



Numero registro generale 12816/2020

Numero sezionale 13/2026

Numero di raccolta generale 5829/2026

Data pubblicazione 15/03/2026

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

LUIGI ABETE

Presidente

LUCIANO VAROTTI

Consigliere

ANTONIO COSTANZO

Consigliere

ELEONORA REGGIANI

Consigliere rel.

PAOLO FRAULINI

Consigliere

Oggetto

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO - CONTRATTO DI
FORNITURA - PARTITE PREGRESSE - CONGUAGLIO.

R.G.N. 12816/2020

Ud. 07/01/2026 - CC

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 12816/2020 R.G.

promosso da

██████████ **s.p.a.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via ██████████, presso l'avv. prof. ██████████, che la rappresenta e difende unitamente all'avv. prof. ██████████ e all'avv. ██████████, il primo in virtù di procura speciale in calce al ricorso e gli altri due in virtù di procura speciali in calce alla prima memoria ex art. 380 *bis*.1 c.p.c.;

- ricorrente -

contro

██████████ **s.p.a.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via ██████████, presso lo studio dell'avv. ██████████, rappresentata e difesa dall'avv. ██████████ in virtù di procura speciale in atti;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 438/2019 della Corte d'Appello di Cagliari, Sezione distaccata di Sassari, pubblicata il 23/09/2019;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 07/01/2026 dal Consigliere ELEONORA REGGIANI;
letti gli atti del procedimento in epigrafe.



SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso ex art. 702 *bis* c.p.c., il [REDACTED] s.p.a. (di seguito, [REDACTED] convenne in giudizio la [REDACTED] s.p.a. (di seguito, [REDACTED] per sentir dichiarare non dovute le somme richieste a titolo di "conguaglio delle partite pregresse 2005-2011", di cui alle fatture [REDACTED] e [REDACTED] emesse nel 2016, concernenti il costo del servizio idrico integrato.

Il Tribunale di Nuoro, nel contraddittorio delle parti, con ordinanza emessa il 13/04/2017 accolse la domanda, dichiarando non dovute le somme richieste a titolo di "conguaglio delle partite" e condannando [REDACTED] alla ripetizione delle somme corrisposte a titolo di acconto.

[REDACTED] propose appello, che venne respinto.

La Corte territoriale, prima di tutto, rigettò la riproposta eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario, per essere la controversia sottratta alla giurisdizione del giudice amministrativo, in applicazione dell'art. 113 d.lgs. n. 104 del 2010, evidenziando che, nello stabilire che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, la norma precisa che da tale attribuzione sono escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi.

Sul punto, la Corte d'appello rilevò che la causa aveva ad oggetto il rapporto contrattuale di somministrazione intercorso tra [REDACTED] s.p.a. e il singolo utente, con specifico riferimento alla sussistenza del diritto di credito vantato dal gestore per il pagamento di componenti tariffarie riferite a molti anni addietro rispetto alla data di fatturazione, aggiungendo che nessuna censura era stata mossa in ordine alle scelte tecnico-discrezionali dell'Ente d'Ambito o al potere autoritativo della stessa di stabilire le tariffe applicabili al servizio idrico, se non in via meramente incidentale.

Nel merito, la stessa Corte rilevò che i conguagli necessari al recupero dei costi approvati e relativi alle annualità precedenti, previsti dall'art. 2 comma 1 lett. E della delibera 664/2015/R/IDR, rientravano



indubbiamente tra le componenti di costo del servizio idrico, ma le integrazioni tariffarie non potevano valere che per il futuro. Facendo operare le modifiche tariffarie retroattivamente per consumi già effettuati, la [REDACTED] s.p.a. pretendeva che si realizzasse, nell'ambito del rapporto, da un lato, una violazione del principio di legalità, e quindi irretroattività, degli atti amministrativi e, dall'altro una netta violazione dei principi posti a fondamento del rapporto contrattuale, non potendo le parti modificare unilateralmente il corrispettivo pattuito *ex post* dopo avere dato esecuzione al contratto con la somministrazione della fornitura. In sintesi, ad opinione della menzionata Corte, la normativa di settore, invocata da [REDACTED] s.p.a., non conteneva alcuna disposizione che permettesse all'ente chiamato a determinare la tariffa del servizio idrico di derogare ai suddetti fondamentali principi di diritto.

Inoltre, la stessa Corte d'appello ritenne che i conguagli configuravano una componente del costo del servizio, con la conseguenza che le somme pretese a tale titolo dall'ente gestore nel 2016 nell'ambito del rapporto contrattuale di somministrazione, per i consumi relativi al periodo 2005-2011 non potevano riguardare diritti di credito ormai prescritti per decorso del termine quinquennale previsto dall'art. 2948 n. 4 c.c., che decorreva, non già dalla data della delibera dell'Ente competente che in concreto determinava in termini monetari l'entità del conguaglio stesso, ma dalla data in cui il diritto di credito poteva essere fatto valere e cioè dal momento di erogazione della fornitura.

Avverso tale statuizione, [REDACTED] s.p.a. ha proposto ricorso per cassazione, affidato a tre motivi di impugnazione.

L'intimata si è difesa con controricorso.

Fissata udienza in camera di consiglio, con istanza depositata il 22/11/2023 la ricorrente ha chiesto la trattazione della causa in pubblica udienza.

Entrambe le parti hanno depositato memoria ex art. 380 *bis*.1 c.p.c.



A seguito di ordinanza interlocutoria di questa Corte n. 2888/2024 del 31/01/2024, è stata fissata l'udienza pubblica del 23/05/2024.

In data 19/02/2024 la controricorrente ha chiesto che, verificati i criteri tabellari di assegnazione delle cause, il ricorso venisse assegnato alla Terza Sezione Civile di questa Corte.

Il Pubblico Ministero e le parti hanno depositato memorie ex art. 378 c.p.c.

Ritenuta la controversia rientrante nelle attribuzioni della Prima Sezione civile, con ordinanza interlocutoria n. 22824/2024 questa Corte ha disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo, per le ragioni esposte nell'ordinanza interlocutoria resa nel procedimento n. 9782/2021 R.G., riguardante un'analogha controversia, con la quale è stata disposta la trasmissione degli atti alla Prima Presidente per valutare l'assegnazione della causa alle Sezioni Unite.

Il menzionato procedimento è stato assegnato alle Sezioni Unite di questa Corte, le quali, con sentenza n. 23858/2025 (Cass., Sez. U, Sentenza n. 23858 del 26/08/2025), hanno accolto soltanto il secondo motivo di quel ricorso, cassando con rinvio la decisione impugnata, perché venisse data applicazione al seguente principio di diritto: *«In tema di servizio idrico integrato, i conguagli che il gestore può richiedere, a norma dell'art. 31 della delibera AEEGSI 643/2013/R/IDR del 27 dicembre 2013, e che dovevano essere oggetto di liquidazione e approvazione da parte degli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti competenti entro il 30 giugno 2014, ricomprendono le sole somme che potevano essere addebitate agli utenti in ragione della disciplina tariffaria contenuta nel d.m. 1 agosto 1996 con cui è stato istituito e regolamentato il 'metodo tariffario normalizzato'»*.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso è dedotta la violazione e la falsa applicazione dell'art. 113 c.p.c. e dell'art. 133, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 104 del 2010, relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.



Secondo la ricorrente, la sentenza impugnata è illegittima nella misura in cui il giudice di secondo grado, in violazione dell'art. 113 c.p.c., ha erroneamente qualificato, come meramente patrimoniale, la posizione giuridica fatta valere dagli attori in primo grado, tenuto conto che le contestazioni della controricorrente hanno riguardato la legittimità delle scelte tecnico-discrezionali delle Autorità amministrative (AEEGSI, oggi ARERA, e EGAS) in ordine all'individuazione e alla regolazione del costo del servizio idrico integrato, con particolare riferimento alla determinazione dell'ammontare dei c.d. conguagli regolatori (anche "partite pregresse"), quale componente della tariffa.

Con il secondo motivo di ricorso è dedotta la violazione o falsa applicazione degli artt. 142, comma 3, e 154 d.lgs. n. 152 del 2006 ("Codice dell'ambiente"), dell'art. 9 direttiva 2000/60/CE, dell'art. 21, commi 13 e 19, d.l. n. 201 del 2011, conv. con modif. in l. 214 del 2011, dell'art. 10 d.l. n. 70 del 2011, conv. con modif. in l. n. 106 del 2011, dell'art. 3 d.p.c.m. del 22/07/2012, dell'art. 1339 c.c. ed, infine, della delibera AEEGSI n. 643/2013/R/IDR, oltre che della delibera n. 18 del 26/06/2014 dell'Ente di Governo d'Ambito della Sardegna (EGAS) – che ha provveduto alla quantificazione e al riconoscimento dei conguagli spettanti al gestore per partite precedenti al 2012 ai sensi dell'art. 31 dell'allegato A alla Deliberazione dell'AEEGSI n. 643/2013/R/IDR - e del regolamento del servizio idrico integrato (par. B.16), in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., per avere la Corte d'appello operato una errata interpretazione delle disposizioni che regolano il sistema tariffario nel servizio idrico integrato.

Secondo la ricorrente, la definizione delle c.d. partite pregresse ad opera delle competenti Autorità amministrative (ARERA, EGAS) è del tutto conforme al fondamentale principio che riconosce, nell'ambito della dinamica tariffaria, il pieno recupero dei costi di investimento e di gestione ottimale del servizio (art. 154 del d. lgs. n. 152 del 2006) - c.d. "Codice dell'ambiente"). In particolare, a fronte di un nuovo metodo tariffario idrico, i costi esistenti all'anno base - non considerati in



precedenza ai fini tariffari - sono stati legittimamente inseriti dalle competenti Autorità amministrative, come componenti della tariffa, in un nuovo sistema regolatorio, in ossequio al principio di derivazione europea del *full cost recovery* (art. 9 Dir. 2000/60/CE). In tale quadro, le determinazioni tariffarie entrano di diritto, e per espressa disposizione legislativa, nel regolamento di fornitura ex art. 1339 c.c., poiché il contratto d'utenza di un servizio pubblico non può che rinviare ai corrispettivi definiti dalle Autorità Amministrative, rispetto ai quali il Gestore non ha alcuna autonomia decisionale. Pertanto, [REDACTED] nel procedere alla riscossione delle c.d. partite pregresse, si è limitata a dare puntuale esecuzione a provvedimenti amministrativi cogenti, adottati in conformità alla normativa primaria di riferimento.

Con il terzo motivo di ricorso è dedotta la violazione o falsa applicazione degli artt. 2935 e 2948 n. 4 c.c., oltre che degli artt. 142, comma 3, e 154 d.lgs. n. 152 del 2006 ("Codice dell'ambiente"), dell'art. 9 direttiva 2000/60/CE, dell'art. 21, commi 13 e 19, d.l. n. 201 del 2011, conv. con modif. in l. 214 del 2011, dell'art. 10 d.l. n. 70 del 2011, conv. con modif. in l. n. 106 del 2011, dell'art. 3 d.p.c.m. del 22/07/2012, della delibera AEEGSI n. 643/2013/R/IDR, della delibera n. 18 del 26/06/2014 dell'Ente di Governo d'Ambito della Sardegna (EGAS) e del regolamento del servizio idrico integrato (par. B.16), in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., per avere la Corte d'appello ritenuto che gli importi richiesti a titolo di conguaglio fossero prescritti, senza considerare che il diritto alla riscossione di tali conguagli è sorto - e dunque il *dies a quo* di decorrenza del relativo termine di prescrizione è cominciato a decorrere - nel momento in cui [REDACTED] s.p.a. è stata autorizzata a fatturare i relativi importi, a seguito della loro effettiva quantificazione, e dunque a partire dal 26 giugno 2014, data della delibera n. 18 del Commissario straordinario dell'Autorità d'Ambito.

2. È infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 366, comma 1, n. 3, c.p.c., tenuto conto che l'atto contiene la necessaria e sufficiente esposizione dei fatti di causa,



che consente di ricostruire la materia del contendere ai fini della comprensione dei motivi di doglianza prospettati in sede di legittimità.

3. Il primo motivo di ricorso è inammissibile ex art. 360-bis, n. 1), c.p.c.

3.1. La censura riguarda questioni su cui sono già intervenute le Sezioni Unite di questa Corte, che hanno espresso un orientamento oramai inequivoco, sicché, in applicazione dell'art. 374, comma 1, c.p.c., su tali doglianze può pronunciarsi la Sezione semplice.

3.2. Com'è noto, la giurisdizione si determina in base alla domanda, con la precisazione che, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non tanto la prospettazione delle parti ma il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che è chiesta al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, e individuata dal giudice, con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (Cass., Sez. U, Ordinanza n. 20350 del 31/07/2018; Cass., Sez. U, Ordinanza n. 2368 del 24/01/2024; v. già Cass., Sez. U, Ordinanza n. 12378 del 16/05/2008 e Cass., Sez. U, Sentenza n. 10243 del 27/06/2003).

3.3. Ai fini della statuizione sulla giurisdizione rileva il disposto dell'art. 133, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 104 del 2010, il quale stabilisce che «1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: ... c) 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.»

Le Sezioni Unite di questa Corte hanno reiteratamente affermato che la domanda, con la quale l'utente del servizio pubblico di erogazione dell'acqua contesta l'importo preteso per la fornitura dal gestore del servizio in base ad una determinata tariffa, introduce un giudizio relativo al rapporto individuale di utenza, che è devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass., Sez. U, Sentenza n. 23858 del 26/08/2025; Cass., Cass. Sez. U, Sentenza n. 29593 dell'11/10/2022).

Si tratta, infatti, di una controversia che ha natura esclusivamente patrimoniale, perché non presenta connessione funzionale con l'ordinamento del servizio pubblico destinato alla soddisfazione dell'interesse generale e, per conseguenza, non investe il titolo in base al quale l'erogatore del servizio opera, ma solo l'esecuzione della singola prestazione contrattuale (Cass., Cass. Sez. U, Ordinanza n. 29593 dell'11/10/2022).

Sempre con riferimento al contratto di somministrazione relativo ad utenza idrica, e con riguardo alle richieste volte ad ottenere la ripetizione delle somme già pagate, indicate in bolletta come "partite pregresse", le Sezioni Unite hanno ribadito che la materia del contendere riguarda la liquidazione dei corrispettivi per le prestazioni che il gestore deve erogare, e non già la correttezza dell'esercizio delle funzioni tariffarie da parte dei soggetti di governo del Servizio Idrico Integrato, sicché la relativa cognizione spetta al giudice ordinario, e non al giudice amministrativo, investendo il rapporto individuale di utenza, che non vede coinvolta la pubblica amministrazione nella veste di autorità (Cass., Sez. U, Ordinanza n. 4079 del 09/02/2023).

Come affermato dalle Sezioni Unite in una controversia del tutto analoga relativa alla debenza o meno dei conguagli per "partite pregresse" (Cass., Sez. U, Sentenza n. 23858 del 26/08/2025), deve pertanto ritenersi che, anche nel presente procedimento, il *petitum* sostanziale non volto ad ottenere l'annullamento delle delibere o dei



provvedimenti delle Autorità amministrative adottate in materia, bensì quello di conseguire l'accertamento negativo del credito vantato da [REDACTED] gestore del servizio idrico integrato, ove il giudice ordinario ben può procedere all'eventuale disapplicazione degli atti amministrativi eventualmente ritenuti illegittimi.

4. Il secondo motivo di ricorso è fondato, sia pure nei termini di seguito evidenziati.

4.1. Deve innanzi tutto essere respinta l'eccezione di inammissibilità del motivo, avendo la parte chiaramente indicato i capi della decisione censurata e le ragioni poste a fondamento delle doglianze chiaramente descritte, illustrando e depositando gli atti su cui il motivo si fonda.

