



TRIBUNALE ORDINARIO di CAGLIARI

Collegio Camera Consiglio 2 CIVILE

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Angelo Leuzzi	Presidente
dott.ssa Maria Grazia Cabitza	Giudice Relatore
dott.ssa Elisabetta Murru	Giudice

all'esito dell'udienza del 19/09/2017 nel procedimento iscritto al n. r.g. **6669/2016** promosso da:

ANDREA PILI (C.F. PLINDR74S16B354L) con il patrocinio dell'avv. BALLERO BENEDETTO e dell'avv. SUCCU DANIELE (SCCDNL85C25F979V) ; BALLERO STEFANO (BLLSFN74P29B354Y); BALLERO ROBERTA (BLLRRT72H67B354K); elettivamente domiciliato in presso il difensore avv. BALLERO BENEDETTO

MARIA ASSUNTA CASTI (C.F. CSTMSS63M52I166Y) con il patrocinio dell'avv. BALLERO BENEDETTO e dell'avv. SUCCU DANIELE (SCCDNL85C25F979V) ; BALLERO STEFANO (BLLSFN74P29B354Y) ; BALLERO ROBERTA (BLLRRT72H67B354K) ; elettivamente domiciliato in presso il difensore avv. BALLERO BENEDETTO

COMITATO UNIDOS - CONTRO I CONGUAGLI ABBANOA (C.F. 92236520927) con il patrocinio dell'avv. BALLERO BENEDETTO e dell'avv. SUCCU DANIELE (SCCDNL85C25F979V) ; BALLERO STEFANO (BLLSFN74P29B354Y) ; BALLERO ROBERTA (BLLRRT72H67B354K) ; elettivamente domiciliato in presso il difensore avv. BALLERO BENEDETTO

ATTORI



contro

ABBANO SPA (C.F. 02934390929) con il patrocinio dell'avv. STAJANO ERNESTO e dell'avv. VILLA DANIELE (VLLDNL76H28F257W) VIA SARDEGNA 14 ROMA; CAMPAGNANO ENRICO (CMPNRC84H24H501K) VIA SARDEGNA, 14 00187 ROMA; URAS ROBERTO (RSURRT69B14B354M) VIALE REGINA MARGHERITA 56 09124 CAGLIARI; elettivamente domiciliato in VIA SARDEGNA 14 ROMA presso il difensore avv. STAJANO ERNESTO

CONVENUTA

e nei confronti del

PUBBLICO MINISTERO

a scioglimento della riserva, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

L'associazione Comitato Unidos – Contro i Conguagli Abbanoa, e, individualmente, i signori Andrea Pili e Maria Assunta Casti hanno citato in giudizio, ai sensi dell'articolo 140 bis del D.Lgs. 06/09/2005, n. 206 (Codice del consumo), la società Abbanoa sp.a., proponendo le seguenti domande:

“In via preliminare:

Accertare e dichiarare l'ammissibilità della domanda di classe ai sensi dell'art. 140 bis D.lgs. 206/2005 e disporre che la pubblicazione dell'ordinanza venga fatta o per il solo dispositivo o per estratto, onde non essere eccessivamente onerosa per i proponenti.

Nel merito

Premessa ogni opportuna declaratoria, voglia l'Ill.mo Giudice Adito, ogni contraria istanza disattesa, così giudicare:

previa eventuale disapplicazione dei provvedimenti amministrativi illegittimi:

- accertare e dichiarare prescritto l'importo dovuto per gli anni 2005/2011;



- accertare e dichiarate non dovute, per tutte le ragioni su esposte, le somme richieste per partite pregresse "conguaglio anni 2005-2011" di cui alle fatture allegate al presente giudizio;

- accertare e dichiarare che il gestore Abbanoa S.p.A. è tenuta a restituire quanto già versato a tale titolo dagli utenti aderenti e/o preponenti per la pretesa fattura illegittima".

A fondamento della domanda, gli attori hanno dedotto quanto segue:

- la società Abbanoa spa nell'anno 2016 aveva inviato agli utenti del servizio idrico la fattura per il pagamento di somme asseritamente dovute a titolo di "partite pregresse o conguagli", specificando, da un lato, che dette somme "sono relative alla componente tariffaria di competenza 2014, sulla base della delibera n. 18 del 26/06/2014 dell'ente d'ambito della Sardegna (quantificazione e riconoscimento dei conguagli spettanti al gestore per partite pregresse) e della Determina dell'amministratore unico Abbanoa n. 281 del 31/12/2014, nel rispetto delle modalità di cui all'art. 31 all A alla deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico n. 643/2013/R/IDR"; e, dall'altro, classificando tali partite pregresse quale "conguaglio anni 2005 – 2011";
- la pretesa avanzata dal gestore, con minaccia di sospensione del servizio, doveva ritenersi illegittima per le seguenti ragioni:

1. prescrizione:

Poiché i consumi in relazione ai quali era stato applicato il conguaglio per le partite pregresse riguardava il periodo 2005 – 2011 (come espressamente indicato in bolletta), il credito vantato da Abbanoa doveva ritenersi estinto per prescrizione ai sensi dell'art. 2948 c.c. . Anche le partite pregresse, infatti, costituendo una delle componenti della tariffa dovuta quale corrispettivo per il servizio, erano assoggettate alle regole generali, compresa quella sulla prescrizione, decorrente dal momento in cui il diritto avrebbe potuto essere fatto valere, e cioè dalla data in cui il consumo si era verificato.



