertanto come tale motivazione non sia corretta, in quanto implica che, contrariamente al vero, tali oneri esulino *tout court* dal regime prescrizione, con ciò non riconoscendo al consumatore il diritto alla prescrizione di tali interessi.

112. Dalle risultanze istruttorie inoltre è emerso che Abbanoa ha inviato ai propri utenti richieste di pagamento di interessi moratori in relazione a fatture che, seppure tardivamente, sono state pagate negli anni di gran lunga precedenti all’ultimo biennio. Al riguardo, rileva che Abbanoa ha applicato tali interessi anche a distanza di diversi anni rispetto al momento del pagamento della bolletta, ovverosia in un momento in cui la prescrizione, anche quinquennale, era già decorsa e maturata senza precisamente indicare in bolletta tali importi riportati sempre sotto la voce “addebiti/accrediti diversi”.

113. In tale contesto si inserisce, altresì, l’inadeguato trattamento delle istanze di prescrizione da parte di Abbanoa consistente nel rigetto delle stesse o nel mancato o tardivo riscontro ai reclami. Al riguardo, rileva in primo luogo l’elevato numero di istanze non ancora trattate e per le quali nel frattempo ha continuato ad inviare solleciti di pagamento⁵⁵ ovvero le numerose istanze dell’Ente d’ambito che sollecitava il professionista a riscontrare le istanze di riconoscimento della prescrizione presentate da parte dei consumatori e rimaste senza risposta.

114. In merito specificamente ai rigetti delle istanze, non appare giustificata

⁵⁵ Come dimostrato ampiamente dalla segnalazione del consumatore prot. n. 15667 del 27 gennaio 2022 e successive integrazioni

la condotta del professionista volta a respingere le istanze di prescrizione nell'ipotesi in cui le stesse siano riferite a bollette che il consumatore abbia già pagato. È pur vero che l'art. 2940 del Codice Civile stabilisce che non è ammessa la ripetizione di ciò che è stato spontaneamente pagato in adempimento di un debito prescritto, ma, nel caso di specie, il pagamento dell'importo prescritto è stato determinato da un preciso comportamento omissivo del creditore che ha determinato il pagamento del debito da parte del consumatore inconsapevole della possibilità di eccepire la prescrizione. Tale condotta, infatti, risulta strettamente collegata all'omissione informativa sopra riscontrata, atteso che il consumatore, non essendo a conoscenza della possibilità di eccepire la prescrizione biennale ovvero non essendo in grado di individuare l'importo della bolletta soggetto a prescrizione, è stato potenzialmente indotto corrispondere oneri che altrimenti avrebbe potuto non pagare e che, pure in caso di successiva istanza di prescrizione, la società Abbanoa riteneva non ripetibili.

115. A riprova di ciò soccorrono i dati acquisti in ispezione, che dimostrano come la Società abbia ingiustificatamente rigettato tutte le istanze di eccezione della prescrizione, ove fosse presente un pagamento totale o parziale delle fatture eccepite⁵⁶.

116. In particolare, non trova giustificazione il rigetto delle istanze di prescrizione nell'ipotesi in cui vi sia un'asserita assenza di responsabilità del gestore per non aver accertato i consumi e richiesto per tempo i pagamenti dovuti – come nel caso di contatori inaccessibili - , in quanto tale condotta si pone in espresso contrasto con quanto prevede l'articolo 1, comma 295, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, il quale ha abrogato la disposizione della Legge di Bilancio 2018 che escludeva l'operatività della prescrizione biennale qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo fosse derivata “*da responsabilità accertata dell'utente*”. Parimenti non appare giustificabile il comportamento di Abbanoa la quale, nei casi di una presunta responsabilità dell'utente, applica la prescrizione ordinaria decennale invece di quella biennale.

117. Infatti, le ipotesi di presunte responsabilità dell'utente, idonee a determinare e a giustificare l'applicazione di un diverso regime e termini di prescrizione più lunghi, dovrebbero essere determinate con rigore ed assoluta certezza limitatamente ad una condotta dolosa del consumatore ed in tali casi, l'eventuale dolo del consumatore dovrebbe essere accertato e

⁵⁶ Cfr. a titolo di esempio doc. nn. 13 e 14 indice del fascicolo ispettivo.

adeguatamente dimostrato dallo stesso professionista, dandone comunicazione al consumatore, cosa che non risulta in alcune modo esser stato realizzato nel caso di specie.

118. Infine, la condotta del gestore risulta aggressiva ai sensi del Codice del Consumo anche con riferimento ai ritardi nel trattamento delle istanze e delle richieste di chiarimenti pervenute dagli utenti. La stessa Società ha ammesso di avere accumulato un notevole ritardo nella gestione delle istanze di prescrizione e di non essere in grado – allo stato – di smaltire l’arretrato, stante l’elevato numero di istanze ricevute, a fronte di un numero insufficiente di risorse umane addette alla gestione delle stesse. La società ha inoltre imputato il ritardo con il quale ha fornito un riscontro ai reclami alla situazione derivante dall’emergenza sanitaria, quando, nelle more, il professionista continuava ad inviare ai consumatori i predetti solleciti di pagamento.

119. Inoltre, ove il Professionista risulta aver fornito un riscontro negativo al reclamo degli utenti che contestavano il mancato riconoscimento della prescrizione biennale, questi si è limitato a rendere informazioni generiche e non circostanziate, anziché una risposta motivata, come previsto dalla regolazione, che consenta all’utente finale l’esercizio dei propri diritti⁵⁷.

