

**DELIBERAZIONE 1 LUGLIO 2025**

**289/2025/S/IDR**

**CHIUSURA, CON ARCHIVIAZIONE, DI UN PROCEDIMENTO SANZIONATORIO AVVIATO NEI  
CONFRONTI DI UN GESTORE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO. ADOZIONE DI UN  
PROVVEDIMENTO PRESCRITTIVO**

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA  
RETI E AMBIENTE**

Nella 1346<sup>a</sup> riunione dell'1 luglio 2025

**VISTI:**

- la Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;
- la legge 24 novembre 1981, n. 689;
- l'articolo 2, comma 20, lettere c) e d), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e s.m.i. (di seguito: legge 481/95);
- l'articolo 11 *bis*, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 e s.m.i., introdotto dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80;
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 e s.m.i.;
- il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;
- il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (di seguito: d.P.R. 633/72);
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244 (di seguito: d.P.R. 244/01);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012, recante "Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214";
- il decreto del Ministero delle Finanze 24 ottobre 2000, n. 370 (di seguito: decreto ministeriale 370/2000);
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 14 giugno 2012, 243/2012/E/com, recante "Adozione del nuovo regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni";
- il documento per la consultazione dell'Autorità del 12 luglio 2012, 290/2012/R/idr (di seguito: documento per la consultazione 290/2012/R/idr);

- la deliberazione dell’Autorità 2 agosto 2012, 347/2012/R/idr recante “Definizione dei contenuti informativi e delle procedure di raccolta dati in materia di servizio idrico integrato”, come integrata e modificata dalle deliberazioni 412/2012/R/idr e 485/2012/R/idr (di seguito: deliberazione 347/2012/R/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 28 dicembre 2012, 585/2012/R/idr, recante “Regolazione dei servizi idrici: approvazione del metodo transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013” (di seguito: deliberazione 585/2012/R/idr) nonché il suo Allegato A, recante “Regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni conformi alla legge 36/94 e al d.lgs. 152/06 e per la vendita di servizi all’ingrosso” e s.m.i. (di seguito: MTT);
- la deliberazione dell’Autorità 28 febbraio 2013, 86/2013/R/idr, recante “Disciplina del deposito cauzionale per il servizio idrico integrato” (di seguito: deliberazione 86/2013/R/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2013, 643/2013/R/idr, recante “Approvazione del metodo tariffario idrico e delle disposizioni di completamento” (di seguito: deliberazione 643/2013/R/idr), nonché il suo Allegato A, recante il “Metodo tariffario idrico (MTI)” e s.m.i. (di seguito: MTI);
- la deliberazione dell’Autorità 19 giugno 2014, 288/2014/E/idr (di seguito: deliberazione 288/2014/E/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 22 ottobre 2015, 492/2015/S/IDR (di seguito: deliberazione 492/2015/S/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 28 dicembre 2015, 664/2015/R/idr, recante “Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2 (di seguito: deliberazione 664/2015/R/idr) nonché il suo Allegato A recante “Metodo tariffario idrico 2016-2019 (MTI-2)” (di seguito: MTI-2);
- la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2019, 580/2019/R/idr, recante “Approvazione del metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio MTI-3 (di seguito: deliberazione 580/2019/R/idr) nonché il suo Allegato A recante “Metodo tariffario idrico 2020-2023 – MTI-3” (di seguito: MTI-3);
- la deliberazione dell’Ente di Governo dell’Ambito della Sardegna 13 settembre 2017, n. 32 (di seguito: deliberazione dell’EGAS n. 32/2017);
- la deliberazione dell’Ente di Governo dell’Ambito della Sardegna 15 luglio 2021, n. 34 (di seguito: deliberazione dell’EGAS n. 34/2021).

**FATTO:**

1. Con deliberazione 288/2014/E/idr, l’Autorità ha approvato sette verifiche ispettive nei confronti di altrettanti gestori del servizio idrico integrato (di seguito: SII), aventi a oggetto le tariffe del SII per gli anni 2012-2014 e la restituzione della remunerazione del capitale investito per il periodo 21 luglio 2011-31 dicembre 2011.
2. In attuazione di tale programma, l’Autorità, in collaborazione con il Nucleo Speciale Tutela Mercati (ora Nucleo Speciale Beni e Servizi) della Guardia di Finanza, ha effettuato nei giorni 2-5 dicembre 2014, una verifica ispettiva presso Abbanoa S.p.A. (di seguito: Abbanoa o Società), gestore unico del SII nell’ATO Sardegna.

3. Alla luce degli esiti della citata verifica ispettiva, nonché della documentazione successivamente prodotta dalla Società con la nota del 20 gennaio 2015 (acquisita con prot. Autorità 1907) e con le note dell'11 maggio 2015 (acquisite con prot. Autorità 15069 e 15070), con deliberazione 492/2015/S/idr, l'Autorità ha avviato, nei confronti di Abbanoa, un procedimento per l'accertamento di possibili violazioni di disposizioni in materia di regolazione del SII e per l'adozione dei relativi provvedimenti sanzionatori e prescrittivi ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettere c) e d), della legge 481/95. In particolare, l'Autorità ha contestato che:
- i in violazione dell'art. 8, commi 1, 4 e 6 e dell'art. 9, comma 1 del MTT nonché del punto 3.4.4 della deliberazione 347/2012/R/idr, Abbanoa:
    - a) avrebbe indicato al 31 dicembre 2011 un valore di incremento patrimoniale realizzato nel 1995, relativo all'insieme dei fabbricati non industriali della sede legale di Nuoro, superiore a quello registrato nell'inventario 2002 di Govossai S.p.A. (ex Consorzio, incorporata per fusione da Abbanoa nel 2005), così sovrastimando il costo storico originario del bene (punto 3.1 della *check list* e doc. 3.1.c allegato);
    - b) avrebbe stratificato nell'insieme dei predetti fabbricati non industriali della sede legale di Nuoro anche il valore di incremento patrimoniale del terreno sul quale è edificata la sede (area fabbricabile loc. Biscollai) (punto 3.1 della *check list* e doc. 3.1.b e 3.1.c allegati);
    - c) avrebbe inoltre indicato valori comprensivi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) in luogo di quelli netti per i lavori e le manutenzioni straordinarie relativi al depuratore di Is Arenas (punto 3.1 della *check list* e doc. 3.1.d allegato);
    - d) avrebbe infine indicato nel fondo di ammortamento 2011 relativo alla sede legale di Nuoro aliquote minori di quelle adottate da Govossai S.p.A. e dalla stessa Abbanoa negli anni precedenti il 2011, con l'effetto di sottostimare la percentuale di degrado del bene (punto 3.1 della *check list* e doc. 3.1.b allegato);
  - ii in violazione dell'art. 13, comma 1, del MTT nonché del punto 2.1 della deliberazione 347/2012/R/idr, Abbanoa avrebbe riportato la stratificazione temporale degli incrementi patrimoniali relativi alle opere di categoria 5 (condotte e opere idrauliche) e categoria 7 (impianti di trattamento) finanziate con contributi a fondo perduto e realizzate o collaudate in regime di concessione gratuita dal 2005 in poi (anno di affidamento del servizio) nel ModStratificazione dei File Proprietario anziché includerli nel ModStratificazione del FileATO della medesima Società (punto 3.2 della *check list* e nota 11 maggio 2015, acquisita con prot. Autorità 15069);
  - iii in violazione dell'art. 4, comma 1 e dell'art. 27 del MTT, Abbanoa avrebbe calcolato importi della componente di costo  $\Delta$ CUIT per gli anni 2012-2013 superiori a quelli calcolabili come differenza tra la somma degli oneri finanziari, degli oneri fiscali e degli ammortamenti spettanti in base alla stratificazione temporale degli incrementi patrimoniali e dei fondi di ammortamento delle infrastrutture considerate di proprietà di terzi nei fileProprietario e la somma dei

- mutui MT indicati come rimborso delle rate dei mutui per l'utilizzo dei beni degli Enti locali (punto 3.6 della *check list* e nota 11 maggio 2015, acquisita con prot. Autorità 15069);
- iv in violazione dell'art. 8, comma 1, del MTT e del punto 3.4.4 della deliberazione 347/2012/R/idr, Abbanoa avrebbe erroneamente incluso nel ModStratificazione dei FileProprietario cespiti realizzati con contributi in conto impianti corrispondenti a rilevazioni contabili da stornare e ad opere non ancora disponibili all'uso alla data di riferimento (punto 3.2 della *check list* e nota 11 maggio 2015, acquisita con prot. Autorità 15069);
  - v in violazione dell'art. 29, comma 1, del MTI, nel settembre 2014, Abbanoa avrebbe fatturato ai clienti finali, a titolo di conguaglio dei volumi erogati nel 2012, importi aggiuntivi a quelli che, in sede di predisposizione della proposta tariffaria 2014 e in particolare nella voce scostamento dei consumi effettivamente rilevati per l'anno 2012, avevano già contribuito a determinare la tariffa applicabile nel 2014; così facendo, la Società avrebbe riscosso direttamente dall'utenza somme già computate ai fini del calcolo della tariffa 2014 (punti 3.8 e 3.10 della *check list* e note 20 gennaio 2015, acquisita con prot. Autorità 1907 e 11 maggio 2015, acquisita con prot. Autorità 15070);
  - vi in violazione dell'art. 3, comma 1, e dell'art. 4, comma 2, della deliberazione 86/2013/R/idr, come sostituito dall'articolo 34, comma 1 del MTI, avrebbe indebitamente maggiorato l'ammontare del deposito cauzionale richiesto agli utenti per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione (punto 7.1 della *check list* e doc. 7.1.a allegato nonché nota 11 maggio 2015, acquisita con prot. Autorità 15070).
4. Inoltre, con la medesima deliberazione 492/2015/S/idr, in ragione della idoneità delle condotte contestate *sub vi.*, relative alla fatturazione del deposito cauzionale, a recare pregiudizio agli utenti finali, l'Autorità prospettava l'adozione di un provvedimento di carattere prescrittivo, ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lettera d), della legge 481/95, considerato che le citate condotte non risultavano cessate alla data di avvio del procedimento.
  5. Nel corso dell'istruttoria, con nota del 7 aprile 2016 (acquisita con prot. Autorità 10382), la Società ha inviato una richiesta di informazioni, riscontrata dal Responsabile del procedimento con nota del 9 giugno 2016 (prot. Autorità 16551).
  6. Con successiva nota del 30 giugno 2016 (acquisita con prot. Autorità 18603), la Società ha altresì presentato una memoria difensiva con la quale ha, tra l'altro, dichiarato di volersi impegnare ad effettuare, per il tramite dell'Ente d'Ambito, le rettifiche di parte dei dati oggetto delle violazioni contestate nonché le restituzioni di parte degli importi relativi all'errato deposito cauzionale addebitato all'utenza.
  7. Con nota del 12 febbraio 2020 (prot. Autorità 4919), anche in ragione di quanto dichiarato nella nota del 30 giugno 2016, il Responsabile del procedimento ha formulato una richiesta di informazioni finalizzata a conoscere lo stato delle attività svolte per la rettifica dei dati oggetto delle contestazioni in materia di regolazione tariffaria nonché alla restituzione di parte degli importi relativi al deposito cauzionale. Abbanoa, con nota del 13 marzo 2020 (acquisita con prot. Autorità 9422),

ha riscontrato la richiesta, precisando, tra l'altro, che i rallentamenti nella definizione dello schema regolatorio per il periodo MTI-2, approvato dall'EGAS con la deliberazione n. 32/2017 e utilizzato ai fini delle rettifiche di parte dei dati oggetto di contestazione, sono dipesi *“dalla mancata risoluzione di pregresse problematiche di regolazione locale”* e che *“per il ricalcolo del deposito cauzionale per gli utenti non serviti da fognatura e depurazione”* Abbanoa ha fatto ricorso ad una società esterna *“per un intervento di manutenzione evolutiva sul programma che consentisse l'attività di rettifica delle fatture per l'addebito dei depositi cauzionali”*.

8. In data 7 agosto 2020 (prot. Autorità 25890), il Responsabile del procedimento ha trasmesso ad Abbanoa la comunicazione delle risultanze istruttorie, ritenendo accertate le contestazioni *sub* i., iii., iv., v. e vi. e riconoscendo altresì sussistenti i presupposti per l'archiviazione della condotta *sub* ii.
9. Con la medesima comunicazione, il Responsabile del procedimento ha preso atto che la Società, con le citate memorie difensive del 30 giugno 2016 e del 13 marzo 2020, ha dichiarato di aver effettuato, seppure non tempestivamente, le dovute rettifiche, con riferimento alle contestazioni *sub* i.a, i.d, ii., iii., iv. e v. in sede di predisposizione tariffaria MTI-2 (compresa la riduzione di una quota di  $\Delta$ CUIT) ai fini MTI-2 (approvata dall'EGAS con la deliberazione n. 32/2017); il Responsabile del procedimento ha, tuttavia, altresì rilevato che tali rettifiche dovranno essere oggetto di approfondita istruttoria e verifica nella prossima approvazione della predisposizione tariffaria da parte dell'Autorità.
10. Con nota del 21 settembre 2020 (prot. Autorità 29766), la Società ha replicato alle risultanze istruttorie, chiarendo, tra l'altro, di aver effettuato, in sede di predisposizione tariffaria MTI-2, anche le rettifiche inerenti alla contestazione *sub* i.c secondo le indicazioni dell'Autorità; con la medesima memoria, Abbanoa ha altresì, rilevato, quanto alla contestazione *sub* i.b, che avrebbe provveduto alla correzione nella successiva predisposizione tariffaria ed in merito alla contestazione *sub* vi., di stare concludendo i rimborsi agli utenti a cui erano stati addebitati i depositi cauzionali per fognatura e depurazione pur non fruendo di tali servizi; infine, con la citata memoria, la Società ha formulato, altresì, richiesta di essere sentita in audizione finale innanzi al Collegio.
11. Con note del 27 aprile e del 14 maggio 2021 (acquisite rispettivamente con prot. Autorità 19026 e 21358), l'EGAS ha inviato ad Abbanoa (e per conoscenza all'Autorità) alcune richieste di informazioni, al fine di recepire nella predisposizione tariffaria MTI-3 eventuali rilievi emersi a seguito della conclusione della fase istruttoria del presente procedimento. A tali richieste la Società ha dato riscontro con note del 7 e del 18 maggio 2021 (acquisite rispettivamente con prot. Autorità 20352 e 21729), nelle quali la medesima ha, tra l'altro, ribadito di aver apportato in sede di predisposizione tariffaria MTI-2, le dovute rettifiche tariffarie ad eccezione di quelle riconducibili alla contestazione *sub* i.b per la quale avrebbe richiesto all'EGAS di provvedere nell'ambito dell'approvazione della predisposizione tariffaria MTI-3.
12. Con la successiva deliberazione n. 34/2021 di approvazione del MTI-3 per il gestore Abbanoa, l'EGAS disponeva le correzioni correlate alla contestazione *sub* i.b oltre a confermare che le correzioni relative alle altre contestazioni (compresa quella *sub*

i.c) erano già state disposte in sede di approvazione della predisposizione tariffaria MTI-2 (di cui alla citata deliberazione dell'EGAS n. 32/2017).

13. Non avendo, invece, la Società inviato prova documentale dell'avvenuta cessazione delle condotte contestate *sub vi.*, in data 25 maggio 2023 (prot. Autorità 36054) il Responsabile del procedimento ha trasmesso ad Abbanoa una nuova richiesta di informazioni in merito allo stato dei rimborsi dovuti a titolo di deposito cauzionale, ed in particolare: lo stato della restituzione degli importi non dovuti a titolo di deposito cauzionale nei confronti degli utenti che non fruiscono dei servizi di depurazione e/o fognatura per i quali il deposito cauzionale fosse stato calcolato anche sulla base di tali servizi; chiarimenti in merito alla differenza tra l'ammontare richiesto e l'ammontare dovuto sulla base dei consumi e dei corrispettivi di fognatura e depurazione applicabili *pro tempore* nei confronti degli utenti che fruiscono dei servizi di depurazione e/o fognatura, per i quali il deposito cauzionale (relativo ai medesimi servizi) fosse stato calcolato sulla base dei soli consumi dell'acquedotto.
14. La Società ha riscontrato la citata richiesta di informazioni con nota del 26 giugno 2023 (prot. Autorità 43412) e contestualmente rinunciato all'audizione finale dinanzi al Collegio.

#### **VALUTAZIONE GIURIDICA:**

15. Il presente procedimento ha ad oggetto una pluralità di violazioni della regolazione del SII, riconducibili alla regolazione tariffaria e all'esatta applicazione del deposito cauzionale.
16. Esaminati gli atti del procedimento, acquisiti i fatti di cui alle risultanze istruttorie comunicate ad Abbanoa dal Responsabile del procedimento con nota del 7 agosto 2020 e tenuto conto di quanto acquisito in fase decisoria del presente procedimento (in particolare, della memoria di replica di Abbanoa alla comunicazione delle risultanze istruttorie del 21 settembre 2020, delle note della Società del 7 e 18 maggio 2021, della deliberazione dell'EGAS n. 34/2021, nonché della risposta di Abbanoa del 26 giugno 2023 alla precedente richiesta di informazioni), si rileva quanto segue.

#### **CONSIDERATO CHE, SOTTO IL PROFILO SANZIONATORIO:**

17. Il contenzioso amministrativo che ha riguardato alcuni provvedimenti sanzionatori adottati dall'Autorità nelle more del presente procedimento ha affrontato la questione sollevata da alcuni esercenti sanzionati relativa al mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio che determinerebbe l'illegittimità del provvedimento tardivo.
18. Al riguardo occorre rilevare che il presente procedimento è stato avviato in costanza di una giurisprudenza che affermava l'ordinatorietà dei termini del procedimento e, conseguentemente, la non invalidità della sanzione in caso di superamento dello stesso (*ex multis* TAR Lombardia, Sez. II, nn. 2125/2018, 1951/2018, 1772/2018, TAR Lombardia, Sezione III, n.1653/2018 e Cons. Stato, Sez. VI, nn. 6891/2020,

- 6887/2020, 6888/2020, 1053/2018, 911/2018) e sulla quale l’Autorità aveva riposto un legittimo e ragionevole affidamento.
19. Dal 2021 il Giudice amministrativo, tuttavia, in riforma del proprio orientamento, ha iniziato ad affermare – avuto riguardo a provvedimenti sanzionatori adottati in diversi settori di competenza dell’Autorità – la natura perentoria dei termini del procedimento e la conseguente invalidità del provvedimento tardivamente adottato (Cons. Stato, Sez. VI, nn. 584/2021, 2307/2021, 2308/2021 e 2309/2021). L’Autorità ha resistito, per il tramite dell’Avvocatura dello Stato, all’affermarsi di detto nuovo orientamento, anche richiamando le ragioni di diritto poste a fondamento della precedente posizione e, da ultimo, ancora richiamate dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato nelle sentenze nn. 6888/2020, 6887/2020, 6891/2020. In particolare, l’Autorità ha insistito sulla circostanza che nessuna disposizione di legge stabilisce la perentorietà del termine, di tal che non potrebbe sostenersi che lo spirare di quello stabilito in via regolamentare determini l’illegittimità del provvedimento tardivamente adottato, tanto più che il Regolamento Sanzioni dell’Autorità di cui all’Allegato A alla deliberazione 243/2012/E/com, come modificato nel 2017 dalla deliberazione 388/2017/E/com, aveva qualificato espressamente il termine di conclusione del procedimento come “ordinatorio” (ciò proprio in aderenza all’orientamento tradizionale).
  20. Ciò nonostante, il Consiglio di Stato, in successive sentenze (Cons. Stato, Sez. II, nn. 11340/2022, 1649/2022, 3584/2022, 3737/2022, 4117/2022, 4118/2022, 5365/2022, 5578/2022, 6588/2022, 3977/2023, 3983/2023, 3932/2024 e 4694/2024) – alcune delle quali riferite a sanzioni irrogate per violazioni in materia di regolazione del servizio idrico – ha consolidato la tesi secondo cui, sebbene in linea generale solo una espressa disposizione di legge può riconoscere il carattere della perentorietà a una scadenza temporale, la particolarità del procedimento sanzionatorio rispetto al paradigma del procedimento amministrativo condurrebbe a conseguenze diverse, attesa la stretta correlazione sussistente tra il rispetto di quel termine e l’effettività del diritto di difesa, avente fondamento costituzionale. Per l’effetto, le sanzioni irrogate dall’Autorità, sottoposte al vaglio del Consiglio di Stato, sotto il profilo del rispetto del termine di conclusione del procedimento, sono state definitivamente annullate.
  21. Il Tar Lombardia, dal canto suo ed in una prima fase, muovendo dal carattere ordinatorio del termine in questione, aveva comunque ribadito la centralità assunta dal “fattore tempo” al fine di valutare la legittimità o meno dell’esercizio del potere di accertamento; conseguentemente, il superamento del termine di conclusione del procedimento, giustificato dalla particolare complessità dell’istruttoria o dall’estensione soggettiva ed oggettiva del procedimento, avrebbe potuto non comportare l’illegittimità del provvedimento adottato tardivamente, secondo una valutazione da effettuarsi caso per caso (TAR Lombardia, Sez. I., nn. 1838/2022, 1926/2022, 1931/2022, 1932/2022, 3/2023).
  22. Tuttavia, anche la giurisprudenza amministrativa del Tar Lombardia ha progressivamente aderito alla tesi, divenuta oramai maggioritaria, espressa dal Consiglio di Stato, che qualifica come perentorio il termine di conclusione del

procedimento sanzionatorio di competenza dell’Autorità (cfr. da ultimo TAR Lombardia, Sez. I, del 13 dicembre 2024, n. 3651).

**CONSIDERATO, QUINDI, CHE:**

23. In linea con l’orientamento giurisprudenziale ormai consolidato e sopra descritto, l’Autorità, nel valutare la sussistenza dei presupposti per l’esercizio del potere, debba verificare altresì, caso per caso, la durata del procedimento.
24. La verifica di cui al punto precedente debba essere condotta sulla base delle specifiche circostanze del caso concreto, considerando l’omogeneità del procedimento in argomento con quanto riscontrato nei giudizi di annullamento riguardanti i procedimenti in materia regolazione del servizio idrico integrato: più precisamente, l’Autorità valuta se i tempi e i modi del procedimento in esame si presentino in stretta analogia con quelli già vagliati nelle sfavorevoli sentenze sopra citate e quindi tali da fondare un giudizio prognostico sul presumibile esito sfavorevole per l’Autorità dell’eventuale contenzioso promosso dalla Società.
25. Laddove detto giudizio di omogeneità tra i provvedimenti sanzionatori oggetto di annullamento e le circostanze del caso concreto dimostrino che non vi siano i presupposti per un esito sanzionatorio, l’Autorità è tenuta ad adottare un provvedimento di archiviazione.

**RITENUTO CHE:**

26. Il presente procedimento si è protratto lungo il periodo temporale caratterizzato dalla citata evoluzione giurisprudenziale e che la complessità delle tematiche trattate, insieme alla necessità di svolgere opportuni approfondimenti istruttori, hanno motivatamente orientato la Società, l’EGAS e l’Autorità ad avanzare una serie di richieste di informazioni (cfr. nota Abbanoa del 7 aprile 2016, note dell’EGAS del 27 aprile e del 14 maggio 2021 e note dell’Autorità del 12 febbraio 2020 e del 25 maggio 2023).
27. Ciò nonostante, il tempo protrattosi dall’avvio del procedimento ad oggi, anche a tener conto di tutti i predetti e necessari approfondimenti istruttori, ha comportato il superamento del termine di conclusione del procedimento.
28. Il procedimento sanzionatorio avviato con deliberazione 492/2015/S/idr risulti, peraltro, anche tenuto conto dell’avviso espresso dall’Avvocatura dello Stato, omogeneo a quelli relativi alla medesima materia chiusi con provvedimenti sanzionatori annullati dal Consiglio di Stato per tardività (cfr. Cons. Stato, Sez. II, nn. 4118/2022, 11340/2022, 3983/2023, 4694/2024). La stretta analogia tra il presente procedimento e quelli già vagliati nelle sfavorevoli sentenze appena citate (tutte relative alla materia del servizio idrico integrato) è tale da fondare un giudizio prognostico altrettanto sfavorevole sull’esito dell’eventuale contenzioso promosso dalla società.
29. Per le ragioni di cui sopra – fermi l’accertamento dei fatti con riferimento alle contestazioni *sub* i., iii., iv., v. e vi., e l’archiviazione nel merito della contestazione

*sub* ii. contenuti nella comunicazione delle risultanze istruttorie – si debba procedere all’archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato con la deliberazione 492/2015/S/idr. Tale valutazione tiene conto, altresì, del dovere dell’amministrazione di non adottare un provvedimento illegittimo e fare uso efficiente delle proprie risorse, anche attraverso il risparmio di attività amministrativa.

**CONSIDERATO CHE, SOTTO IL PROFILO PRESCRITTIVO (CONDOTTE *SUB VI.*):**

30. Come affermato dal Consiglio di Stato – con la già citata sentenza n. 3983/2023 che pur ha annullato la sanzione irrogata dall’Autorità in materia di violazioni della regolazione del servizio idrico integrato – rispetto al potere prescrivibile dell’Autorità, fondato sull’art. 2, co. 20, lett. d), della legge n. 481 del 1995, non sussistono le ragioni di ordine costituzionale che esigono un limite massimo all’esercizio della potestà dell’Amministrazione.

**CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:**

31. Con riferimento all’adozione del provvedimento prescrivibile previsto dalla deliberazione 492/2015/S/idr con riferimento alle violazioni contestate *sub vi.*, il Responsabile del procedimento ha rilevato nella comunicazione delle risultanze istruttorie che:

- con la nota del 13 marzo 2020, la Società aveva dichiarato di stare procedendo ai rimborsi (pari a circa 1.586.354 euro) nei confronti degli utenti non serviti da fognatura e depurazione ai quali il deposito cauzionale è stato indebitamente fatturato anche sulla base di tali servizi e che, qualora tale circostanza fosse confermata con adeguata prova documentale, non sussisterebbero i presupposti per l’adozione del provvedimento prescrivibile;
- non risultando, invece, cessate le condotte nei confronti degli utenti serviti dai servizi di depurazione e/o fognatura ai quali il deposito cauzionale per tali servizi è stato indebitamente calcolato sulla base dei medesimi consumi dell’acquedotto, anche in presenza di volumi di acque reflue scaricati differenti da quelli prelevati nonché degli utenti per i quali il deposito cauzionale è stato determinato maggiorandolo dell’IVA, sussisterebbero i presupposti per adottare un provvedimento prescrivibile.

32. In merito al primo profilo Abbanoa, con la nota del 26 giugno 2023, di risposta alla richiesta di informazioni del Responsabile del procedimento del 25 maggio 2023, ha dichiarato (con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà) e documentato di aver completato la restituzione dei rimborsi nei confronti degli utenti ai quali veniva addebitato il deposito cauzionale anche per la fognatura e la depurazione pur non usufruendo di tali servizi, ovvero di aver corrisposto 1.586.354,32 di euro nei confronti di 48.063 utenti. Pertanto, in relazione a tale specifica violazione riconducibile alla contestazione *sub vi.*, non sussistono i presupposti per l’adozione di alcun provvedimento prescrivibile nei confronti di Abbanoa.

33. Con riferimento alla contestazione relativa agli utenti serviti dai servizi di depurazione e/o fognatura ai quali il deposito cauzionale per tali servizi sarebbe stato indebitamente calcolato sulla base dei medesimi consumi dell'acquedotto, anche in presenza di volumi di acque reflue scaricati differenti da quelli prelevati, la Società, con la memoria difensiva del 21 settembre 2020 e con la successiva risposta del 26 giugno 2023, ha dichiarato (con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà) e documentato che:

- 1) la misurazione dei volumi relativi al SII avviene normalmente attraverso la misurazione dei soli prelievi idrici (ovvero del solo servizio di acquedotto) in quanto i volumi dei reflui (ovvero dei servizi di fognatura e depurazione) corrispondono *“di regola”* ai volumi prelevati;
- 2) i casi di scostamento tra volumi prelevati e volumi reflui sono riconducibili a due situazioni: a) quella in cui l'utente è servito da acquedotto, ma non da fognatura/depurazione (in tal caso il deposito cauzionale indebitamente richiesto ricadrebbe nella contestazione precedente e, oramai, risolta); b) quella in cui l'utente si approvvigiona sia dal servizio di acquedotto sia mediante fonti autonome (come, ad esempio, pozzi). In questo secondo caso, all'utente viene richiesto *“un deposito cauzionale inerente al contratto di acquedotto, fognatura e depurazione (per i soli prelievi relativi al servizio di acquedotto e i relativi reflui) ed un deposito cauzionale quantificato sulla base dei volumi prelevati dalla fonte autonoma e riconducibile ad un secondo contratto per fognatura e depurazione sottoscritto con il medesimo utente”*.

Sulla base di quanto dichiarato e documentato dalla società, pertanto, consegue che non sussistono i presupposti per la contestazione di tale condotta e quindi per l'adozione del relativo provvedimento prescrittivo.

34. In merito al secondo ed ultimo profilo attinente ai casi in cui il deposito cauzionale è stato determinato computando il valore dell'IVA applicata agli importi fatturati, la Società, con la memoria difensiva della fase istruttoria del 30 giugno 2016, ha sostenuto che la finalità del deposito cauzionale è quella di mitigare il rischio di morosità, a tutela del credito del gestore; poiché tale credito corrisponde alla tariffa applicata all'utente finale, il cui valore è comprensivo dell'IVA, a detta di Abbanoa, sarebbe del tutto ragionevole che il deposito cauzionale includesse anche l'IVA. Inoltre, la società ha rilevato che, dal momento che, in caso di morosità, il gestore è comunque tenuto all'anticipazione all'erario dell'IVA per conto del cliente, tale componente rappresenterebbe un costo rispetto al quale il gestore rimarrebbe esposto nel caso non dovesse essere considerato ai fini del calcolo del deposito cauzionale. Con la successiva memoria difensiva del 21 settembre 2020 la società ha ribadito quanto sostenuto con la precedente memoria del 30 giugno 2016 e rilevato, anche rispetto alle conclusioni del Responsabile del procedimento del 7 agosto 2020, quanto segue. Secondo Abbanoa, il termine *“corrispettivo”* rilevante per il calcolo del deposito cauzionale si riferirebbe *“genericamente, non solo da un punto di vista fiscale, al valore complessivamente pagato da un soggetto per il ricevimento di una prestazione, ed include, dunque pacificamente anche l'IVA”*. A conferma di tale assunto, la società richiama, come esempio, il decreto ministeriale n. 370/2000, che

riconoscerebbe ai gestori del SII la possibilità di annotare nel registro dei corrispettivi (di cui all'art. 24 del d.P.R. 633/1972), l'ammontare complessivo dei corrispettivi riscossi comprensivi di IVA. La società ha, inoltre, sostenuto che il riferimento nella comunicazione delle risultanze istruttorie all'articolo 26 del d.P.R. 633/1972 – secondo il quale il valore dell'IVA anticipato dal gestore può essere portato in detrazione in caso di infruttuose procedure esecutive di recupero del credito – non troverebbe applicazione in quanto riguarderebbe ipotesi di “*carattere eccezionale*”. Con la medesima nota del 21 settembre 2020, infine, Abbanoa, ha rilevato che qualora l'Autorità dovesse adottare un provvedimento prescrittivo di adeguamento dei depositi cauzionali, tale adeguamento potrebbe richiedere l'aggiornamento dei valori delle tariffe a quelli correnti oltre che l'applicazione dei profili di consumo per tipologia di utenza IVA esclusa.

35. Le argomentazioni difensive della società sul punto non possono essere accolte per le seguenti ragioni. In primo luogo, come rilevato dal Responsabile del procedimento, il deposito cauzionale dev'essere determinato in misura pari al valore medio per tipologia di utenza dei corrispettivi unitari dovuti, al netto dell'IVA. L'accezione di “corrispettivo” deve essere, infatti, ricercata nella specifica normativa di settore a cui si fa riferimento. In particolare, l'articolo 4, comma 2, della deliberazione 86/2013/R/idr stabilisce che il deposito cauzionale massimo debba essere “*pari al valore medio per tipologia di utenza dei corrispettivi unitari*”, facendo chiaramente riferimento alla determinazione dei corrispettivi secondo la regolazione tariffaria definita da ARERA nella quale non è compreso il valore dell'IVA (che costituisce evidentemente un elemento estrinseco alla regolazione). Inoltre, come rilevato nelle risultanze istruttorie, il deposito cauzionale è una somma richiesta a titolo di garanzia di futuri inadempimenti e pertanto, non essendo il corrispettivo di una prestazione di servizio, né di una cessione di beni, non rientra ai sensi del d.P.R. 633/72 nel campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto.
36. Ciò posto, pare opportuno sottolineare che il richiamo esemplificativo di Abbanoa al decreto ministeriale 370/2000 risulta del tutto inconferente in quanto tale decreto riguarda esclusivamente aspetti contabili senza che lo stesso incida sull'accezione stessa di corrispettivo da porre, a monte, come base di calcolo del deposito cauzionale dovuto. La disposizione richiamata prevede esclusivamente la possibilità per i gestori del SII di annotare “*L'ammontare complessivo dei corrispettivi riscossi e delle bollette-fatture emesse*” nel registro di cui al citato art. 24 del d.P.R. 633/1972, peraltro in alternativa al registro delle fatture di cui all'art. 23 d.P.R. 633/1972 (che prevede la separata indicazione dell'ammontare imponibile delle operazioni e dell'ammontare dell'IVA).

Tra l'altro, se è pur vero che il gestore è tenuto ad anticipare l'IVA all'erario in caso di morosità, è altrettanto vero che ai sensi dell'articolo 26 del d.P.R. 633/1972 tale somma può essere portata in detrazione nei casi ivi previsti tra cui, ad esempio, nullità, annullamento, revoca, risoluzione, rescissione e simili o per mancato pagamento del corrispettivo in tutto o in parte a causa di procedure concorsuali o di procedure esecutive individuali rimaste infruttuose. Ciò premesso, non può ritenersi fondata l'argomentazione difensiva di Abbanoa, secondo cui tale soluzione non

sarebbe applicabile al caso di specie in quanto avente “*carattere eccezionale*”. Al contrario essa costituisce una regola generale di tutela per l’operatore economico, volta a prevenire un pregiudizio fiscale in caso di mancato pagamento da parte del proprio utente. Inoltre, sembra utile rammentare che l’Autorità con la deliberazione 86/2013/R/idr e con il precedente documento per la consultazione 290/2012/R/idr ha chiarito che il deposito cauzionale rappresenta una forma di copertura parziale, e non certo integrale, del rischio connesso alla morosità e che a tale istituto, si affiancano, in ambito tariffario, altri meccanismi preordinati alla mitigazione del rischio economico del gestore, senza con ciò, tuttavia, disincentivare lo sforzo nel recupero dei crediti.

Infine, con riferimento a quanto dichiarato da Abbanoa circa il possibile incremento dei depositi cauzionali come conseguenza dell’aggiornamento degli stessi che verrebbe applicato in occasione della decurtazione dell’IVA, è necessario rammentare che il deposito cauzionale può essere legittimamente ricalcolato solo nei casi ed alle condizioni previste espressamente e in modo tassativo dall’articolo 5, comma 3 della deliberazione 86/2013/R/idr.

37. Stante la lesività per gli utenti della condotta contestata *sub vi.*, in merito al calcolo del deposito cauzionale comprensivo del valore dell’IVA deve confermarsi la sussistenza dei presupposti per l’adozione di un provvedimento prescrittivo.
38. Alla luce di quanto sopra sussistono, dunque, i presupposti per ordinare ad Abbanoa, ex art. 2, comma 20, lett. d), legge 481/95 di provvedere:
  - a) alla restituzione agli utenti attivi della quota di deposito cauzionale versato e non dovuto in quanto corrispondente all’IVA;
  - b) ad applicare il deposito cauzionale alle utenze attivate a far data dalla comunicazione della presente deliberazione nel rispetto delle previsioni di cui alla deliberazione 86/2013/R/idr ovvero calcolandone l’ammontare al netto dell’IVA

## **DELIBERA**

1. di archiviare il procedimento sanzionatorio avviato con deliberazione 492/2015/S/idr;
2. di ordinare ad Abbanoa, ai sensi dell’articolo 2, comma 20, lettera d), della legge 481/95:
  - a) di trasmettere all’Autorità, entro 90 giorni dalla comunicazione del presente provvedimento, un prospetto che indichi l’ammontare di deposito cauzionale versato (e non dovuto in quanto corrispondente all’IVA) da restituire alle utenze attive, dando contestuale comunicazione delle modalità prescelte per le conseguenti restituzioni nel rispetto delle tempistiche di cui al successivo punto b);

- b) di provvedere entro i successivi 180 giorni alla restituzione agli utenti attivi dell'importo *sub a)* ovvero della quota di deposito cauzionale versato e non dovuto in quanto corrispondente all'IVA;
  - c) di trasmettere all'Autorità prova documentale dell'ottemperanza all'ordine *sub b)* entro 30 giorni dalla scadenza del termine assegnato;
  - d) di provvedere ad applicare il deposito cauzionale alle utenze attivate a far data dalla comunicazione della presente deliberazione nel rispetto delle previsioni di cui alla deliberazione 86/2013/R/idr ovvero calcolandone l'ammontare al netto dell'IVA e di trasmettere prova documentale dell'ottemperanza a tale ordine entro i successivi 90 giorni.
3. di comunicare il presente provvedimento ad Abbanoa S.p.A. (P.IVA 02934390929) mediante pec all'indirizzo [protocollo@pec.abbanoa.it](mailto:protocollo@pec.abbanoa.it), nonché all'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna, mediante pec all'indirizzo [protocollo@pec.egas.sardegna.it](mailto:protocollo@pec.egas.sardegna.it), e di pubblicarlo sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://www.arera.it).

Avverso il presente provvedimento può essere proposto ricorso dinanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, sede di Milano, entro il termine di 60 giorni dalla data di notifica dello stesso oppure ricorso straordinario al Capo dello Stato, entro il termine di 120 giorni.

1 luglio 2025

IL PRESIDENTE  
*Stefano Besseghini*