2. violazione del principio di trasparenza, correttezza e buona fede:

Per determinare le somme richieste a titolo di conguagli regolatori o partite pregresse Abbanoa aveva utilizzato un metodo di calcolo arbitrario, avendo, da un lato, sommato tutti i costi non recuperati nel lungo periodo 2005 – 2011, e, dall'altro, preso quale punto di riferimento i consumi effettivi registrati da ogni singola utenza nell'anno 2012 (aveva cioè diviso la somma complessiva da recuperare a titolo di conguaglio nel periodo di riferimento - gli anni 2005 – 2011- per i consumi registrati dal singolo utente nell'anno 2012), così imponendo *“un conteggio forfettario e indiscriminato, tanto è vero che tale modus ha riguardato talvolta anche utenti che nel periodo di riferimento (2005 – 2011) non erano neppure titolari dei contratti di somministrazione, quindi per consumi per essi impossibili o quantomeno a loro non attribuibili”*.

Nessuna ragione, inoltre, era stata esplicitata per rendere edotto il consumatore del perché Abbanoa, in violazione dell'art. 154 D.Lgs. n. 154/2006, nel calcolare un conguaglio riferibile ai costi del servizio relativi al lungo periodo dal 2005 al 2011, avesse utilizzato quale parametro i consumi registrati nell'anno 2012, piuttosto che quelli relativi ad un altro anno, o, ancora, i consumi registrati in ciascun anno, partendo dal 2005 in poi.

3. illegittima determinazione forfettaria del conguaglio:

Abbanoa, invece, avrebbe dovuto eventualmente calcolare le partite pregresse sulla base degli effettivi costi (quelli previsti per legge) che avesse provato di aver sostenuto in relazione ai singoli anni di riferimento, da dividersi poi tra gli utenti in base agli effettivi consumi di ciascuno nell'anno di riferimento, e non invece, come accaduto, in maniera forfettaria sulla base di costi complessivamente considerati nell'ampio periodo indicato in fattura (2005 – 2011), divisi poi sulla base dei consumi registrati dalle singole utenze nel 2012.

4. violazione contrattuale e altresì violazione di legge:



Nessuna clausola contrattuale, né alcuna disposizione normativa di rango primario poteva essere invocata per legittimare il sistema del conguaglio regolatore così come concretamente applicato e l'addebito di componenti tariffarie in via retroattiva.

L'operazione posta in essere da Abbanoa rappresentava, pertanto, una “*elaborazione postuma di richieste di pagamento costruita dopo l'anno 2014, da applicarsi in termini illegittimamente retroattivi ed unilaterali al periodo antecedente all'anno 2011*”, posta in essere in violazione delle disposizioni legislative esistenti.

Tanto premesso, gli attori hanno sollecitato l'accoglimento della domanda, previa eventuale disapplicazione delle norme di rango secondario in contrasto con la disciplina di rango legislativo.

A tale proposito hanno dedotto che, pur avendo Abbanoa preteso il pagamento delle somme asseritamente dovute a titolo di conguagli regolatori sulla base della delibera del Commissario dell'Ente d'ambito della Sardegna (delibera n. 18 del 26/06/2014), che le aveva approvate quali componenti tariffarie per il 2014, e pur nell'ipotesi, contestata, che nel determinare in concreto i suddetti conguagli il Commissario si fosse attenuto alle modalità stabilite dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) negli artt. 31 e 32 della delibera n. 643/2013, tali atti sarebbero, comunque, illegittimi per violazione di legge e dovrebbero, quindi, essere disapplicati al fine di garantire la piena affermazione del diritto soggettivo fatto valere.

Nel costituirsi in giudizio, la società Abbanoa S.p.A., ha così concluso:

“Voglia l'On Tribunale adito, contrariis reiectis:

in via pregiudiziale, dichiarare il difetto di giurisdizione del Giudice Ordinario in favore della giurisdizione amministrativa;

in via preliminare:

- differire la prima udienza di comparizione delle parti nonché provvedere, giusto decreto, alla fissazione di nuova data per la medesima, al fine di consentire ad Abbanoa S.p.A. di citare in



giudizio, ai sensi degli artt. 106, 269 c.p.c. e nel rispetto dei termini di cui all'art. 163 bis c. p. c., l'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna, con sede in 09123 Cagliari, Via Cesare Battisti 14, in persona del legale rappresentante in carica;

- dichiarare inammissibile, ai sensi dell'art. 140 bis, d.lgs. 06/09/2005, n. 206, la domanda formulata dagli attori in quanto manifestamente infondata;

- **nel merito, in via principale** accertare e dichiarare infondata e/o non provata la domanda attorea e per l'effetto rigettarla integralmente;

Con vittoria di spese, competenze ed onorari del presente giudizio.”

La convenuta ha, quindi, dedotto, in via pregiudiziale, il difetto giurisdizione del giudice adito; ha poi, in via preliminare, richiesto di essere autorizzata a chiamare in causa l'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna al fine di essere garantita dalle conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'eventuale accoglimento della domanda attrice; ha eccepito l'inammissibilità della domanda per manifesta infondatezza, della quale, nel merito, ha sollecitato il rigetto.