120. Sulla base delle precedenti considerazioni, Abbanoa risulta non aver fornito una tempestiva e completa informativa ai consumatori sull’entrata in vigore e vigenza della disciplina sulla prescrizione biennale nel settore idrico non informando adeguatamente gli importi prescrittibili, compresi gli interessi moratori, e ancora ad oggi non risulta avere adeguato l’informativa presente sul sito internet della società. La condotta complessiva posta in essere da Abbanoa risulta, inoltre, connotata da evidenti elementi di aggressività, in quanto, mediante indebito condizionamento, i consumatori sono indotti a corrispondere somme non dovute sebbene regolarmente eccepiti, non avendo il professionista correttamente applicato la disciplina sulla prescrizione breve avendo rigettato ingiustificatamente le istanze di prescrizione presentate dai consumatori o ritardato la trattazione delle istanze e dei reclami, viepiù non fornendo adeguati e convincenti riscontri alle istanze e ai reclami stessi.

121. Il quadro comportamentale complessivamente esposto si pone quindi in

⁵⁷ L’ARERA ha sottolineato a tal proposito il mancato rispetto da parte del gestore di taluni elementi prescritti dall’art. 50 della RQSII, come ad esempio “la valutazione documentata effettuata dal gestore rispetto alla fondatezza o meno della lamentela presentata nel reclamo, corredata dai riferimenti normativi o contrattuali applicati” e ancora, come “gli elementi che hanno determinato la richiesta di pagamento così da consentire all’utente la tutela dei propri diritti”.

violazione degli articoli 20 e 22, del Codice del Consumo in quanto contrario alla diligenza professionale e idoneo a indurre in errore il consumatore medio, con riguardo all'esistenza e alla possibilità di esercitare tempestivamente una prerogativa che gli è attribuita dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria in tema di prescrizione breve. La condotta in esame risulta inoltre caratterizzata da profili di aggressività, in quanto posta in essere da un soggetto che eroga servizi di interesse primario e irrinunciabile e che, inoltre, detiene nello specifico settore una posizione di oggettiva forza contrattuale rispetto a quella del singolo utente, indebitamente condizionato a corrispondere somme non dovute, a titolo di interessi, in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

122. 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.

123. 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.

124. Ai fini della valutazione in termini di gravità della fattispecie, rileva altresì la pluralità dei profili di illiceità riscontrati e la specifica tipologia delle infrazioni, connotate da un significativo grado di offensività, atteso che le stesse concernono un'importante fase del rapporto di consumo, consistente nel pagamento degli importi dovuti dal consumatore e dal legittimo diritto ad esso spettante di eccepire la prescrizione biennale intervenuta su detti importi. Nello specifico, si tiene conto dei seguenti elementi: *i)* la dimensione economica di Abbanoa, che nell'esercizio 2020, ha realizzato un elevato fatturato, di circa 295 milioni di euro, con un utile di esercizio di circa 5.000.000 euro; *ii)* il ruolo della stessa, che in qualità di Gestore del servizio idrico integrato, costituisce unico e diretto referente del consumatore nell'ambito del relativo rapporto di consumo/somministrazione, nonché in ragione degli obblighi incombenti sul medesimo in ragione delle norme

legislative e regolatorie; *iii*) l'ampia diffusione della pratica commerciale e il coinvolgimento di un significativo numero di consumatori potenzialmente interessati dalle condotte in esame (il numero delle fatture contenenti importi prescrittibili, aventi scadenza successiva al 1° gennaio 2020 complessivamente emesse da Abbanoa, risulta superiore a *[omissis]*); *iv*) l'entità del pregiudizio economico derivante ai consumatori, con riguardo agli ingenti esborsi economici connessi a congruagli pluriennali di consumi idrici risalenti negli anni.

125. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti, risulta che la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata posta in essere dal professionista dal mese di gennaio 2020 ed è in parte cessata a far data dal mese di marzo 2022, mentre è ancora in corso con riferimento alle inconferenti, oltre che tardive, risposte ai reclami e alle istanze di prescrizione rese ai consumatori nonché alla inadeguatezza delle risposte fornite ai consumatori che eccepiscono la prescrizione degli interessi moratori.

126. Ai fini della quantificazione della sanzione si deve altresì considerare la circostanza attenuante consistente nel fatto che Abbanoa ha modificato nel corso del procedimento la propria condotta adottando alcune misure che hanno determinato una parziale cessazione della pratica. La stessa, infatti, ha previsto di ricontattare tutti gli utenti che hanno ricevuto fatture con importi prescrittibili tra gennaio 2020 e settembre 2021, che non hanno già eccepito la prescrizione, riconoscendo la possibilità di eccepire la prescrizione e indicando i relativi importi.

127. Sussiste, al contempo, una circostanza aggravante, in quanto il professionista è stato già destinatario di precedenti provvedimenti per violazione delle norme di cui al Codice del Consumo⁵⁸.

128. Sulla base di tali complessivi elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ad Abbanoa S.p.A. nella misura di 5.000.000 € (cinque milioni di euro).

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità di regolazione per Energia Reti e ambiente, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante l'omissione di una tempestiva e completa informativa ai

⁵⁸ Cfr. provv. n. 26625 del 16 settembre 2015 e provv. n. 27813 del 12 giugno 2019.

consumatori e l'ingiustificato mancato accoglimento delle istanze di prescrizione biennale dei consumi idrici, alla luce della disciplina legislativa applicabile, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al servizio idrico offerto da Abbanoa S.p.A. e a violare i diritti dei consumatori in ordine alla possibilità di eccepire la prescrizione biennale;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera A), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Abbanoa S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta, ai sensi degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare alla società Abbanoa S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000.000 € (cinque milioni di euro);

c) 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 al punto *sub a*).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

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

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la

sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

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

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. 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
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli