



TRIBUNALE ORDINARIO di NUORO
SEZIONE COLLEGIALE CIVILE

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Riccardo Massera	Presidente
dott. Tiziana Longu	Giudice Relatore
dott. Daniele Dagna	Giudice

nel procedimento per reclamo iscritto al n. r.g. **212/2018**, a cui è riunito il procedimento iscritto al n. r.g. **214/2018**, promossi da:

EGAS ENTE DI GOVERNO DELL'AMBITO DELLA SARDEGNA (C.F. 02865400929) con il patrocinio dell'AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO DI CAGLIARI elettivamente domiciliato in VIA DANTE 23 09128 CAGLIARI presso gli uffici dell'AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO

ABBANO S.P.A (C.F. 02934390929) con il patrocinio dell'avv. CAMPAGNANO ENRICO, dell'avv. MACCIOTTA GIUSEPPE e dell'avv. STAJANO ERNESTO, elettivamente domiciliata in VIA GIOVANNI XXIII N. 8 08100 NUORO presso l' avv. MULAS FABRIZIO

RECLAMANTI

contro

ADICONSUM ASSOCIAZIONE A DIFESA DEI CONSUMATORI E AMBIENTE-SARDEGNA (C.F. 92116540920) con il patrocinio dell'avv. DORE FRANCO e dell'avv. TOLA CARLO, elettivamente domiciliata in VIA DANTE 22 NUORO presso l' avv. MARONGIU ANGELO

RECLAMATA

e

UTILITALIA, con il patrocinio dell'avv. CRISTIANO PASQUALE

INTERVENUTA

Ha emesso la seguente

ORDINANZA

Con ricorso ai sensi dell'art. 140, comma 8° del codice del consumo, depositato in data 17.7.2017, l'Adiconsum – Associazione a Difesa dei Consumatori e Ambiente - Sardegna ha chiesto ordinarsi alla società Abbanoa s.p.a. di astenersi dal richiedere ai clienti-utenti del SII il pagamento della somma a titolo di “conguagli partite pregresse 2005-2011” e, per l'effetto, ordinarsi all'Abbanoa s.p.a. di astenersi dall'inviare agli utenti del SII “preavvisi di distacco e



sospensione della fornitura” contenenti le somme pretese per il titolo per cui è causa; inibirsi alla società convenuta di porre in essere gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti e in particolare le attività finalizzate ad interrompere l'erogazione dell'acqua nei confronti degli utenti che non hanno provveduto al pagamento di quanto preteso a titolo di “conguagli partite pregresse 2005-2011”; adottarsi le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate; ordinarsi la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani nazionali o locali; fissarsi un termine per l'adempimento e disporsi, in caso di inadempimento, il pagamento di una somma di denaro. La parte ricorrente ha eccepito l'inammissibilità della pretesa del pagamento di un “conguaglio relativo agli anni 2005-2011” in quanto assume la sostanza di un finanziamento indebito; che il conguaglio non è altro se non un aumento tariffario, tanto è vero che lo si considera soggetto al price cap che investe la tariffa; che la pretesa si fonda su provvedimenti amministrativi insuscettibili di applicazione retroattiva, tra l'altro con riferimento al periodo 2005-2011 quando non poteva essere operato alcun aumento della spesa per il servizio idrico, in quanto era stato raggiunto il limite di aumento previsto dal sistema tariffario; che la delibera n. 18 del 26.6.2014 adottata dal Commissario della Gestione straordinaria per la Regolazione del SI della Sardegna è illegittima, in quanto adottata da un soggetto privo di attribuzione; che la pretesa di far pagare agli utenti un conguaglio per gli anni 2005-2011 non trova giustificazione nel rapporto contrattuale che non prevede integrazioni del corrispettivo e viola il principio della tutela dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica; che l'Abbanoa s.p.a. ha intrapreso la procedura di slaccio nei confronti degli utenti che non hanno provveduto al pagamento del conguaglio, nonostante la questione relativa alla legittimità della pretesa fosse stata sottoposta alla cognizione del tribunale.