Delle ragioni poste a fondamento delle suddette deduzioni e richieste si darà conto in via analitica nel corpo della motivazione.

Il Pubblico Ministero, al quale la domanda è stata ritualmente notificata, non ha spiegato atto di intervento.

A) La giurisdizione

Va affermata la giurisdizione del giudice ordinario, sulla base del costante orientamento giurisprudenziale secondo cui, al fine di stabilire se la controversia sia o meno devoluta al giudice ordinario, è dirimente valutare se attraverso quella controversia l'autorità giurisdizionale venga chiamata a valutare, in via diretta ed immediata, l'esercizio del potere autoritativo della P.A. (tra le altre, Cass. n. 24875/2008; Cass. n. 28549/2008; Cass. Sez. U, n. 11720 del 14/05/2010; Cass. Sez. U., n. 15153 del 20/07/2015; Cass. Sez. U. ordinanza n. 1549 del 20/01/2017 - che ai fini della decisione sulla giurisdizione chiarisce che è dirimente accertare se l'oggetto del giudizio



presupponga o meno la valutazione circa il modo in cui la P.A. ha esercitato il suo potere autoritativo).

Con orientamento consolidato, in particolare, la Corte di Cassazione ha chiarito come il credito del gestore del servizio idrico non trovi titolo nell'esercizio di potestà impositiva, ma configuri piuttosto il corrispettivo previsto per il servizio garantito dal gestore stesso in forza di un rapporto contrattuale su basi paritetiche. Ne consegue che la relativa controversia che attenga all'*an* ed al *quantum* di detto credito spetta alla cognizione del giudice ordinario, dispiegandosi i rapporti fra utente e società concessionaria del servizio pubblico nell'ambito di posizioni di diritto soggettivo perfetto.

Non influisce in alcun modo sulla individuazione della giurisdizione neppure il fatto che il corrispettivo dovuto dall'utente per il godimento del servizio idrico sia determinato sulla base di tariffe stabilite dall'Autorità d'ambito, in applicazione di disposizioni di rango primario, trattandosi, in sostanza, di uno dei tanti casi in cui, per la rilevanza degli interessi in gioco, il contratto è integrato *ex lege* da disposizioni imperative.

Né può ritenersi che la deduzione di parte convenuta trovi fondamento nella previsione di cui all'art. 140 Codice del consumo che al comma 11) dispone testualmente: “*Resta ferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici ai sensi dell'articolo 133, comma 1, lettera c) del codice del processo amministrativo*” (Comma sostituito dall'articolo 3, comma 17-bis, dell'Allegato 4 al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 3), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195).

Come è noto, infatti, il richiamato articolo 133 del codice del processo amministrativo, nell'elencare tutte le materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, pur ricomprendendo tra queste “*le controversie in materia di pubblici servizi relative concessioni di pubblici servizi*”, esclude espressamente da tale ambito “*quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi*” (art 33, comma 1 lettera c).

D'altro canto, già da tempo la Corte Costituzionale, come già accennato, nella pronuncia n. 335 del



10 ottobre 2008, ha inequivocabilmente stabilito che la tariffa del servizio idrico integrato si configura, in tutte le sue componenti, come il corrispettivo di una prestazione commerciale complessa. Precisando ulteriormente, che detto corrispettivo, inserito in un rapporto paritario sinallagmatico, ancorché determinato nel suo ammontare in base alla legge, trova fonte non in un atto autoritativo direttamente incidente sul patrimonio dell'utente, bensì nel contratto di utenza.

A conclusioni diametralmente opposte si deve, invece, giungere in relazione alle controversie “*in materia di pubblici servizi relative concessioni di pubblici servizi*”, diverse da “*quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi*”, pacificamente devolute dall'art 133 comma 1 lettera c) alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Sulla base della suddetta norma non vi è dubbio, pertanto, che debba essere affermata la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione alla controversia eventualmente insorta tra gestore del servizio idrico e Autorità d'ambito (e la carenza di giurisdizione in capo al giudice ordinario in relazione a dette controversia implica necessariamente, come si vedrà meglio in seguito, il rigetto dell'istanza proposta dalla società Abbanoa per la chiamata dell'Autorità d'ambito della Sardegna nel presente giudizio).

E' proprio ed unicamente a tali diversi rapporti che si riferisce, infatti, la decisione delle Sezioni unite della Corte di Cassazione n. 24902/2011, indicata dalla convenuta a sostegno delle proprie tesi.

Nella sentenza in questione la Corte, nel ribadire che “*le controversie concernenti indennità, canoni od altri corrispettivi, non attratte nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto riservate alla giurisdizione ordinaria, sono solo quelle con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della P.A. a tutela di interessi generali*”, ha ulteriormente precisato come la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si debba riconoscere unicamente quando la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della P.A. sul rapporto concessorio sottostante, ovvero quando investa in via diretta l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella determinazione del canone.

Quando l'accertamento richiesto non abbia ad oggetto in via immediata e diretta la contestata



legittimità dell'atto amministrativo con il quale siano stati determinati i criteri tariffari applicati dal gestore, ma si contesti in via immediata e diretta la sussistenza del diritto del gestore di pretendere il corrispettivo per essere stata determinata la tariffa in violazione delle regole primarie disciplinanti il potere amministrativo di concreta determinazione della tariffa stessa, come accaduto nel caso in esame, resta comunque ferma la competenza giurisdizionale del giudice ordinario, essendo questi legittimato a disapplicare gli atti amministrativi illegittimi, qualora ciò sia indispensabile per l'accoglimento del diritto fatto valere (art. 5 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E).

Per concludere, va osservato, altresì, come la sentenza del Consiglio di Stato del 12/05/2016, n. 1882, richiamata dalla parte convenuta anche al fine di sostenere la carenza di giurisdizione del giudice adito, riguardi la controversia insorta tra gestore del servizio idrico e l'Autorità d'ambito.

E poco importa che anche in quel giudizio si discutesse circa la corretta applicazione o meno del metodo tariffario e, quindi, in definitiva della determinazione della tariffa applicata dal gestore, dato che, come precisato dal Consiglio di Stato, *“l'ammontare della tariffa applicata alla collettività costituisce, infatti, materia rientrante nei rapporti tra autorità d'ambito e gestore del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 151 del testo unico dell'ambiente di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. In particolare, nell'ambito della convenzione regolante tali rapporti il comma 2, lett. E), della medesima disposizione prevede che in essa debbano essere previsti i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale”*.

Deve dunque essere affermata la giurisdizione del giudice adito in relazione alla domanda proposta con l'azione di classe per cui oggi è causa.

B) L'autorizzazione alla chiamata in causa dell'Autorità d'ambito:

Nell'argomentare sull'opportunità della chiamata in causa dell'Autorità d'ambito, la convenuta ha dedotto che i conguagli regolatori (o partite pregresse) erano stati riconosciuti dalla predetta Autorità, che aveva specificamente autorizzato (*rectius* imposto) la riscossione delle somme in



questione, riconosciute quali componenti tariffarie dalla stessa Autorità nazionale AEEGSI, in pedissequa applicazione del quadro normativo di riferimento.

La società Abbanoa S.p.A., pertanto, non aveva avuto alcuna influenza nella determinazione delle somme richieste a titolo di partite pregresse e si era limitata a provvedere ad addebitare i conguagli agli utenti, essendo obbligata, per legge e per convenzione di affidamento, a procedere all'emissione delle fatture relative ai conguagli, così come in concreto determinate dal Commissario dell'Ente d'Ambito.

Osserva il Collegio, in via generale, che in tema di chiamata in causa di un terzo su istanza di parte, al di fuori delle ipotesi di litisconsorzio necessario di cui all'art. 102 cod. proc. civ., è discrezionale il provvedimento del giudice di fissazione di una nuova udienza per consentire la citazione del terzo, chiesta tempestivamente dal convenuto ai sensi dell'art. 269 cod. proc. civ., come modificato dalla legge 26 novembre 1990, n. 353.

Conseguentemente, qualora sia stata chiesta dal convenuto la chiamata in causa del terzo, in manleva o in regresso, il giudice può rifiutare la fissazione di una nuova prima udienza per la costituzione del terzo, motivando la propria scelta sulla base di esigenze di economia processuale e di ragionevole durata del processo, principi questi di rilevanza costituzionale.

In particolare, con la sentenza n. 9570 del 12/05/2015 la Corte di Cassazione ha avuto modo di affermare come la norma con la quale è stata modificata la precedente disciplina, che attribuiva al convenuto il potere di provvedere direttamente ad evocare in causa il terzo alla prima udienza, "non puo' non inserirsi nel sistema introduttivo del processo, per il quale, al di fuori del litisconsorzio necessario di cui all'art. 102 c.p.c., resta discrezionale il provvedimento del giudice di fissazione di una nuova prima udienza per la chiamata, come questa Corte ha già affermato in rapporto all'art. 420 c.p.c., comma 9, richiamato anche nella sentenza di merito (Cass. 25 agosto 2006 n. 18508; Cass. 28 agosto 2004 n. 17218).



La Corte ha altresì condivisibilmente chiarito come il novellato art. 269 c.p.c. sia stato introdotto proprio per porre un freno alla richiesta di chiamata del terzo, in relazione a tutte quelle ipotesi in cui la trattazione unitaria della domanda introduttiva del giudizio con quella di manleva proposta dal convenuto appesantisca il procedimento in maniera tale da violare il principio di ragionevole durata del processo, sancito dalla Carta costituzionale. A tale proposito si legge nella sentenza citata che *“Il giudice cui sia tempestivamente chiesta dal convenuto la chiamata in causa, in manleva o in regresso, del terzo, puo' quindi rifiutare di fissare una nuova prima udienza per la costituzione del terzo, come accaduto nel caso, motivando la trattazione separata delle cause per ragioni di economia processuale e per motivi di ragionevole durata del processo intrinseci ad ogni sua scelta, dopo la novella dell'art. 111 Cost. del 1999 (Cass n. 9570 del 12/05/2015).*

Tanto premesso in via generale, va ulteriormente osservato che in relazione al caso di specie ostano all'accoglimento dell'istanza, non solo le peculiarità proprie dell'azione esercitata e la conseguente necessità di non rendere più gravoso il procedimento (la *class action* è stata, infatti, introdotta nel nostro ordinamento anche al dichiarato fine di rendere più agevole la tutela di determinati diritti), ma altresì il fatto che in relazione ai rapporti tra Autorità d'ambito e gestore sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, come già detto prima.

