

Avv. Antonio NICOLINI
Patrocinio nanti le Magistrature Superiori
Avv. Ezio ULLASCI

Cagliari, 09.06.2016

Oggetto: Parere in tema di “conguagli regolatori” per partite pregresse -annualità 2005-2011- richiesti da ABBANOVA SpA.

L'argomento in epigrafe impone, al fine di valutare la legittimità delle richieste recentemente avanzate dal Gestore del “Servizio Idrico Integrato”, un breve sunto della disciplina di riferimento.

L'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua per usi civili nonché di raccolta e convogliamento delle cd. acque reflue, ha trovato una prima regolamentazione nella L. n. 36/1994 (oggi sostituita dal D.Lgs. n. 152/2006), ove, all'art. 13, si è sancito il principio del “full cost recovery”, vale a dire la regola della copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio effettivamente sostenuti dal Gestore nella determinazione della tariffa del Servizio Idrico Integrato.

Il principio in discorso, confermato dall'attuale D.lgs. n. 152/2006, trova riscontro anche nella Direttiva comunitaria n. 2000/60/CE e in numerose Comunicazioni della Commissione Europea.

La succitata L. n. 36/1994, ha poi affidato ad apposito decreto ministeriale le disposizioni di dettaglio per l'elaborazione di un sistema che definisse le componenti di costo da riconoscere in tariffa e le metodologie di calcolo della stessa.

Con il D.M. 1 agosto 1996, si è così introdotto il Metodo Tariffario Normalizzato (MTN), rimasto in vigore fino al 2012.

Detto decreto è ispirato (oltre che al principio del “full cost recovery”) anche al criterio del c.d. “price cap”, in virtù del quale, in buona sostanza, 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.

In linea teorica, il Metodo in discorso avrebbe dovuto garantire la riduzione degli sprechi, l'efficienza interna e l'innovazione delle imprese essendo il guadagno legato alla razionalizzazione dei costi.

Secondo tale sistema, la tariffa -per la quale si prevede un vincolo di crescita sui ricavi- era calcolata sulla base del confronto tra “valori modellati”, determinati sulla base di precise formule dettate dal D.M. del 1996, e “valori reali” previsti nel piano finanziario, in modo da conseguire livelli progressivi di efficienza.

Avv. Antonio NICOLINI
Patrocinio nanti le Magistrature Superiori

Avv. Ezio ULLASCI

Senonchè, sia i “valori modellati” che quelli che risultano dal piano finanziario sono comunque valori ipotetici, basati sulle previsioni di costo che l’operatore andrà a sostenere per far fronte alla gestione del servizio nel corso del periodo considerato dal piano d’ambito.

In ragione di ciò, l’Autorità per l’Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico (di seguito, AEEGSI), con Deliberazione n. 585/2012/R/IDR ha introdotto il Metodo Tariffario Transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 – 2013, mentre, con la Deliberazione n. 643/2013/R/ IDR, la medesima Autorità ha approvato il nuovo Metodo Tariffario Idrico (MTI) prevedendo, per gli anni 2014 e 2015, un periodo di consolidamento, disciplinato sulla base di specifici schemi regolatori.

Seguendo le regole stabilite dalla Delibera AEEGSI 664/2015, i valori tariffari sono determinati, per ogni anno del periodo 2016-2019, moltiplicando quelli vigenti nel 2015 per un coefficiente, detto moltiplicatore tariffario, attraverso il quale è trasferita ai consumatori parte dei costi sostenuti dai gestori del SII affinché le utenze domestiche beneficino, con continuità, di acqua potabile e servizi efficienti di depurazione e fognatura.

In ordine alle cd. partite pregresse, l’art. 31 dell’allegato A della Deliberazione citata da ultimo, ha previsto che “*Gli eventuali conguagli relativi a periodi precedenti al trasferimento all’Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore ... sono quantificati ed approvati, entro il 30 giugno 2014, dagli Enti d’Ambito o dagli altri soggetti competenti e comunicati all’Autorità*”.

Ora, la Deliberazione in discorso, non chiarisce cosa debba effettivamente intendersi per *conguagli relativi a periodi precedenti*; la spiegazione, infatti, è contenuta in un successivo comunicato dell’Autorità datato 6 ottobre 2014, ove si precisa 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*”.

Tuttavia, il previgente Metodo normalizzato non prevedeva affatto recuperi a posteriori per perdite di gestione, imponendo, piuttosto, all’Autorità d’Ambito l’obbligo di predisporre *ex ante* un piano che garantisse l’equilibrio economico-finanziario.

Ciò significa che Gestori ed Autorità d’Ambito devono intervenire tempestivamente per adeguare la tariffa, per cui eventuali ritardi o omissioni non possono essere scaricati sull’utenza, men che meno tramite una modifica *ex post* del sistema tariffario.

Infatti, le modifiche delle regole di calcolo, ben possibili, possono avere effetto solo per il futuro, nel senso che consentono di evitare il procrastinarsi del disequilibrio ma non certo di elidere gli effetti negativi che nel passato si sono prodotti.

Passando ora all’esame della situazione relativa al Servizio Idrico Integrato della Sardegna, la Gestione commissariale straordinaria, con Deliberazione n. 18 del 26 giugno 2014, ha approvato la quantificazione e il riconoscimento dei conguagli spettanti al Gestore relativi alle partite pregresse *ante* 2012, pari a € 106.713.665,37.

Come si legge nella Deliberazione predetta, si tratta della “*differenza tra l’importo che il gestore avrebbe dovuto fatturare per ottenere la copertura del costo totale, e quello*

Avv. Antonio NICOLINI
Patrocinio nanti le Magistrature Superiori

Avv. Ezio ULLASCI

effettivamente fatturabile per effetto dei vincoli all'incremento massimo delle tariffe imposti dal Metodo Normalizzato".

Detto in termini più elementari, l'incapacità di fornire adeguata copertura agli investimenti e di ridurre i costi del servizio, verrà a gravare sulle tariffe future.

Da quanto sopra riportato, emerge con chiarezza che le cd. partite pregresse non rappresentano affatto congruagli sui consumi o sui maggiori consumi effettuati dagli utenti negli anni passati e, segnatamente, nel periodo 2005- 2010.

Si tratta infatti di minori ricavi derivanti dalla gestione improduttiva del Sistema Idrico regionale -illegittimamente- imputati sulla collettività.

Al riguardo, è sufficiente considerare che la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico, come espressamente previsto dall'art. 154 D.Lgs. n. 152/2006 e ulteriormente ribadito dalla Corte Costituzionale, la quale ha infatti precisato che *"la tariffa del servizio idrico integrato si configura, in tutte le sue componenti, come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa, il quale, 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"*, di conseguenza le somme addebitate in fattura a titolo di partite pregresse non costituiscono corrispettivo contrattuale per il servizio idrico integrato e pertanto risultano illegittime e non dovute" (Corte Cost., n. 335/2008).

Ne deriva pertanto che, in aderenza ai principi generali in materia di obbligazioni e contratti, gli eventuali errori o carenze degli Enti d'ambito e/o del Gestore non possono ridondare sull'utente finale determinando, a posteriori, un incremento del prezzo originariamente previsto per il servizio fruito negli anni precedenti.

Invero, se la determinazione dei congruagli in discorso ha luogo mediante l'applicazione delle nuove regole tariffarie, queste ultime, di fatto, finiscono con l'aver una inammissibile portata retroattiva, che altera il sinallagma contrattuale che vincola le parti.

Ciò posto, la società Abbanoa SpA, nega che si tratti di "congruagli retroattivi".

Più precisamente il Gestore, in conformità alla succitata Delibera commissariale n. 18 del 26.06.2014, chiede oggi agli utenti sardi il pagamento di cd. "congruagli regolatori", definiti dalla stessa *"una componente della tariffa 2014 che spetta al Gestore e che tiene conto del disallineamento tra i costi operativi e per investimenti sostenuti in passato e gli importi tariffari applicati all'utenza"* (così si legge nelle FAQ del sito internet della società).

