



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte d'Appello di Cagliari
Sezione di Sassari

composta dai magistrati

dott. Maria Grixoni	Presidente
dott. Cinzia Caleffi	Consigliere
dott. Cristina Fois	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 188 del Ruolo Affari Contenziosi per l'anno 2023 promossa da **ABBANO s.p.a.** (C.F./P.I.: 02934390929), in persona del legale rappresentante, elettivamente domiciliata in Sassari, presso lo studio dell'avv. Francesco Pisenti, che la rappresenta e difende per procura speciale alle liti in atti;

appellante

contro

Adiconsum – Associazione a Difesa dei Consumatori e Ambiente – Sardegna - in persona del Presidente e legale rappresentante, Giorgio Vargiu con sede in Oristano, struttura di **Adiconsum [Nazionale] – Associazione a Difesa dei Consumatori e Ambiente** con sede legale in Roma, membro del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli utenti (CNCU) (cod. fisc. 96107650580), rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dall'Avv. Franco Dore e dall'Avv. Barbara Cattrocci, come da procura in atti.

EGAS- Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna (c.f. 02865400929), in persona del legale rappresentante pro tempore, rapp.to e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, presso i cui uffici in via Dante 23 è domiciliato *ex lege*.

UTILITALIA (c.f. 97378220582), rappresentata e difesa dall'Avv. Pasquale Cristiano, in forza di procura speciale alle liti in atti;

appellati

OGGETTO: somministrazione – azione inibitoria ex art. 140 Codice del Consumo.

All'udienza del 13-3-2026 la causa è stata tenuta a decisione sulle seguenti conclusioni

Nell'interesse di Abbanoa s.p.a.:

Voglia l'Ecc.ma Corte d'Appello adita, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e

deduzione, in integrale riforma della sentenza impugnata, così provvedere:

- in via cautelare, sospendere, anche in via monocratica, la sentenza impugnata;*
- in via preliminare, dichiarare il difetto di legittimazione attiva di Adiconsum-Sardegna, con conseguente dichiarazione di inammissibilità dell'azione inibitoria proposta in primo grado;*
- nel merito: in riforma della sentenza impugnata, accogliere l'appello in relazione ai motivi sopra formulati;*
- soltanto in subordine, nella denegata ipotesi di conferma della sentenza, Abbanoa chiede in ogni caso di essere manlevata da EGAS o, comunque, tenuta indenne dalle conseguenze negative che potrebbero derivare da un'eventuale soccombenza in giudizio; In ogni caso, con vittoria di spese, competenze ed onorari di entrambi i gradi di giudizio.*

Nell'interesse di Adiconsum:

ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione respinte:

- 1) rigettarsi l'appello proposto da Abbanoa S.p.A. in quanto del tutto infondato tanto in fatto quanto in diritto, anche alla luce di quanto statuito dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione con la sentenza n. 23858 del 26 agosto 2025.*
- 2) rigettarsi, altresì, ogni domanda proposta da EGAS - Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna – nei confronti o comunque in pregiudizio di Adiconsum Sardegna.*
- 3) rigettarsi, altresì, ogni domanda proposta da UTILITALIA nei confronti o comunque in pregiudizio di Adiconsum Sardegna.*

In tutti i casi con vittoria di spese, diritti ed onorari da distrarsi a favore degli Avvocati Franco Dore e Barbara Cattrocci che si dichiarano antistatari.

Nell'interesse di EGAS:

Voglia l'Ill.ma Corte di Appello adita, ogni avversa istanza, eccezione e deduzione disattesa, voglia dichiarare inammissibile o rigettare l'appello proposto da Abbanoa nei confronti di EGAS e comunque accogliere l'appello principale proposta da Abbanoa contro Adiconsum; spese vinte.

Nell'interesse di UTILITALIA:

Voglia l'Ecc.ma Corte di Appello adita, reietta ogni contraria istanza, eccezione, per i motivi esposti nelle difese in atti, in accoglimento dell'appello promosso da Abbanoa e in riforma della sentenza impugnata:

- 1. in via preliminare, accertare e dichiarare il difetto di legittimazione ad agire di Adiconsum Sardegna con conseguente accertamento e dichiarazione di inammissibilità dell'azione inibitoria ex art. 140 Codice del Consumo promossa in primo grado;*

2. nel merito: accertare e dichiarare la legittimità degli importi fatturati da Abbanoa ai propri utenti a titolo di conguagli tariffari, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigettare l'azione inibitoria ex art. 140 del Codice del Consumo proposta da Adiconsum Sardegna in quanto inammissibile e, comunque, infondata in fatto ed in diritto.

In ogni caso, sempre in riforma della sentenza impugnata e in accoglimento dell'appello della parte adiuvata e nel rispetto del principio della soccombenza, con condanna dell'Adiconsum Sardegna al pagamento delle spese competenze ed onorari di entrambi i gradi di giudizio in ragione dello spiegato intervento adesivo dipendente ex art. 105, comma 2 c.p.c.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Adiconsum Sardegna, quale struttura territoriale di Adiconsum Nazionale, conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Nuoro Abbanoa s.p.a., domandando ai sensi degli artt. 139 e 140 Codice del Consumo di accertare e dichiarare l'assenza di alcun obbligo dei consumatori del servizio idrico integrato della Sardegna di pagare a favore della società convenuta una somma a titolo di conguaglio partite pregresse 2005/2011; in via subordinata chiedeva di accertare la parziale nullità del contratto per indeterminatezza dell'oggetto e in via ulteriormente subordinata dichiararsi l'intervenuta prescrizione ai sensi dell'art. 2948 n. 4 c.c. e di ogni ragione di credito maturata sino al 31/12/2010.

In ogni caso l'Associazione chiedeva di: *1. adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni che verranno accertate; 2. ordinare la pubblicazione del provvedimento invocato ed emanando su uno o più quotidiani a diffusione nazionale oppure locale, ritenendo la pubblicità del provvedimento idonea a contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate; 3. fissarsi un termine per l'adempimento degli obblighi che verranno stabiliti e disporsi, in caso di inadempimento, il pagamento di una somma di denaro da 516 euro a 1.032 euro, per ogni inadempimento, ovvero giorno di ritardo rapportati alla gravità del fatto, da versare all'entrata del bilancio dello Stato per le finalità previste dal comma 7 dell'art. 140 del Codice del consumo.*

Con comparsa di costituzione e risposta, si costituiva in giudizio Abbanoa S.p.a. chiedendo, in via preliminare, di essere autorizzata a chiamare in causa l'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna (EGAS) al fine di essere manlevata, evidenziando di essere titolare di un mero e vincolato potere di riscossione delle somme dovute dagli utenti a titolo di conguaglio, spettando la potestà di determinazione e autorizzazione all'addebito delle tariffe esclusivamente all'Ente d'Ambito, sul quale dovevano pertanto ricadere gli effetti di un'eventuale soccombenza in giudizio. In via pregiudiziale, Abbanoa eccepeva altresì il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, evidenziando come le domande di parte attrice erano finalizzate a censurare

le scelte discrezionali dell'Autorità Nazionale per l'Energia Elettrica, il Gas e i Servizi idrici (oggi ARERA), nonché, nel merito, l'inammissibilità dell'azione inibitoria proposta in quanto manifestamente infondata, ivi compresa la domanda subordinata relativa all'asserita prescrizione del credito.

All'esito dell'udienza del 28.03.2017, il Tribunale autorizzava la chiamata di terzo e rinviava per la comparizione delle parti all'udienza del 17 ottobre 2017.

Con comparsa di costituzione e risposta si costituiva l'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna (EGAS), deducendo anzitutto l'inammissibilità della chiamata in causa atteso che: 1) tra l'Ente affidatario e Abbanoa Spa (società in house) sussisteva un rapporto interorganico che legittimava la soluzione dei conflitti in sede amministrativa e non giurisdizionale; 2) trattandosi di garanzia impropria, l'obbligazione tra il cosiddetto garante ed il garantito (improprio) esauriva i suoi effetti nei rapporti interni tra loro, restando estranea l'obbligazione del garantito verso il terzo.

In relazione alla domanda svolta nei propri confronti da Abbanoa, sempre in via pregiudiziale, l'EGAS eccepeva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, venendo in questione regole stabilite dall'Autorità pubblica per la concreta definizione dei conguagli, ossia atti inerenti ad un potere di natura autoritativa o comunque riconducibili anche mediatamente all'esercizio di un potere pubblico. Nel merito, l'EGAS richiama le difese di Abbanoa chiedendo il rigetto delle domande formulate dall'Associazione in quanto manifestamente infondate.

Con comparsa di costituzione e risposta interveniva in giudizio Utilitalia, Federazione Nazionale (anche solo "Utilitalia"), che riunisce le aziende operanti nei servizi pubblici dell'acqua, dell'ambiente e del gas – nata il 6 maggio 2015 dalla fusione di Federutility e Federambiente – alla quale aderisce Abbanoa. L'interveniente precisava di avere interesse a sostenere le ragioni della propria federata Abbanoa, contestando tutte le domande ed eccezioni sollevate dall'Associazione in quanto manifestamente infondate.

Il tribunale di Nuoro, con sentenza n. 259/2023 pubblicata in data 11/05/2023, ha accolto le domande di Adiconsum ordinando ad Abbanoa di astenersi dal chiedere ai clienti-utenti del S.I.I. il pagamento di somme a titolo di "conguaglio-partite pregresse 2005-2011", con contestuale cessazione di ogni attività di riscossione connessa, ordinando l'esecuzione immediata della sentenza e la pubblicazione del dispositivo della sentenza sulla "Nuova Sardegna" e l' "Unione Sarda", determinando per ogni violazione la sanzione di € 516,00.

Il tribunale ha dichiarato:

la giurisdizione del giudice ordinario poiché la controversia riguardava il diritto soggettivo degli utenti al pagamento del corretto e proporzionato corrispettivo contrattuale;

la carenza di giurisdizione sulla domanda di manleva formulata da Abbanoa nei confronti dell'EGAS, in quanto investiva la legittimità delle delibere amministrative, dunque di un oggetto estraneo al rapporto privatistico d'utenza;

la tardività dell'eccezione di incompetenza funzionale del Tribunale di Nuoro in favore della sezione specializzata in materia di Impresa del Tribunale di Cagliari;

la legittimazione di Adiconsum Sardegna in quanto emanazione territoriale di Adiconsum Nazionale, di promuovere giudizi nel proprio ambito di competenza politico-amministrativa;

nel merito, la legittimità dei conguagli regolatori col solo limite dell'imprevedibilità dei costi al momento dell'erogazione del servizio e viceversa l'illegittimità di quelli derivati da errori o inefficienze di gestione, con onere della prova della giustificazione dei costi pretesi "ora per allora" a carico dell'ente di gestione;

il mancato assolvimento del relativo onere probatorio da parte di Abbanoa.

Avverso la sentenza ha proposto appello Abbanoa, lamentando:

- i) la violazione degli artt. 137,139 e 140 del codice del consumo e il difetto di legittimazione ad agire di Adiconsum poiché non iscritta nell'apposito elenco nazionale tenuto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy;
- ii) violazione e falsa applicazione degli artt. 37 e 140 del Codice del Consumo e dell'art. 112 con riferimento all'oggetto dell'azione inibitoria, finalizzata esclusivamente a far cessare l'adozione di condotte antigiuridiche;
- iii) nel merito, l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha affermato che Abbanoa non aveva allegato e ancor meno provato la sussistenza di "costi imprevisi ed imprevedibili al momento dell'erogazione e fatturazione del servizio", arrivando a disapplicare l'atto del Commissario dell'Ente d'ambito n. 18 del 26/6/2014, senza avvedersi che Abbanoa è un soggetto meramente riscossore delle somme quantificate dall'Autorità di settore sulla base di conteggi avallati dall'ARERA, con le quali venivano integrati ed aggiornati i conguagli tariffari per il periodo 2005-2011 rispetto alla precedente Deliberazione n. 23/2011, peraltro in un importo (i 106 milioni di euro) notevolmente inferiore a quello stimato da Abbanoa (232 milioni).

Egas ha resistito al motivo d'appello sul difetto di giurisdizione del Tribunale ordinario nei rapporti Egas-Abbanoa, associandosi nella restante parte ai motivi di appello di Abbanoa con riferimento al merito della controversia, ossia alla legittimità delle partite pregresse e alla sostanziale intangibilità in questa sede della loro quantificazione.

Ha resistito all'appello Adiconsum, concludendo per l'integrale conferma della sentenza del Tribunale di Nuoro, insistendo in via subordinata nell'eccezione di prescrizione del credito al 28

aprile 2016, data di emissione delle fatture, da considerarsi decorrente dal dicembre 2010, ossia dalla delibera del Commissario Straordinario che aveva quantificato in 88,78 milioni di euro le partite di conguaglio sino al 2010, o al più tardi dal 14/4/2011, dalla delibera di approvazione del Commissario straordinario n. 23 del 14 aprile 2011.

Ha resistito all'appello anche Utilitalia, assumendo difese sostanzialmente conformi a quelle di Abbanoa s.p.a.

La causa, previa sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza, all'udienza del 13 marzo 2026, precisate le conclusioni dinanzi al Consigliere istruttore, è stata trattenuta in decisione, previo scambio di scritti conclusionali.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello è risolto direttamente nel merito con riferimento alla principale ragione della decisione, ossia quella sulla legittimità e l'esistenza del credito di Abbanoa a titolo di conguagli per partite pregresse, che il tribunale ha ritenuto legittimo ma non adeguatamente dimostrato, richiamando sul punto l'orientamento allora prevalente nella Corte di Cassazione sulla recuperabilità dei soli maggiori costi imprevisi e imprevedibili al momento della fatturazione, con prova dell'imprevedibilità a carico del gestore.

La controversia, nel caso particolare sollevata da Adiconsum Sardegna ai sensi degli artt. 137, 139 e 140 Codice del Consumo, riguarda infatti, nel merito, l'annosa questione della legittimità dei c.d. "conguagli regolatori per partite pregresse", addebitati da Abbanoa agli utenti con fatture emesse nell'aprile 2016, per la cui soluzione non può oggi prescindere da quanto affermato dalla Cassazione a sezioni unite con la recente pronuncia n. 23858 del 6 maggio 2025. L'intervento delle sezioni unite è nato infatti dalla necessità di comporre il contrasto venutosi a creare all'interno della terza sezione tra un primo indirizzo, che *"reputa legittimo l'addebito di conguagli per partite pregresse, pur ritenendo che siano recuperabili i soli costi imprevisi e imprevedibili al momento dell'erogazione e della fatturazione, escludendo così che possano essere riversati sull'utenza errori di gestione o di previsione collegati alla generale rischiosità del servizio"*, e il secondo, che nega invece in assoluto che *"un tale sistema di conguagli possa incidere su periodi contrattuali del rapporto di somministrazione che si siano già esauriti"*.

Le Sezioni Unite hanno inoltre richiamato la propria precedente sentenza, S.U. n. 29593/2022, che, pur non occupandosi espressamente di cosa possa essere legittimamente recuperato a norma dell'art. 31, comma 1 delibera 643/2013, ha comunque attribuito *"centralità alla determinazione tariffaria per farne discendere precise conseguenze sul piano della prescrizione, riportando il significativo passaggio della motivazione ove si rilevava che "ammettere l'assoggettabilità a prescrizione dei conguagli per il periodo precedente a quello in cui sono stati determinati*

comporta, nei fatti, neutralizzarne l'incidenza e, quindi, escluderne la concreta possibilità di recupero”.

Nel comporre il contrasto, le Sezioni Unite si sono allontanate da entrambe le soluzioni adottate dalla terza sezione e, dopo aver ricostruito la “trama normativa” sulla quale si è innestata la delibera AEEGSI n. 643/2013/R/idr, hanno optato per una diversa interpretazione dell'art. 31 della delibera 643/2013/R/idr, riportando sotto l'ombrello della revisione tariffaria la delibera n. 18 del 26 giugno 2014, con la quale il Commissario straordinario dell'Ente di Ambito della Sardegna ha approvato il riconoscimento e la quantificazione dei conguagli relativi alle partite pregresse.

Vale la pena ripercorrere testualmente l'evoluzione della disciplina normativa richiamata nella pronuncia delle Sezioni unite, sostanzialmente scandita nei seguenti snodi:

- legge n. 36 del 1994 (legge Galli);
 - d.m. 1° agosto 1996;
 - d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. codice dell'ambiente),
 - dir. 2000/60/CE,
 - l. n. 70 del 2011,
 - l. 214/2011,
 - d.P.C.M. 20 luglio 2012,
 - delibera AEEGSI 643/2013/R/idr,
 - delibera Commissario straordinario dell'Ente di Ambito della Sardegna n. 18 del 26 giugno 2014,
- evidenziando i passaggi di maggiore interesse ai fini della soluzione della controversia.

*Il «servizio idrico integrato» è stato delineato nella l. n. 36 del 1994 (c.d. legge Galli), recante disposizioni in materia di risorse idriche: l'art. 4, comma 1, lett. f), ha precisato che esso è «costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue». I servizi idrici sono stati poi organizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati secondo specifici criteri (art. 8, comma 1). Nella legge n. 36 del 1994 era previsto, all'art. 13, comma 2, **che la tariffa, e cioè il corrispettivo del servizio idrico, era 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, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, **in modo che fosse assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio**. Il terzo comma del cit. art. 13 prevedeva l'elaborazione di un «metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento»; a tal fine fu emanato **il d.m. 1 agosto 1996**, il quale contemplava una tariffa collegata al metodo di controllo tariffario dei «limiti di prezzo», in applicazione della deliberazione CIP n. 34 del 18 dicembre 1991: il metodo*

era ancorato a un price cap, a un prezzo «k», fissato dall'Ambito, e si fondava su un meccanismo di contenimento dell'aumento tariffario variamente modulato in relazione ai livelli raggiunti dalla tariffa reale negli anni precedenti. La l. n. 36 del 1994 è stata pressoché integralmente abrogata dall'art. 175, comma 1, lett. u) del **d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. codice dell'ambiente)**: molte delle disposizioni di detta legge sono state però trasfuse nel nuovo testo normativo. L'art. 119 del detto decreto legislativo, nel prevedere, al primo comma, che ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità le Autorità competenti tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, si pone in linea di continuità con l'art. 9 della **dir. 2000/60/CE**, la quale, al paragrafo 1, dispone che gli Stati membri tengano conto del principio del «recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse», prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III della direttiva, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga». Correlativamente, l'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 ha prescritto, al primo comma: «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, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito 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'». In base al secondo comma del detto articolo il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio «chi inquina paga», definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua. Il terzo comma dispone, infine, allo scopo di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica: canoni soggetti ad aggiornamento con cadenza triennale. La tariffa di base viene poi stabilita dall'Autorità d'Ambito, oggi Ente di governo dell'Ambito, soggetto incaricato di predisporre il piano finanziario, di cui all'art. 149, comma 1, nell'osservanza del decreto di cui all'art. 154, comma 2 (art. 154, comma 4). La tariffa è applicata dai soggetti gestori, nel rispetto della Convenzione e del relativo disciplinare (art. 154, comma 5). È in tal modo raggiunto l'obiettivo della predisposizione e applicazione di una uniforme metodologia tariffaria, finalizzata a preservare il bene giuridico «ambiente» dai rischi derivanti da una tutela non uniforme e a

garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato (così Corte cost. sent. n. 29 del 2010). La previsione circa l'«adeguatezza del capitale investito», di cui al primo comma dell'art. 154 è venuta meno, come è noto, a seguito della consultazione referendaria indetta nel 2011. A seguito del referendum si è inteso rimodulare i criteri tariffari escludendo quella remunerazione, che era fissata in via amministrativa e non aggiornabile: remunerazione che, nella determinazione della tariffa, non doveva quindi più combinarsi col principio della copertura integrale dei costi, posto sia dall'art. 154 d.lgs. n. 152 del 2006 che dall'art. 9 dir. 2000/60/CE. Nella vigenza di questo mutato quadro normativo, **l'art. 10, comma 11, l. n. 70 del 2011** ha istituito l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, incaricata di definire le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua e di predisporre il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato (cfr. comma 14). Ad AEEGSI, in seguito ARERA, sono state poi trasferite le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici già facenti capo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, giusta l'art. 21, comma 19, d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, in l. n. 214/2011. L'art. 3, comma 1, del **d.P.C.M. 20 luglio 2012** ha precisato che AEEGSI definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, o dei singoli servizi che lo compongono, e approva le tariffe del servizio idrico integrato, ovvero, ancora, dei vari servizi che lo compongono. AEEGSI ha avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizio idrico integrato, onde adeguare la regolamentazione tariffaria ai principi indicati dalla normativa europea e da quella nazionale. In tal modo il metodo normalizzato, di cui si è in precedenza detto, è stato sostituito prima da un «metodo tariffario transitorio» e quindi, in via definitiva, con **delibera 643/2013/R/idr**, da quello che è stato denominato «**metodo tariffario idrico**». L'art. 31, comma 1, della citata delibera ha previsto: «**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 di precedenti determinazioni tariffarie, sono quantificati ed approvati, entro il 30 giugno 2014, dagli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti competenti e comunicati all'Autorità**». Il secondo comma dello stesso articolo ha precisato, poi, che 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**»; i conguagli vanno poi evidenziati in bolletta separatamente dalle tariffe

approvate per l'anno in corso, con preciso riferimento del periodo di riferimento dei conguagli. È in attuazione di tale previsione che il Commissario straordinario dell'Ente di Ambito della Sardegna ha approvato, con la delibera n. 18 del 26 giugno 2014, il riconoscimento e la quantificazione dei conguagli relativi alle partite pregresse.

Semplificando notevolmente, l'articolato excursus normativo e provvedimentale richiamato dalle Sezioni Unite consente di distinguere un "metodo tariffario normalizzato", vigente anche nel periodo che qui interessa (anni dal 2005 al 2011), e un "metodo tariffario idrico" valido per il periodo successivo, oltre ad un "metodo tariffario transitorio".

Continua la Corte osservando che per affrontare la questione della giusta portata dell'art. 31 della delibera 643/2013 sulle partite pregresse *deve muoversi dal rilievo per cui il metodo normalizzato, in vigore nel periodo che qui interessa (anni dal 2005 al 2011), pur prevedendo un tetto tariffario, conteneva meccanismi atti a consentire il recupero dei costi e le variazioni del corrispettivo del servizio che consentivano di raggiungere il livello atteso dei ricavi.*

Il richiamo è all'art. 13, comma 2, della l. n. 36 del 1994 che prevedeva una tariffa che comunque assicurasse «*la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio*».

Sottolinea, poi, che sul piano dell'attuazione della normativa primaria, la metodologia introdotta col d.m. 1 agosto 1996, «*pur imperniata sul principio del price cap, si pone nell'ambito della prospettiva delineata [dall']art. 154 d.lgs. n. 152 del 2006, richiedendo che siano comunque coperti integralmente i costi e gli investimenti del gestore (artt. 1 e 3), sebbene l'incremento tariffario conseguente debba avvenire nel rispetto del limite stabilito nell'art. 5 del decreto ministeriale*» (Cons. St. 12 maggio 2016, n. 1882).

In particolare, in base al «metodo tariffario normalizzato» la tariffa doveva coprire i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito e poteva variare di anno in anno in ragione, oltre che del tasso di inflazione programmato, di un fattore «k» con cui veniva identificato il limite di prezzo che consentiva alle tariffe di crescere o di diminuire in base agli obiettivi del regolatore. L'art. 8 del d.m. 1 agosto 1996 considerava inoltre espressamente sia la revisione triennale per la verifica dei miglioramenti di efficienza per la verifica della corrispondenza della tariffa media rispetto alla tariffa articolata, per la verifica del raggiungimento dei traguardi di livello di servizio ovvero dell'effettuazione degli investimenti, sia la possibilità, da parte dell'Autorità d'Ambito, di intervenire nel caso di significativi scostamenti dalle previsioni del piano finanziario in ordine: i) al raggiungimento dei livelli di servizio previsti dal piano anche a seguito dei relativi investimenti; ii) alla corrispondenza tra l'incasso derivante dall'applicazione della struttura tariffaria e l'incasso previsto per effetto della tariffa media

stabilita nella convenzione di gestione; iii) alla rispondenza dei costi operativi alle variazioni strutturali della produzione e della distribuzione.

Per quel che maggiormente interessa in questa sede, le Sezioni Unite hanno pertanto affermato senza possibilità di equivoco che anche *il metodo normalizzato contemplava elementi correttivi che rendevano possibile la revisione del prezzo praticato all'utente tenendo conto dell'equilibrio della gestione (e quindi del rapporto tra ricavi e costi)*, richiamando al riguardo quanto sottolineato dalla Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche — Co.Vi.Ri. — nella relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici del 2007 sul fatto che anche il «metodo tariffario normalizzato» *consentisse revisioni tariffarie atte ad assicurare al gestore il recupero di ricavi che non gli era stato possibile conseguire in ragione del price cap.*

Dunque, secondo la nuova prospettiva delineata dalle Sezioni Unite l'art. 31 comma 1 della delibera 643/2013, nella parte in cui dispone che gli eventuali conguagli relativi a periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore sono quantificati e approvati entro il 30/6/2014 dagli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti competenti, non ha inteso riferirsi al nuovo sistema dei conguagli contemplato dal “metodo tariffario idrico”, bensì ai conguagli eventualmente spettanti per i periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore (ante 2011).

Secondo le Sezioni Unite *la citata previsione circa la quantificazione ed approvazione, entro il 30 giugno 2014, degli «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 di precedenti determinazioni tariffarie» legittima i conguagli che nel precedente periodo regolatorio non era stato possibile liquidare: e ciò in quanto le pertinenti determinazioni degli Enti d'Ambito non erano state adottate prima del subentro di AEEGSI e della modifica del metodo tariffario. La disposizione assume, in sintesi, autonomo valore precettivo con esclusivo riguardo all'individuazione della data entro cui i conguagli relativi andavano approvati, senza affatto legalizzare il recupero di importi diversi e ulteriori rispetto a quelli che potevano pretendersi in base al metodo tariffario vigente all'epoca in cui si collocavano le «partite pregresse» da conguagliare.*

Ciò posto, sia nella fattispecie concreta che ha occasionato l'intervento delle Sezioni Unite che nel presente giudizio, è pacifico che la Gestione commissariale straordinaria per la regolazione del servizio idrico integrato della Sardegna, e cioè il competente Ente d'Ambito, aveva provvisoriamente quantificato le partite di conguaglio fino al 2010 per un importo complessivo di euro 88.780.000,00, diventate 106.713.665,37 nella deliberazione n. 18/2104, ricomprendendovi le sopravvenienze passive relative al 2010 e al 2011 e l'attualizzazione.

È inoltre del tutto evidente che tale quantificazione — corretta od errata che fosse — fu adottata in base al precedente metodo tariffario, posto che, come si è detto in precedenza, il trasferimento ad AEEGSI delle funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici si è attuato col d.l. n. 201 del 2011 e il «metodo tariffario normalizzato» è stato sostituito in epoca ancora successiva (con la delibera 585/2012/R/idr, che aveva dato vita al «metodo tariffario transitorio», a sua volta soppiantato, ad opera della delibera 643/2013/R/idr, dal «metodo tariffario idrico»). Osservano le Sezioni Unite *come la circostanza assume speciale rilievo, ai presenti fini, in quanto evidenzia come proprio in applicazione del metodo normalizzato l'Ente d'Ambito ritenne si fosse generata, nella vicenda in esame, una partita di credito, a titolo di conguaglio, in favore del gestore del servizio idrico.*

Conclude poi affermando che *“letta in tal modo, la prescrizione contenuta nell'art. 31, comma 1, della delibera 643 del 2013 non ha portata retroattiva: essa, infatti, ha semplicemente consentito la liquidazione «ora per allora» di importi che, in base al metodo normalizzato, avrebbero dovuto riversarsi sull'utente attraverso incrementi tariffari. Detto altrimenti, non viene qui in questione una «tariffa integrativa retroattiva applicata su consumi effettuati in anni precedenti» ... quanto, piuttosto, l'applicazione di conguagli che nel previgente sistema regolatorio erano a carico dell'utente, nella forma dell'adeguamento di prezzo. Secondo le Sezioni Unite “la richiamata disposizione non contrasta nemmeno col principio di affidamento dell'utente, il quale ha visto semplicemente posticipato il recupero, da parte del gestore, di somme che quest'ultimo avrebbe potuto conseguire prima, se solo l'Ente d'Ambito avesse tempestivamente provveduto a convertire quei conguagli in aumenti tariffari.*

Appurato quale sia il criterio da tenere in considerazione ai fini del riconoscimento del diritto al conguaglio, aggiunge la Corte che *“spetterà al giudice del merito accertare che gli importi quantificati dall'Ente d'Ambito siano rispondenti a quanto poteva essere addebitato all'utente nella vigenza del «metodo tariffario normalizzato». È escluso, peraltro, che i conguagli debbano ricomprendere i soli «costi imprevisi ed imprevedibili al momento dell'erogazione e fatturazione», come sostenuto dal primo degli orientamenti di giurisprudenza di cui si è in precedenza detto; occorre, invece, che la somma richiesta all'utente trovi giustificazione nei criteri tariffari previsti dal d.m. 1 agosto 1996, giacché sono le dinamiche tariffarie del metodo normalizzato a dar ragione dei conguagli. Una determinazione dell'Ente d'Ambito, quanto alla liquidazione dei conguagli, che si rivelasse non rispondente al metodo normalizzato, risulterebbe *contra legem* e andrebbe, per tale motivo, disapplicata.*

La nuova portata precettiva dell'art. 31 della delibera 643/2013/R/idr, delineata dalle sezioni unite, impone dunque di confrontarsi con il vecchio “metodo tariffario normalizzato”, pacificamente

ancora vigente negli anni di riferimento (2005/2011), e con i conguagli che non era stato possibile liquidare in quanto le pertinenti determinazioni degli Enti d'Ambito non erano state adottate prima del subentro di AEEGSI e della modifica del metodo tariffario.

Al riguardo va subito respinta la principale argomentazione svolta dagli appellanti sulla sostanziale immodificabilità del prezzo secondo il metodo normalizzato, poiché la Corte ha inequivocabilmente affermato che anche *“il sistema previgente pur prevedendo un tetto tariffario, conteneva meccanismi atti a consentire il recupero dei costi e le variazioni del corrispettivo del servizio che consentivano di raggiungere il livello atteso dei ricavi”*.

Dopo aver richiamato l'art. 13, comma 2, della l. n. 36 del 1994, che prevedeva una tariffa che comunque assicurasse «la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio», e gli artt. 1, 3 e 5 del d.m. 1 agosto 1996, di attuazione della normativa primaria, le Sezioni Unite hanno affermato che anche in base al *«metodo tariffario normalizzato»* la tariffa doveva coprire i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito e poteva variare di anno in anno in ragione, oltre che del tasso di inflazione programmato, di un fattore «k» con cui veniva identificato il limite di prezzo che consentiva alle tariffe di crescere o di diminuire in base agli obiettivi del regolatore. ***L'art. 8 del d.m. 1 agosto 1996 considerava inoltre espressamente sia la revisione triennale per la verifica dei miglioramenti di efficienza per la verifica della corrispondenza della tariffa media rispetto alla tariffa articolata, per la verifica del raggiungimento dei traguardi di livello di servizio ovvero dell'effettuazione degli investimenti, sia la possibilità, da parte dell'Autorità d'Ambito, di intervenire nel caso di significativi scostamenti dalle previsioni del piano finanziario in ordine: i) al raggiungimento dei livelli di servizio previsti dal piano anche a seguito dei relativi investimenti; ii) alla corrispondenza tra l'incasso derivante dall'applicazione della struttura tariffaria e l'incasso previsto per effetto della tariffa media stabilita nella convenzione di gestione; iii) alla rispondenza dei costi operativi alle variazioni strutturali della produzione e della distribuzione.***

Dunque, anche *“il metodo normalizzato”* contemplava correttivi che rendevano possibile la revisione del prezzo praticato all'utente tenendo conto dell'equilibrio della gestione (e quindi del rapporto tra ricavi e costi).

Si tratta allora di valutare se i conguagli di cui si discorre discendano dalle mancate rettifiche tariffarie secondo le dinamiche del *“metodo normalizzato”* e siano pertanto legittimi.

A tali fini, non può sottacersi che l'associazione appellata, allora attrice, nell'atto introduttivo del giudizio, a sostegno della domanda di accertamento negativo del credito sottesa alla richiesta d'inibitoria, non faceva alcun cenno alla possibilità che i conguagli trovassero titolo nei mancati adeguamenti tariffari secondo il vecchio *“metodo normalizzato”*, lamentando al contrario

l'illegittima applicazione retroattiva della nuova disciplina sulle integrazioni tariffarie previste dal nuovo "metodo idrico" nonché la violazione dell'affidamento degli utenti sulla stabilità del prezzo del servizio per i periodi pregressi.

In ogni caso, poiché la domanda di accertamento negativo impone comunque al giudice la valutazione dell'esistenza e validità del titolo della pretesa creditoria, è consentito accertare in questa sede se gli importi fatturati corrispondano *a quanto poteva essere addebitato all'utente nella vigenza del «metodo tariffario normalizzato»*.

Verifica che non può che essere formale, sull'astratto rispetto del relativo procedimento, e non può evidentemente spingersi a sindacare la discrezionalità tecnica innegabilmente sottesa ad un provvedimento amministrativo di adeguamento tariffario.

Ebbene, la delibera del Commissario Straordinario n. 18 del 26 giugno 2014, che quantifica e riconosce i conguagli per partite precedenti al 2012 ai sensi dell'art. 31 dell'Allegato A alla Deliberazione dell'AEEGSI, richiama i passaggi del procedimento di adeguamento tariffario, che danno conto dello scostamento tra l'incasso derivante dall'applicazione della struttura tariffaria e l'incasso previsto per effetto della tariffa media stabilita nella convenzione di gestione (in parole semplici dello scostamento tra i ricavi garantiti e i ricavi a consuntivo), che secondo il richiamato art. 8 d.m. 1 agosto 1996 giustificava anche sotto il vigore del c.d. "metodo tariffario normalizzato" la possibilità d'interventi correttivi, ossia:

- *la revisione straordinaria del Piano d'Ambito approvata con deliberazione del Commissario Straordinario n.223 del 16 dicembre 2010 aveva già quantificato in 88,78 M€ le partite di conguaglio fino al 2010 (così come riportato nella tabella 5 del PEF approvato), con riserva di aggiornare tale valore a seguito di "ulteriore verifica in base alle risultanze contabili del conto economico 2010, nel quale si prevede che un'ulteriore sopravvenienza passiva verrà iscritta a bilancio per effetto della verificata insussistenza di crediti per fatture da emettere";*
- *il piano economico finanziario approvato, che evidenzia la differenza tra l'importo che il gestore avrebbe dovuto fatturare per ottenere la copertura del costo totale, e quello effettivamente fatturabile per effetto dei vincoli all'incremento massimo delle tariffe imposti dal Metodo Normalizzato, ha comportato l'aumento del conguaglio già deliberato all'importo complessivo di 104,56 M€ (anno 2011) da attualizzare al 2014 applicando il tasso di inflazione deliberato dall'AEEGSI;*
- *a consuntivo i ricavi ottenuti dal gestore dall'applicazione dell'articolazione tariffaria approvata nel 2010 e 2011 (rispettivamente pari 174,5 e 199,0 M€) sono risultati superiori a quelli previsti dalla revisione del piano (170,5 e 179,06 M€) con uno scostamento, pari rispettivamente a 4,0 M€ e 19,9 M€, da attualizzare al 2014 applicando il tasso di inflazione deliberato dall'AEEGSI, dovuto*

al fatto che i volumi erogati in entrambi gli anni sono stati superiori a quanto previsto nella revisione del PDA;

- ... l'importo di 3,225 M€ derivante dai rimborsi agli utenti imposti dalla sentenza del Consiglio di Stato 431/08 da attualizzare applicando il tasso di inflazione effettivo a partire dal 2011;*
- le sopravvenienze passive sono state accertate dal gestore nei bilanci 2010-2011-2012 e asseverate dal revisore legale della Società e comunicate alla Gestione Commissariale con nota prot. AM/SM/CM 49464/2014 del 20 giugno 2014 (allegato 2 alla presente deliberazione);*
- il bilancio consuntivo 2013 del Gestore Abbanoa S.p.A. alla data odierna non è stato ancora approvato e che pertanto eventuali ulteriori sopravvenienze passive riguardanti partite pregresse (ante 2012) che in esso dovessero evidenziarsi, previo consenso dell'AEEGSI, saranno oggetto di successivo esame;*
- ai conguagli già approvati in via definitiva dall'Autorità d'Ambito con deliberazione del Commissario Straordinario n. 23 del 14 aprile 2011 si è ritenuto di applicare il tasso di interesse indicato dall'AEEGSI e che eventuali rilievi presentati dal Gestore, potranno essere ammessi a seguito di verifica e validazione da parte della AEEGSI di differenti metodi di attualizzazione.”.*

Ciò consente di affermare che i conguagli per partite pregresse ante 2012, quantificati nella delibera 18/2014 del Commissario Straordinario, sono pienamente legittimi poiché non sono il frutto dell'applicazione retroattiva (questa sì vietata) di un metodo (il metodo tariffario idrico) non ancora vigente, ma sono stati determinati e quantificati “ex post” dalle autorità competenti secondo il “metodo tariffario normalizzato” che, si ribadisce, *consentiva revisioni tariffarie atte ad assicurare al gestore il recupero di ricavi che non gli era stato possibile conseguire in ragione del price cap*, e vanno a coprire quei costi rimasti scoperti dalla mancata attuazione delle rettifiche tariffarie negli anni 2005/2011.

È evidente che in mancanza di specifiche contestazioni sulla veridicità e correttezza degli atti presupposti, richiamati nella delibera del Commissario come premessa necessaria (ossia la revisione straordinaria del Piano d'ambito del 16/12/2010, il Piano Economico Finanziario, i consuntivi regolarmente approvati per gli anni di riferimento, i bilanci approvati), è preclusa in questa sede un'indagine sull'intrinseca correttezza dei conguagli per partite pregresse ante 2012, quantificati e approvati con la delibera del commissario n. 18 del 26 giugno 2014, se non a costo di trasformare il presente giudizio in una tardiva impugnazione del provvedimento amministrativo (in ogni caso preclusa al giudice ordinario), per di più con una macroscopica violazione del diritto di difesa di Abbanoa, che sarebbe chiamata soltanto oggi a difendersi sulla correttezza e veridicità dei dati e degli atti a monte del provvedimento di revisione tariffaria e determinazione dei conguagli per partite pregresse, peraltro riferibile all'Autorità d'ambito e del quale il gestore è un mero esecutore.

Ora, per quanto non necessario, EGAS, presente in giudizio perché chiamata in garanzia da Abbanoa, ha prodotto le relazioni illustrative della situazione economica finanziaria (relazione Mazzei e relazione Massarutto), dalle quali si ricava lo scollamento tra costi e ricavi unitamente ai maggiori oneri derivati dal fatto che il piano d'ambito e quello economico finanziario presentavano dati e ipotesi molto lontane dalla realtà - *Il fatto che la ricognizione delle opere affidate al soggetto gestore presentava vistose lacune e imprecisioni, che si sono tradotte in maggiori costi, ad esempio, ma non solo, per lo stato di manutenzione e la necessità di adeguare gli impianti alle prescrizioni della normativa vigente; Il fatto che il piano d'ambito contenesse progetti obsoleti e richiedenti significative modifiche e integrazioni per poter essere avviati; Il fatto che venisse prevista una dinamica dell'efficientamento estremamente ambiziosa, sulla base di ipotesi formulate a tavolino che non hanno trovato corrispondenza nella realtà; Il fatto che il piano prevedesse volumi erogati di gran lunga superiori a quelli effettivi. Il piano prevedeva infatti un volume erogato di 142 Mm³, a fronte di un dato effettivo stimato nell'ordine dei 118 Mm³; il mancato ricavo corrispondente a questa sovrastima ammonta da solo a circa 30 M€/anno (35 M€ nel 2010), Il mancato riconoscimento dell'inflazione nel calcolo delle tariffe dal 2005 al 2009: la convenzione di affidamento ha ripreso i valori monetari previsti nel piano 2003 senza correggerli, come sarebbe stato dovuto, con l'inflazione programmata. Questa correzione è stata effettuata, tardivamente, solo a partire dal 2010. Sulla base della relazione Mazzei, si può quantificare il mancato ricavo in circa 8 M€/anno - ossia quelle condizioni che secondo il citato art. 8 del d.m. 1° agosto 1996 hanno giustificato la delibera 18/2014 del Commissario. Atto che per il periodo 2005/2011 costituisce pertanto strumento di recupero sia degli incrementi tariffari che dei conguagli legittimamente esigibili per la copertura dei maggiori costi sostenuti rispetto a quelli recuperabili attraverso gli incrementi tariffari in una misura insindacabile in questa sede.*

Con riferimento, poi, ai singoli rapporti di utenza, la riscossione della relativa pretesa creditoria ha rispettato i criteri indicati dallo stesso art. 31 delibera 643/2013/R/idr, ossia: la sua espressione in unità di consumo, l'applicazione in funzione del consumo del singolo utente in quell'anno, la fatturazione separata con esplicita indicazione dell'anno di riferimento.

Aspetti, a dire il vero, mai neppure contestati in giudizio.

È parimenti infondata l'eccezione di prescrizione formulata dall'Associazione subordinatamente all'accertamento della legittimità della pretesa creditoria di Abbanoa.

Osserva al riguardo la Corte che le partite pregresse sono state addebitate agli utenti in bolletta nel 2016, dunque prima che si perfezionasse la prescrizione estintiva quinquennale ex art. 2948 n. 4 c.c., decorrente, in conformità al principio enunciato dalla citata sentenza S.U. n. 29593/2022, dal momento della loro determinazione e quantificazione da parte dell'autorità amministrativa, quindi

dalla delibera del Commissario Straordinario n.18 del 26/6/2014, avente ad oggetto proprio la “quantificazione e riconoscimento dei conguagli spettanti al gestore per partite precedenti al 2012”, peraltro in forza di una disposizione - l’art. 31 deliberazione AEEGSI – introdotta solo nel 2013. Al contrario, l’eventuale inerzia dell’autorità amministrativa poteva essere al limite oggetto di un procedimento amministrativo per l’accertamento dell’obbligo di provvedere alla determinazione della tariffa e alla revisione triennale, peraltro nei rapporti tra gestore e Autorità d’Ambito. Non anche nei singoli rapporti privatistici d’utenza, soggetti al principio della decorrenza della prescrizione estintiva dal momento in cui lo specifico diritto di credito di Abbanoa al conguaglio poteva essere fatto valere nei rapporti con il singolo utente (art. 2935 c.c.).

In conclusione, sulla base delle argomentazioni che precedono, in riforma della sentenza del Tribunale di Nuoro va affermata la legittima pretesa creditoria di Abbanoa per “conguagli per partite precedenti al 2012”, con conseguente rigetto della principale domanda proposta da Adiconsum e assorbimento delle restanti questioni.

In ragione della particolare complessità delle questioni affrontate e del contrasto esistente all’interno della stessa Corte di Cassazione, composto solo con il recente arresto delle Sezioni Unite del 6 maggio 2025, le spese di lite sono interamente compensate.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria domanda ed eccezione, accoglie l’appello proposto da Abbanoa s.p.a. avverso la sentenza n. 259/2023 del Tribunale di Nuoro in data 10/5/2023 e, per l’effetto,

- 1) accerta la legittima pretesa creditoria di Abbanoa per “conguagli per partite precedenti al 2012”, con conseguente rigetto della principale domanda proposta da Adiconsum.
- 2) spese compensate.

Così deciso in Sassari, nella camera di consiglio del 23 marzo 2026

Il Consigliere estensore

Dott. Cristina Fois

Il Presidente
Dott. Maria Grixoni