Ritiene pertanto il Collegio che la *class action* debba procedere autonomamente, evitando i rallentamenti correlati all'eventuale contenzioso tra la società Abbanoa e l'Autorità d'ambito, anche avuto riguardo al contenuto della Convenzione regolante i loro reciproci rapporti, che attribuisce ad Abbanoa un ruolo diretto nella gestione del servizio idrico, con organizzazione a proprio rischio e instaurazione di un rapporto diretto nei confronti degli utenti e dei terzi (artt. 4 e 6 della convenzione citata), tutti elementi che inducono a non ritenere opportuna la trattazione unitaria della domanda principale e delle domanda di manleva.

C) Il requisito della non manifesta infondatezza



Sono opportuni brevi cenni sulla disciplina attualmente vigente in tema di tariffe del servizio idrico integrato.

La fonte normativa principale in materia è costituita dal Dlgs n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) che all'articolo 141 definisce il servizio idrico integrato (Sii) quale insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

Quanto alla tariffa dovuta dagli utenti del servizio, è l'articolo 154, comma 1°, del Codice dell'ambiente (nel testo modificato a seguito del referendum abrogativo del 2011, per effetto del quale è stato soppresso il riferimento alla "*adeguatezza della remunerazione del capitale investito*", e quindi eliminato dall'ordinamento ogni meccanismo di predeterminazione automatica e a priori di un profitto a favore del gestore) a dettare la disciplina di rango primario, fondata esplicitamente sul principio del "recupero integrale dei costi", che già in precedenza era stato affermato dalla normativa di settore sia a livello nazionale che a livello comunitario.

Prevede infatti la disposizione suddetta che "La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo".

Nella stessa direzione, come già accennato, il diritto comunitario che, anzi, ha costituito lo stimolo per l'adeguamento della disciplina interna degli Stati membri.

La concreta attuazione del principio della copertura integrale dei costi, essenziale per garantire l'economicità, e quindi l'autosufficienza, della gestione del servizio, era stata affidata al decreto del Ministero dei lavori pubblici del 1° agosto 1996 (adottato in attuazione della legge n. 36 del 1994, cd. legge "Galli", poi trasfusa nel Dlgs n. 152 del 2006), che aveva introdotto il cd. metodo



tariffario normalizzato (Mtn), in base al quale, in una prospettiva di continuità della gestione del servizio, gli eventuali scostamenti tra la tariffa normalizzata ed i costi di gestione non recuperati nell'anno di competenza potevano essere riconosciuti negli anni successivi, attraverso una rimodulazione della tariffa applicata agli utenti, seppur nei limiti consentiti dal limite massimo di prezzo "k" , attraverso una sorta di riporto in avanti dell'eccedenza non recuperata e nell'ottica dello stimolo per il gestore, di ottimizzare i costi al fine di assicurarsi margini di guadagno.

Tale metodo tariffario è stato successivamente modificato, in un primo tempo con la delibera dell'Autorità Energia Elettrica, Gas e Servizio Idrico (AEEGSI) n. 585/2012, con la quale è stato introdotto il metodo tariffario transitorio (MTT), da applicarsi per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013, cui è seguita la delibera dell'AEEGSI n. 643/2013/R/IDR del 2013 che ha stabilmente introdotto nuove modalità di determinazione delle tariffe (c.d. Nuovo metodo tariffario), ritenute più efficaci per assicurare l'economicità della gestione del servizio. Si è passati, dunque, *ad un sistema regolatorio basato sul riconoscimento in tariffa dei costi a consuntivo, e, abolito il limite di prezzo "K". Il recupero dei costi di gestione sostenuti nei periodi pregressi è stato assicurato mediante partite di conguaglio, da determinarsi, però, nel rispetto del principio secondo cui eventuali conguagli a favore del gestore "non possono essere riconosciuti a piè di lista, ma solo nei limiti in cui i maggiori costi rilevati siano giustificati come maggiori costi efficienti per attività incrementali rispetto a quelle pianificate o per modifiche del contesto esogeno in cui opera il gestore"* (Consiglio di Stato, 12 maggio 2016, n. 1882).

Nella delibera n. 585/2012 prima citata, infatti, indicata la necessità di fornire segnali positivi per favorire gli investimenti nel settore, attraverso un intervento efficace in termini tariffari, è stato chiarito come il ruolo fondamentale dell'Autorità nella regolamentazione tariffaria dei servizi idrici dovesse identificarsi principalmente nell'individuazione dei costi ammissibili secondo criteri ispirati al principio del full cost recovery e nella vigilanza sulla corretta trasposizione di tali costi nelle tariffe, tenuto conto, da un lato, del principio "*chi inquina paga*" e, dall'altro, della necessità di assicurare adeguata tutela alle *utenze economicamente disagiate*.