Le conseguenti fatture emesse dal Gestore, espressamente prevedono quindi la voce *"partite pregresse, congruagli 2005-2011"*.

Senonchè, se anche si volesse ritenere che nel caso di specie non si abbia alcuna applicazione retroattiva del nuovo sistema tariffario e che si tratti, pertanto, di congruagli maturati in periodi precedenti al trasferimento all'AEEGSI delle funzioni di regolazione e controllo del settore, regolati dal D.M. 1.8.1996 e quantificati e approvati dagli Enti d'Ambito *ratione temporis* competenti, resta comunque il fatto che le somme richieste originano fondamentalmente dall'inadempimento dello stesso Gestore, vale a dire dal grave ritardo della società nella rilevazione dei consumi rispetto alla loro effettuazione.

Avv. Antonio NICOLINI
Patrocinio nanti le Magistrature Superiori

Avv. Ezio ULLASCI

Invero, il *deficit* che Abbanoa intende recuperare dagli utenti discende, in larga misura, dal fatto nel corso degli anni passati non si sono eseguite le letture dei contatori nella cadenza minima di 2 rilevazioni annuali prevista dal DPCM del 1999; e ciò nonostante l'importanza e la necessità di osservare la cadenza suddetta al fine di assicurare un processo di fatturazione più aderente ai consumi fruiti dagli utenti -registrando quelli effettivi e rettificando a stretto giro quelli stimati, sì da evitare conguagli pluriennali-, nonché per regolarizzare le utenze anche attraverso l'individuazione e la sostituzione dei misuratori mal funzionanti.

La lettura dei contatori con la periodicità prevista, rappresenta infatti il presupposto essenziale della corretta esecuzione della prestazione, evitando l'emissione di bollette in acconto per ripetuti cicli di fatturazione ed il conseguente conguaglio pluriennale 2005-2011.

E' dunque innegabile che la richiesta dei conguagli costituisce espressione di una situazione di patologia del rapporto di somministrazione in ragione delle gravi violazioni imputabili allo stesso Gestore, avendo egli stesso contribuito causalmente, con il proprio inadempimento (omissione di lettura e di fatturazione per anni) a "creare" i conguagli medesimi.

In ogni caso, trattandosi di somme vincolate ai consumi effettivi, è del tutto evidente che il relativo diritto di credito sia sottoposto al termine quinquennale di prescrizione di cui all'art. 2948, n. 4, c.c., non potendo le delibere dell'AEEGSI o dell'Autorità d'ambito derogare alle disposizioni recate dal codice civile in tema di prescrizione.

Ne consegue che le fatture con le quali si ingiunge il pagamento di tali crediti debbano essere notificate al privato entro cinque anni dall'espletamento della prestazione di erogazione del servizio cui i crediti specificamente si riferiscono.

V'è poi da aggiungere che la somministrazione idrica, integra una prestazione periodica dipendente da una *causa debendi* a carattere continuativo, che diventa esigibile solo alle scadenze convenute, con la conseguenza che ciascun credito è soggetto ad una sua propria prescrizione quinquennale (*cf. Cass. civ., Sez. Un., n. 3162/2011*).

Pertanto, il semplice "cumulo" di crediti arretrati operato dal soggetto creditore e concernenti differenti periodi di consumo, non è certo giuridicamente idoneo a mutare in istantanea l'obbligazione di pagamento della "bolletta", per sua natura periodica, ovvero a modificare la "causa" della debenza. Tale richiesta cumulativa, dunque, non trasforma i crediti arretrati in un credito unico, ma costituisce meramente il risultato aritmetico della somma di ciascun credito periodico.

Ne deriva che le richieste di pagamento relative a forniture effettuate più di 5 anni prima sono da considerarsi illegittime anche sotto tale profilo.

In definitiva, concludo affermando la censurabilità delle richieste odiernamente avanzate da Abbanoa SpA, contestabili nanti il Giudice civile anche attraverso iniziative che coinvolgano una pluralità di soggetti interessati.

Avv. Antonio Nicolini