Tramite comparsa depositata il 18.9.2017 si è costituita l'Abbanoa s.p.a., la quale ha chiesto dichiararsi il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a favore del giudice amministrativo; dichiararsi l'inammissibilità del ricorso cautelare; rigettarsi le avverse domande in quanto infondate.

In particolare la società convenuta ha eccepito che le contestazioni avanzate dall'Associazione riguardano la legittimità delle determinazioni adottate dall'Autorità di settore, in quanto tali sottratte alla giurisdizione ordinaria; che il Gestore si limita ad applicare la tariffa determinata sulla base delle prescrizioni e delle regole definite dall'AEEGSI e dall'Autorità d'Ambito; che le “partite pregresse” rappresentano uno specifico elemento della tariffa; che con il nuovo metodo tariffario idrico, subentrato all'MTN, i costi sostenuti in precedenza dal Gestore sono stati inseriti in un nuovo sistema regolatorio; che il comportamento dell'Abbanoa s.p.a. è stato ritenuto legittimo dal Consiglio di Stato; che l'AEEGSI ha conferito mandato alla Cassa Conguagli per il Settore Elettrico per l'erogazione in due tranches, a favore di Abbanoa s.p.a., di un importo complessivo di €



90.000.000,00 a titolo di anticipazione finanziaria, che dovranno essere restituiti mediante 8 rate semestrali a decorrere dal 30.6.2016 e che ha consentito alla società di ampliare la richiesta delle partite pregresse sino al 2019.

Con comparsa depositata il 7.9.2017 si è costituita in giudizio l'Egas – Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna, la quale ha chiesto il rigetto del ricorso.

Tramite ordinanza depositata il 26.1.2018 il Tribunale, in accoglimento del ricorso, ha ordinato all'Abbanoa di astenersi dal chiedere ai clienti-utenti del SII il pagamento di somme a titolo di "conguagli partite pregresse 2005-2011", di astenersi dall'inviare agli utenti "preavvisi di distacco e sospensione della fornitura riguardanti le somme pretese al titolo predetto, e di cessare ogni attività di riscossione connessa e conseguente agli atti predetti"; ha ordinato la pubblicazione del dispositivo dell'ordinanza su "La Nuova Sardegna" e l'"Unione Sarda" e ha determinato nell'importo di € 516,00 la sanzione per ogni violazione di quanto disposto.

Tramite due ricorsi distinti, depositati il 12.2.2018, l'Egas e l'Abbanoa s.p.a. hanno chiesto la riforma del provvedimento impugnato. In particolare la società reclamante ha evidenziato che risulta particolarmente problematico ottemperare all'ordine del giudice, considerato il numero molto elevato di utenze, le difficoltà nell'escludere dai software gestionali gli atti concernenti il recupero delle partite pregresse e la necessità di sospendere le azioni esecutive già in corso.

Con comparsa depositata il 30.3.2018 è intervenuta in giudizio l'Utilitalia, la quale ha chiesto, in via pregiudiziale, dichiararsi il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo; in via preliminare, dichiararsi l'inammissibilità dell'azione proposta da Adiconsum Sardegna per difetto di legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 140 del Codice del Consumo; dichiararsi l'inammissibilità dell'azione proposta.

Con comparsa depositata il 30.3.2018 si è costituita l'Adiconsum, che ha chiesto il rigetto dei reclami.

- Preliminarmente dev'essere esaminata l'eccezione relativa al difetto di giurisdizione sollevata dalle parti reclamanti.

Secondo l'orientamento costante della giurisprudenza, la giurisdizione dev'essere determinata sulla base della domanda, ma a tal fine rileva, non già la prospettazione delle parti, bensì il così detto *petitum sostanziale*, che va identificato soprattutto in funzione della causa petendi, ossia dell'intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico di cui essi sono manifestazione ed in base al quale la domanda viene identificata (Cass., ord. 5 dicembre 2011, n. 25927; Cass. civ., sez. un., ord. 22 settembre 2014, n. 19893, che richiama Sez. un., n. 1139 del 2007, secondo cui "ai fini del riparto



tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti sono manifestazione”; v. altresì Cass. civ., sez. un., n. 22661/2006).

Nel caso di specie, l’Adiconsum ha agito ai sensi dell’art. 140, D. Lgvo 206/2005, allo scopo di inibire la pretesa rivolta agli utenti dal Gestore Idrico del pagamento di somme a titolo di “conguaglio partite pregresse per gli anni 2005-2011” e la connessa minaccia di sospensione della fornitura in caso di mancato pagamento.

Come risulta dalla documentazione prodotta, tale tariffa è stata calcolata sulla base della Delibera n. 18 del 26.6.2014 dell’Ente d’Ambito della Sardegna e della Determina dell’Amministratore Unico Abbanoa s.p.a. n. 281 del 31.12.2014, nel rispetto delle modalità di cui all’art. 31 allegato A alla Deliberazione dell’AEEGSI n. 643/2013/R/IDR.

In particolare, l’art. 2 della Deliberazione dell’AEEGSI richiamata ha stabilito che “ai fini dell’aggiornamento tariffario, sono definite le seguenti componenti di costo del servizio: a) costi delle immobilizzazioni, intesi come la somma degli oneri finanziari, degli oneri fiscali e delle quote di ammortamento a restituzione dell’investimento; b) costi operativi, intesi come la somma dei costi operativi endogeni alla gestione, dei costi afferenti l’energia elettrica, le forniture all’ingrosso, gli oneri relativi a mutui e canoni riconosciuti agli enti locali e delle altre componenti di costo; c) eventuale componente di anticipazione per il finanziamento dei nuovi investimenti; d) componente relativa ai costi ambientali e della risorsa; e) componente relativa ai conguagli. 2.2 La determinazione delle componenti di costo di cui al precedente comma e l’aggiornamento delle tariffe applicate sono effettuati in conformità all’Allegato A alla presente deliberazione, di cui forma parte integrante e sostanziale”. L’art. 31 dell’allegato A, intitolato “Quantificazione e riconoscimento delle partite pregresse” prevede che gli eventuali conguagli relativi a periodi precedenti al trasferimento all’Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore, e non già considerati ai fini del calcolo delle precedenti determinazioni tariffarie, sono quantificati e approvati, entro il 30.6.2014, dagli Enti d’Ambito o dagli altri soggetti competenti e comunicati all’Autorità. La delibera n. 18 del 26.6.2014 ha “approvato la quantificazione e il riconoscimento dei conguagli relativi alle partite pregresse ante 2012 pari a 106,71 M€ così come descritti nella relazione di cui all’allegato 1 alla presente deliberazione “Quantificazione e riconoscimento dei conguagli spettanti al gestore per partite precedenti al 2012”.



L'Adiconsum ha eccepito l'illegittimità della pretesa dell'Abbanoa s.p.a. nei confronti degli utenti per il pagamento delle somme a titolo di "conguagli partite pregresse per gli anni 2005-2011" in quanto non fondata sul contratto, che non prevede integrazioni retroattive del corrispettivo, e lesiva del legittimo affidamento dell'utente, oltre che sulla prescrizione della pretesa avanzata dall'Abbanoa s.p.a.

Secondo ciò che dispone l'art. 133, l. c), D. Lvo 104/2010, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonché afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di pubblica utilità.

Come è noto, la tariffa del servizio idrico ha natura di corrispettivo di una prestazione complessa, che trova la sua fonte nel contratto d'utenza (v. Cass., n. 9500/2018; Cass., n. 24312/2014).

La domanda avanzata dall'Adiconsum si basa sull'insussistenza dell'obbligo degli utenti di corrispondere una parte del corrispettivo, e più precisamente le somme richieste a titolo di conguaglio delle partite pregresse, sulla premessa che il gestore del SII non poteva applicare tale tariffa con efficacia retroattiva in relazione ai consumi già effettuati in maniera peggiorativa per gli utenti.

La domanda, riguardante rapporti individuali di utenza, non ha ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti generali di revisione tariffaria, ma è diretta a rilevare l'illegittimità della tariffa applicata.

Si tratta di una controversia che, tenendo conto del petitum sostanziale, concerne diritti soggettivi di fonte contrattuale, anche se comporta un'indagine di tipo incidentale sugli atti amministrativi, al fine di valutare l'esistenza del potere dell'Autorità di disporre tariffe correlate a consumi già effettuati. Come ha evidenziato la giurisprudenza di legittimità, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo postula l'inerenza della controversia ad una situazione di potere della Pubblica Amministrazione, là dove la controversia avente ad oggetto rapporti individuali di utenza non vede coinvolta la Pubblica Amministrazione come autorità. Né la giurisdizione del giudice amministrativo è configurabile per il fatto che la controversia investe l'atto amministrativo generale con il quale sono determinate le tariffe per i vari tipi di utenze, atteso che, al riguardo, viene in rilievo il potere del giudice ordinario di disapplicare gli atti amministrativi



illegittimi, la cui efficacia condizioni l'esistenza e il contenuto del diritto sostanziale costituente l'oggetto del processo (v. Cass., n. 14491/2003; Cass., n. 24306/2010).

Di conseguenza, alla luce delle considerazioni svolte, deve ritenersi la giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di controversia inerente canoni e altri corrispettivi, sottratta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

- L'eccezione relativa al difetto di legittimazione dell'Adiconsum Sardegna non può essere accolta.

Secondo ciò che dispone l'art. 140 D. Lvo 206/2005 l'azione a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti può essere esercitata dalle associazioni dei consumatori e degli utenti inserite nell'elenco di cui all'art. 137, vale a dire l'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale.

Nel caso di specie l'azione è stata esercitata dall'Adiconsum – Associazione a Difesa dei Consumatori e Ambiente – Sardegna, quale struttura dell'Adiconsum Nazionale. Secondo ciò che dispone l'art. 4 dello Statuto dell'Adiconsum, "l'Adiconsum Nazionale si articola nei livelli: regionale/interregionale e territoriale, secondo le modalità previste dal Regolamento di attuazione dello Statuto e può organizzarsi anche a livello europeo ed internazionale". Tali strutture, pur essendo "emanazione di Adiconsum", sono dotate di autonomi Statuti e Regolamenti conformi allo statuto nazionale. "Le strutture regionali/interregionali e territoriali, per il territorio di competenza, sono titolari delle decisioni di politica consumerista nell'ambito degli indirizzi fissati dall'Associazione Nazionale. Le strutture territoriali possono disporre di sedi periferiche (zonali o comunali) quando ciò sia richiesto da esigenze di funzionalità (...) Su proposta della Presidenza Nazionale al Consigli Nazionale, sentiti i territori interessati, si possono attivare processi di accorpamento sia regionali che territoriali, al fine di realizzare gestioni economiche-organizzative sostenibili". Secondo ciò che prevede lo Statuto dell'Adiconsum e dell'Adiconsum Sardegna, il congresso regionale elegge i delegati del congresso nazionale dell'Adiconsum.

Considerato che l'Adiconsum Sardegna, per espressa previsione dello Statuto, costituisce un'articolazione territoriale dell'Adiconsum nazionale, chiamata ad occuparsi delle decisioni di politica consumerista nell'ambito territoriale di competenza, deve ritenersi la legittimazione ad agire della struttura territoriale ai sensi dell'art. 140, D. Lgvo 206/2005, in quanto l'associazione appare un ente chiamato ad operare quale organo interno dell'associazione nazionale per i problemi che assumono valenza territoriale.

- L'intervento dell'Utilitalia nel presente giudizio non può ritenersi inammissibile, come sostenuto dall'Adiconsum.



Come emerge dalla comparsa di intervento, l'ente è intervenuto per sostenere le ragioni dell'Abbanoa s.p.a., associata alla Federazione Nazionale che riunisce le Aziende operanti nei servizi pubblici dell'Acqua, dell'Ambiente dell'Energia Elettrica e del Gas. Considerato che la Federazione è intervenuta anche nel giudizio di merito, deve ritenersi ammissibile l'intervento adesivo promosso dall'Utilitalia, tenuto conto anche della natura peculiare del reclamo, non assimilabile all'impugnazione in sede di appello.

- Con riferimento al merito, va evidenziato che la previsione del conguaglio relativo a periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore è stata fondata dall'AEEGSI sulla previsione dell'art. 154, comma 1, D. Lgvo 152/2006, ai sensi del quale "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'ente di governo dell'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".

Come è noto, tale principio trova riscontro anche nel diritto comunitario: l'art. 9 della direttiva della Comunità Europea 2000/60/CE, che enuncia il principio del recupero dei costi dei servizi idrici; la comunicazione della Commissione COM (2000) 477 del 26 luglio 2000, per la quale la politica di tariffazione deve tenere conto dei "costi finanziari", comprendenti anche i costi del capitale; la comunicazione della Commissione COM (2012) 672 che effettua (si veda il punto 3.1.1) un esplicito richiamo al recupero dei costi finanziari dei servizi idrici; la comunicazione della Commissione COM (2012) 673 del 14 novembre 2012, che conferma la necessità di piena attuazione del citato art. 9 della direttiva sul recupero dei costi dei servizi idrici; la comunicazione della Commissione COM (2007) 414 del 18 luglio 2007, che ribadisce la necessità del rispetto dell'art. 9 menzionato.

In ordine all'elaborazione del metodo che definisca le componenti di costo da riconoscere nella tariffa e le metodologie di calcolo della stessa, è intervenuto il D.M. 1 agosto 1996, con cui è stato approvato il Metodo Tariffario Normalizzato (MTN). Come ha sottolineato anche la giurisprudenza amministrativa (v. TAR Lombardia 18 giugno 2014, n. 1593), il decreto è ispirato, oltre che al principio del "full cost recovery", al criterio del c.d. "price cap": in base a tale criterio, l'autorità competente, applicando il MTN, approva una tariffa il cui ammontare sia tale da assicurare la copertura dei costi di investimento ed operativi che il gestore dovrà presumibilmente sostenere per l'erogazione del servizio. "Gli operatori sono quindi indotti a seguire politiche di



efficientamento, in modo da contenere, nel concreto, i costi al di sotto dei parametri presi a riferimento per il calcolo delle tariffe e conseguire così un utile. Per quanto riguarda in particolare i costi operativi, la tariffa è calcolata sulla base del confronto tra "valori modellati", calcolati sulla base di formule normative, e valori reali previsti nel piano finanziario, in modo da conseguire livelli progressivi di efficienza (cfr. art. 1 e art. 6 del MTN, in base al quale nel determinare la tariffa reale media da applicare nel periodo della durata del piano, l'Ambito delibera un coefficiente di miglioramento dell'efficienza che il gestore, anche per effetto dei previsti investimenti deve rispettare mediante riduzione della componente tariffaria relativa ai costi operativi)". Va precisato che sia i valori modellati che quelli che risultano dal piano finanziario sono valori ipotetici, basati sulle previsioni di costo che l'operatore dovrà sostenere. Deve pertanto ritenersi che il modello normativo per la determinazione delle tariffe, anche se prevede il riconoscimento dei costi effettivi, non assicura l'effettivo rimborso di tutte le voci negative realmente sostenute dal gestore, emergenti a seguito di una valutazione ex post: il riferimento ai costi effettivi indica la necessità di considerare tutte le voci negative che, secondo una valutazione ex ante, dovranno essere sopportate per la prestazione richiesta. "La ratio che ha ispirato questo modello è evidentemente quella di evitare il fenomeno dei rimborsi a piè di lista, in modo da spingere gli operatori a perseguire politiche di efficientamento che si ripercuotano positivamente su tutto il sistema" (cfr. TAR Umbria, sez. I, 5 maggio 2011 n. 126).

Il DPCM del 20.7.2012 ha attribuito all'AEEGSI il compito di definire le componenti di costo - inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, di predisporre e rivedere periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori, prevedendo forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge e di fissare le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe.

Con la delibera dell'AEEGSI n. 585/2012 è stato introdotto il metodo tariffario transitorio (MTT), da applicarsi per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012-2013, cui è seguita la delibera dell'AEEGSI n. 643/2013 che ha introdotto nuove modalità per la determinazione delle tariffe (cd. Nuovo Metodo tariffario): tale delibera ha stabilito che per la determinazione delle tariffe riferite agli anni 2014 e 2015 devono essere presi in considerazione i costi risultanti dai bilanci rispettivamente degli anni 2012 e 2013.