E' stato peraltro ulteriormente messo in evidenza come tali costi non possano fondarsi su inammissibili "riconoscimenti a piè di lista – che possono favorire comportamenti inefficienti o opportunistici da parte dei gestori, cui verrebbe assicurato il ristoro di qualunque ammontare di costo, anche se non ragionevole o proporzionato- (...) bensì su riferimenti standard, in linea con i principi della regolazione volti all'individuazione di riferimenti efficienti ai quali i gestori devono adeguarsi"(p. 14 delibera AEEGSI n. 585/2012).

Con la successiva delibera n. 643 del 2013 (che ha stabilmente introdotto il nuovo metodo tariffario) è stato poi stabilito che per la determinazione delle tariffe riferite agli anni 2014 e 2015 dovessero essere presi in considerazione i costi risultanti dai bilanci rispettivamente degli anni 2012 e 2013 (indicato, quindi, l'anno di riferimento tariffario con "a", i costi da tenere in considerazione dovevano essere identificati in relazione alle risultanze di bilancio dell'anno "a- 2").

Recita, infatti l'art. 5, comma 2, della citata delibera: *"La determinazione delle tariffe per l'anno 2014 si basa sui dati raccolti ai sensi della precedente regolazione tariffaria transitoria, aggiornati con i dati di bilancio relativi all'anno 2012 (...) Analogamente, per la determinazione delle tariffe per l'anno 2015, i dati utilizzati saranno aggiornati con i dati di bilancio relativi all'anno 2013"*.

Tanto premesso in via generale, ritiene il Collegio che la proposta azione di classe meriti di essere dichiarata ammissibile, essendo risultata la sussistenza di tutti i requisiti richiesti a pena di inammissibilità dall'art. 140 bis codice del consumo e, in particolare, quello della non manifesta infondatezza della domanda (specificamente contestato dalla convenuta).

In particolare, non appare manifestamente infondata la deduzione secondo la quale sia da ritenere illegittima la componente tariffaria per il 2014 rappresentata dai conguagli regolatori applicati in relazione all'ampio periodo temporale 2005-2011.

L'AEEGSI all'art 31 dell'Allegato A della Deliberazione n. 643 del 2013, ha marcato una netta distinzione tra vecchio e nuovo metodo tariffario, e a tal fine ha statuito che i conguagli relativi a periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore



(sino cioè all'anno 2011 compreso), debbano essere quantificati ed approvati dagli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti competenti e comunicati all'Autorità stessa entro il 30 giugno 2014.

La predetta autorità ha inoltre individuato le regole da seguire nell'addebito in bolletta, ai fini del rispetto del principio di trasparenza. In particolare l'art. 29 della delibera ha statuito che *“I conguagli determinati da Enti d'Ambito e altri soggetti competenti relativi a periodi precedenti l'entrata in vigore del MTT, e non inseriti nel calcolo del VRG per gli anni 2012 e 2013, devono essere espressi in unità di consumo ed evidenziati in bolletta separatamente dalle tariffe approvate per l'anno in corso utilizzando le regole indicate all'Articolo 31 e successivi.”*

Con l'art. 31 è stato poi stabilito che *“Al fine di favorire la massima trasparenza per gli utenti, la riscossione dei conguagli di cui al precedente comma 31.1 deve attenersi alle seguenti regole:*

- a) i conguagli devono essere espressi in unità di consumo, ovvero il conguaglio totale deve essere diviso per i metri cubi erogati nell'anno (a - 2), ed il risultato così ottenuto deve essere applicato in funzione del consumo degli utenti nel medesimo anno;*
- b) i conguagli devono essere evidenziati in bolletta separatamente dalle tariffe approvate per l'anno in corso;*
- c) è fatto obbligo di esplicitare il periodo di riferimento dei conguagli.*

E' quindi corretto affermare che i “conguagli regolatori” o “partite pregresse”, oggetto del presente giudizio, non sono riconducibili al concetto di conguaglio per consumi effettuati e non fatturati, non sono cioè somme dovute dall'utente sulla base delle tariffe in uso e non ancora richieste in relazione ai consumi effettivi.

In ordine alla natura di tali pretese, occorre richiamare il comunicato dell'AEEGSI del 6 ottobre 2014, nel quale è stato chiarito che *“la quantificazione di tali importi è decisa dall'Ente d'Ambito o dal soggetto competente sulla base del metodo tariffario previgente al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione del settore, e che i conguagli in esame non derivano dall'applicazione delle nuove regole tariffarie definite dall'Autorità, ma dalla necessità, valutata dai soggetti*



competenti nel quadro regolamentare precedente, di assicurare la copertura di partite di costo sorte nel passato”.

Alla luce delle precisazioni sopra riportate non appare, dunque, manifestamente infondata la deduzione secondo cui le disposizioni, di rango secondario, con le quali l’AEEGSI ha autorizzato ora per allora che fossero recuperate le partite di costo sorte nel passato, siano illegittime per violazione di legge, non sussistendo alcuna norma di rango primario in virtù della quale sia possibile, ora per allora, recuperare costi che i gestori non abbiano, in passato, recuperato sulla base del metodo tariffario normalizzato (D.M: 1 agosto 1996).

Non appare, infatti, manifestamente infondato il dubbio circa l’effettiva sussistenza in capo all’autorità amministrativa nazionale (AEEGSI) del potere di individuare, ora per allora, al fine di dare attuazione al principio del recupero dei costi, un’integrazione tariffaria, richiesta dal gestore nel 2016 quale componente della tariffa dovuta nel 2014, tesa al recupero di somme che avrebbero dovuto essere recuperate in passato in base alle disposizioni regolamentari all’epoca vigenti, avendo la giurisprudenza, in più occasioni, chiarito che le nuove tariffe possono trovare applicazione solo per il futuro.

Vi è poi da osservare che, pur nell’ipotesi in cui possa ritenersi legittima l’autorizzazione concessa dall’AEEGSI ai gestori di recuperare ora per allora le “*partite di costo sorte nel passato*”, non appare manifestamente infondata la deduzione secondo cui nell’applicare, in concreto, le disposizioni (di rango secondario) di cui all’art. 31 della deliberazione dell’AEEGSI, l’autorità d’ambito sarda (Delibera n.18 del 26/06/2014 del Commissario della Gestione Straordinaria per la Regolazione del Servizio Idrico Integrato della Sardegna), abbia illegittimamente conteggiato in un’unica soluzione i costi complessivi del servizio erogato nell’ampio arco temporale 2005 – 2011, facendoli poi integralmente gravare sulle utenze attive dell’anno 2014, in funzione dei consumi registrati in relazione alle utenze attive nel 2012.



Peraltro, anche nell'ipotesi in cui possa ritenersi corretto il metodo adottato in concreto dall'Autorità d'Ambito sarda per la determinazione dei conguagli regolatori, non appare manifestamente infondata l'eccezione di prescrizione sollevata dagli attori.

Ai sensi dell'art. 2935 c.c., *“La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere”*.

La stessa Abbanoa ,nella bolletta relativa ai conguagli richiesti, riconosce come anche il metodo tariffario normalizzato prevedesse la possibilità di recuperare i costi, seppur nei limiti del prezzo K (D.M. 1 agosto 1996).

A sua volta l'AEEGSI, nel comunicato del 6 ottobre 2014, come già detto prima, ha chiarito come la quantificazione delle partite pregresse sia stata operata *“dall'Ente d'Ambito o dal soggetto competente sulla base del metodo tariffario previgente”*.

Ha ulteriormente precisato la predetta Autorità che *“i conguagli in esame non derivano dall'applicazione delle nuove regole tariffarie definite dall'Autorità, ma dalla necessità, valutata dai soggetti competenti nel quadro regolamentare precedente, di assicurare la copertura di partite di costo sorte nel passato”*.

Il che rende non manifestamente infondata la deduzione secondo cui il diritto del gestore di “recuperare” i costi per gli anni dal 2005 al 2011 già esistesse e ben potesse essere esercitato, sebbene in base ai metodi di calcolo previsti allora dal D.M. 1 agosto 1996.

Per tutte le ragioni esposte deve essere affermata la non manifesta infondatezza della proposta domanda.

D) I criteri di inclusione nella classe

Il comma 9 lettera a) dell'art. 140-*bis* citato stabilisce che il tribunale, accertata l'ammissibilità dell'azione di classe proposta, definisce *“i caratteri dei diritti individuali oggetto del giudizio, specificando i criteri in base ai quali i soggetti che chiedono di aderire sono inclusi nella classe o devono ritenersi esclusi dall'azione”*.



Nel caso in esame la classe, specificamente definita nel dispositivo della presente ordinanza, deve essere individuata in relazione a tutti i titolari di utenze idriche ABBANOIA nel territorio della Sardegna che siano stati destinatari della richiesta da parte del gestore di pagamento di somme asseritamente dovute a titolo di partite pregresse o conguagli per il periodo 2005 – 2011 relativi (come esplicitato in bolletta) *“alla componente tariffaria di competenza 2014, sulla base della delibera n. 18 del 26/06/2014 dell’ente d’ambito della Sardegna (quantificazione e riconoscimento dei conguagli spettanti al gestore per partite pregresse) e della Determina dell’amministratore unico Abbanoa n. 281 del 31/12/2014, nel rispetto delle modalità di cui all’art. 31 all A alla deliberazione dell’Autorità per l’energia elettrica, il gas ed il sistema idrico n. 643/2013/R/IDR”*.

Ferma la necessità che il provvedimento destinato a definire, nel merito, il giudizio debba essere assunto con sentenza, forma imposta dalla norma citata, ritiene il Collegio che le disposizioni relative al procedimento del giudizio di merito debbano essere riservate a successiva ordinanza nel corso del medesimo, quando si avrà il quadro completo delle adesioni, ed una volta superata positivamente la verifica degli adempimenti stabiliti in punto di pubblicità e comunicazioni. E ciò in linea, peraltro, con quanto espressamente previsto dall’art. 140 *bis* comma 11 cod. consumo.

Deve inoltre essere fissata l’udienza di verifica degli adempimenti previsti dall’ordinanza ammissiva dell’azione di classe, essendo a ciò finalizzata la disposizione contenuta nel comma 11 dell’art. 140 *bis* cod. consumo, secondo cui *“il tribunale determina altresì il corso della procedura”*.