Come è stato evidenziato, l'art. 2 della Deliberazione dell'AEEGSI richiamata ha stabilito che, ai fini dell'aggiornamento tariffario, tra le componenti di costo del servizio, è compresa la



componente relativa ai conguagli, da determinarsi in conformità all'allegato A della deliberazione. L'art. 31 dell'allegato A, intitolato "Quantificazione e riconoscimento delle partite pregresse" prevede che gli eventuali conguagli relativi a periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore, e non già considerati ai fini del calcolo delle precedenti determinazioni tariffarie, sono quantificati e approvati, entro il 30.6.2014, dagli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti competenti e comunicati all'Autorità. I conguagli devono essere espressi in unità di consumo, ovvero il conguaglio totale dev'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. La delibera n. 18 del 26.6.2014 del Commissario del SII per la Sardegna ha "approvato la quantificazione e il riconoscimento dei conguagli relativi alle partite pregresse ante 2012 pari a 106,71 M€ così come descritti nella relazione di cui all'allegato 1 alla presente deliberazione "Quantificazione e riconoscimento dei conguagli spettanti al gestore per partite precedenti al 2012".

Ciò premesso, deve escludersi che il potere dell'AEEGSI di definire le componenti di costo per la determinazione della tariffa del servizio idrico secondo il principio del recupero dei costi efficienti comprenda la possibilità di applicare un'integrazione tariffaria commisurata a consumi già effettuati. Pur potendosi ritenere legittima la previsione, tra le componenti della tariffa, di quella relativa ai conguagli, al fine di assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio sostenuti negli anni precedenti, non può sostenersi la legittimità della commisurazione del conguaglio ai consumi degli anni precedenti, come quello in esame: la quantificazione del conguaglio sulla base dei consumi erogati nell'anno 2012, come è stato fatto nel caso di specie, si risolve nell'introduzione di una tariffa integrativa retroattiva applicata su consumi effettuati in anni precedenti, che appare illegittima, sia per la violazione del principio di irretroattività degli atti amministrativi (v. Cass., n. 9344/2004; Cass., n. 6942/2004); sia per la violazione dei principi posti a fondamento del rapporto negoziale, e in particolare del principio di affidamento e della regola della buona fede nell'esecuzione del contratto, nella misura in cui consente una modifica unilaterale del corrispettivo pattuito o comunque previsto al momento della somministrazione con riferimento a forniture già effettuate.

Tale conclusione non appare in contrasto con quanto rilevato dal Consiglio di Stato nella decisione più volte richiamata dai reclamanti: il Consiglio di Stato si è limitato a rilevare che "una volta che la regolazione tariffaria richiesta intervenga in un periodo di gestione ormai chiuso, nel quale l'Autorità d'ambito competente non ha provveduto a stabilire gli adeguamenti tariffari, e dunque la determinazione debba avvenire "ora per allora", la verifica tecnica si sostanzia in una quantificazione delle partite di debito-credito a conguaglio senza alcun limite di prezzo. L'unico



limite da rispettare, come ha debitamente specificato l'ausiliario, è quello, affermato anche dalla sentenza del Tribunale amministrativo di Latina del 22 aprile 2011, n. 357, più volte citata, conforme del resto al precetto normativo primario, di riconoscere al gestore solo i costi "giustificati" e rispondenti alle "variazioni strutturali" del servizio, ovvero all'incremento degli investimenti o all'ottimizzazione dei costi di gestione". I provvedimenti regolatori riferiti ad anni precedenti non sono propriamente qualificabili come ad effetti retroattivi, poiché si tratta di atti che, piuttosto, dispongono "ora per allora" con un tipico fenomeno di retrodatazione, nel quale l'Amministrazione ha valutato la situazione di fatto e di diritto esistente alla data in cui i provvedimenti stessi sono destinati a produrre effetto, sulla scorta delle informazioni e dei dati relativi agli anni di riferimento delle tariffe. Come ha evidenziato il Consiglio di Stato, la determinazione "ora per allora" è giustificata, in particolare, laddove trovi la propria ragione nel comportamento inadempiente del soggetto onerato nel fornire prontamente e compiutamente le informazioni e i dati richiesti (v. Cons. Stato, Sez. VI, 5 gennaio 2015, n. 3).

- Per quanto concerne i giusti motivi d'urgenza richiesti dall'art. 140, comma 8, del codice del consumo, va preliminarmente evidenziato che tale requisito non richiede l'esistenza di un pregiudizio grave e irreparabile. L'azione inibitoria si caratterizza per operare in contesti particolarmente sensibili, di forte impatto sociale, che richiedono una tutela non necessariamente correlata ad un danno già conclamato, ma che è diretta ad evitare le possibili ricadute negative del comportamento da inibire per la sua potenzialità di propagazione degli effetti dannosi.

In tale prospettiva i giusti motivi d'urgenza vanno correlati alla tutela degli interessi collettivi e alla necessità di evitare che un intervento ritardato dal tempo necessario per la definizione del giudizio di merito svuoti la ratio della tutela, consentendo quelle ricadute negative sulla collettività che si vorrebbero evitare con l'azione inibitoria.

Ciò premesso, considerato il rilevante numero di utenti coinvolti, il carattere essenziale del servizio idrico, l'interesse dei consumatori a non essere privati di un bene fondamentale come l'acqua, l'interesse degli utenti ad evitare l'esercizio di azioni esecutive per il mancato pagamento delle somme richieste a titolo di conguaglio, si ritiene che sussistano i giusti motivi per ordinare all'Abbanoa s.p.a. di astenersi dall'inviare agli utenti "preavvisi di distacco e sospensione della fornitura" riguardanti le somme a titolo di "conguagli partite pregresse 2005-2011" e di cessare ogni attività di riscossione coattiva connessa e conseguente alla richiesta di pagamento delle somme pretese a tale titolo.

Non si ritiene sussistano, invece, i presupposti per ordinare all'Abbanoa s.p.a. di astenersi dal chiedere agli utenti il pagamento delle somme a titolo di "conguagli partite pregresse 2005-2011",



non potendo ritenersi che la mera richiesta di pagamento integri i “giusti motivi d’urgenza” che giustificano l’azione cautelare.

Pertanto, il provvedimento impugnato dev’essere riformato nella sola parte in cui ha inibito all’Abbanoa di chiedere ai clienti-utenti il pagamento delle somme a titolo di conguaglio delle partite pregresse 2005-2011, mentre devono essere confermate le altre disposizioni.

- Considerata la pendenza del giudizio di merito, nulla dev’essere disposto in ordine alle spese di lite.

P.Q.M.

visto l’art. 140, comma 8, D. Lgvo 206/2005, in parziale accoglimento del reclamo avanzato, ordina all’Abbanoa s.p.a. di astenersi dall’inviare agli utenti “preavvisi di distacco e sospensione della fornitura” riguardanti le somme a titolo di “conguagli partite pregresse 2005-2011” e di cessare ogni attività di riscossione coattiva connessa e conseguente alla richiesta di pagamento delle somme pretese a tale titolo;

ordina la pubblicazione del dispositivo della presente ordinanza su “La Nuova Sardegna” e l’”Unione Sarda”, per un giorno di domenica entro 20 giorni dalla comunicazione del provvedimento, stabilendo, ove l’inserzione non intervenga nel termine, che possa procedervi la ricorrente con diritto a ripetere le spese dall’Abbanoa s.p.a.;

stabilisce l’attuazione immediata di quanto stabilito nei punti precedenti e conferma nell’importo di € 516,00 la sanzione per ogni violazione di quanto sopra disposto, sanzione da versarsi all’entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnata con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze al fondo da istituire nell’ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, per finanziare iniziative a vantaggio dei consumatori.

Così deciso il **15 giugno 2018** dal Tribunale civile di Nuoro, come sopra composto e riunito in Camera di Consiglio, su relazione della Dott. T. Longu.

Si comunichi.

Il Giudice est.
dott.ssa Tiziana Longu

Il Presidente
dott. Riccardo Massera