Considerato l’ambito territoriale nel quale sono ubicate le utenze i cui titolari sono potenzialmente interessati ad aderire alla presente azione (l’intero territorio della Sardegna), appare necessario che la pubblicità prevista dall’art. 140-*bis* comma 9 cod. consumo, da effettuare entro il termine del 28 febbraio 2018, consista:



- nella pubblicazione del dispositivo della presente ordinanza per due volte nel quotidiano L'Unione Sarda e per due volte nel quotidiano la Nuova Sardegna, una volta nel mese di gennaio 2018 e una volta nel mese di febbraio 2018;

- nell'affissione del testo integrale della presente ordinanza per 60 giorni consecutivi nell'albo dei comuni di Cagliari, Oristano, Nuoro, Sassari, Olbia e Lanusei.

Ritiene il Collegio che la pubblicazione per estratto, limitata al solo dispositivo dell'ordinanza, sui due quotidiani più letti nel territorio regionale, sia sufficiente a conseguire lo scopo di rendere nota al maggior numero possibile di interessati l'iniziativa degli attori e le condizioni per aderirvi, e ciò in quanto nel dispositivo sono indicate in maniera sufficientemente chiara su quali domande è ammessa l'azione di classe, come si compone la classe, quali sono le condizioni per aderirvi ed il luogo dove è possibile leggere l'ordinanza per esteso.

Pertanto, soddisfatte queste esigenze, non vi sono motivi per imporre agli attori l'inutile costo della pubblicazione per intero nei quotidiani indicati sopra.

Ai sensi dell'art. 140-*bis*, comma 9, lettera b, cod. consumo, appare congruo assegnare il termine perentorio di 90 giorni dalla scadenza del termine per l'esecuzione della pubblicità (28 febbraio 2018), entro il quale gli atti di adesione, anche a mezzo della parte attrice, possono essere depositati nella cancelleria di questo Tribunale.

PER QUESTI MOTIVI

IL TRIBUNALE

- 1.** accerta la propria giurisdizione;
- 2.** rigetta l'istanza della convenuta per la chiamata in causa dell'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna;



3. dichiara ammissibile l'azione di classe proposta con riferimento alle seguenti domande:
- per accertare e dichiarare non dovute le somme richieste per partite pregresse "conguaglio anni 2005-2011" di cui alle fatture allegate al presente giudizio;
 - per accertare e dichiarare prescritto l'importo richiesto a titolo di conguaglio regolatore o partite pregresse da Abbanoa spa per gli anni 2005/2011;
 - per accertare e dichiarare che il gestore Abbanoa S.p.A. è tenuto a restituire quanto già versato a tale titolo dagli utenti aderenti e/o proponenti a titolo di conguagli regolatori o partite pregresse;
4. dichiara che possono aderire alla presente azione di classe tutti i titolari di utenze idriche ABBANOA nel territorio della Sardegna che abbiano ricevuto la richiesta per il pagamento di somme asseritamente dovute a titolo di "*partite pregresse o conguagli*", in relazione al periodo ricompreso dal 2005 al 2011, e indicate in bolletta quali somme "*relative alla componente tariffaria di competenza 2014, sulla base della delibera n. 18 del 26/06/2014 dell'ente d'ambito della Sardegna (quantificazione e riconoscimento dei conguagli spettanti al gestore per partite pregresse) e della Determina dell'amministratore unico Abbanoa n. 281 del 31/12/2014, nel rispetto delle modalità di cui all'art. 31 all A alla deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico n. 643/2013/R/IDR*;
5. riserva all'esito della verifica della regolarità degli adempimenti pubblicitari disposti con la presente ordinanza la decisione sulla disciplina che regolerà il processo;
6. dispone che la pubblicità prevista dall'art. 140-*bis* comma 9 cod. consumo, consista:



a. nella pubblicazione del dispositivo della presente ordinanza, per due volte, nel quotidiano L'Unione Sarda e, per due volte, nel quotidiano La Nuova Sardegna, una volta nel mese di gennaio 2018 e una volta nel mese di febbraio 2018;

b. nella affissione del testo integrale della presente ordinanza per 60 giorni nell'albo dei comuni di Cagliari, Oristano, Nuoro, Sassari, Olbia e Lanusei;

8. assegna il termine del 28 febbraio 2018 per effettuare la pubblicità di cui al punto che precede;

9. fissa il termine perentorio di 90 giorni, decorrenti dalla scadenza del termine fissato per l'esecuzione della pubblicità (28 febbraio 2018), entro il quale gli atti di adesione, anche a mezzo della parte attrice, possono essere depositati nella cancelleria di questo Tribunale;

10. dispone che la pubblicazione per estratto di cui al punto 7.a, che precede, contenga l'intestazione "Tribunale di Cagliari", il numero del RAC, il nome delle parti e dei difensori, il dispositivo, omissi i motivi;

11. rinvia all'udienza collegiale del 5 luglio 2018, ore 11,30 per la verifica degli adempimenti disposti con la presente ordinanza;

12. dispone che la presente ordinanza venga comunicata dalla cancelleria:

a. alle parti;

b. al Ministero dello Sviluppo Economico, ai sensi dell'art. 140 bis comma 9, lett. b) codice del consumo.

Così deciso nella camera di consiglio del 28 novembre 2017

Cagliari, 1 dicembre 2017

Il Presidente

Dott. Angelo Leuzzi

Il Giudice estensore

Dott.ssa Maria Grazia Cabitza