4.2. Come sopra evidenziato, le Sezioni Unite di questa Corte con la sentenza n. 23858/2025 (Cass., Sez. U, Sentenza n. 23858 del 26/08/2025) hanno affrontato la stessa questione e hanno accolto il corrispondente motivo di doglianza, escludendo che il gestore del servizio idrico potesse pretendere dall'utenza conguagli applicando con efficacia retroattiva il nuovo regime tariffario, ma ritenendo lo stesso gestore potesse esigere conguagli relativi al periodo precedente esigibili in base al regime esistente nei periodi di riferimento degli stessi.

4.3. Ai fini dell'illustrazione delle ragioni della decisione, è utile una preliminare ricostruzione normativa di sistema, posto che la domanda compre un arco temporale amplissimo che ha visto una convulsa evoluzione normativa e regolamentare.

4.3.1. Gli artt. 13, 14, 15 della l. n. 36 del 1994 (cosiddetta legge Galli) hanno introdotto nel nostro ordinamento il cosiddetto servizio idrico integrato (SII), costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua per usi civici, di fognatura e depurazione delle acque reflue.

La disciplina, frutto di impulso eurounitario, era finalizzata a salvaguardare il patrimonio idrico e, al contempo, a realizzare più efficaci ed efficienti sistemi di gestione del servizio. Essa individuava la tariffa come sistema di copertura dei costi di gestione del servizio. La



complessiva attuazione della legge Galli implicava una profonda ridefinizione organizzativa, tra cui in particolare la razionalizzazione dell'elevato numero di gestioni territoriali in precedenza esistenti, nel tentativo di conseguire più adeguate dimensioni gestionali sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e politico-amministrativi, il tutto con la finalità di ottenere maggiori efficienza e trasparenza di costi.

La menzionata legge ha individuato, in particolare, gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), quali aree di dimensione territoriale allargata, volte a meglio realizzare gli obiettivi di efficientamento del servizio, demandandone il disegno a Regioni e Province Autonome, cui è stata affidata la pianificazione, la scelta del gestore del servizio, definendo la relativa convenzione, determinare le tariffe e svolgere attività di controllo.

Per quanto concerne le tariffe del servizio idrico, gli artt. 13 e 14 della legge Galli hanno disegnato il cosiddetto Metodo Normalizzato che, quanto in specifico al servizio idrico, doveva appunto realizzare la remunerazione in tariffa, garantendo l'orientamento ai costi oltre a una remunerazione del capitale investito.

In particolare, il comma 2 dell'art. 13 l. n. 36 del 1994 ha stabilito che la tariffa dovesse essere 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 comma 3 dello stesso articolo ha, poi, previsto l'elaborazione di un «*metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento*».

A tal fine è stato emanato il d.m. 1° agosto 1996, il quale ha previsto una tariffa secondo il metodo di controllo tariffario dei limiti di prezzo, in applicazione della deliberazione CIP n. 34 del 18 dicembre 1991, stabilendo un *price cap*, un prezzo «k» fissato dall'Ente preposto all'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.

Per quanto d'interesse, con l.r. Sardegna n. 29 del 1997, il legislatore regionale ha deciso di individuare un unico Ambito Territoriale Ottimale, corrispondete all'intera Regione Sardegna.

La tariffa stabilita dall'Autorità d'ambito è stata, pertanto, unica per tutto il territorio regionale. La stessa risulta essere stata adottata in sede di prima applicazione nel 2005 (cfr. Tar Sardegna, Sez II, 12 aprile 2017, n. 651, confermata da Cons. Stato, Sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4301, richiamata nella delibera del Commissario Straordinario n. 18 del 2014, che ha indicato i criteri di congruaggio per le partite pregresse).

Nel frattempo, a livello eurounitario, con specifico riferimento a tariffe e costi, è intervenuto l'art. 9 della direttiva 2000/60/CE (cosiddetta direttiva quadro sulle acque), il quale ha stabilito che, entro il 2010, tutti gli Stati membri si organizzassero per garantire il recupero integrale dei costi del servizio idrico, secondo il rispetto del principio "chi inquina paga" e dell'internalizzazione dei costi ambientali a carico degli inquinatori/utenti e politiche dei prezzi dell'acqua che incentivassero i consumatori all'uso efficiente della risorsa e selezione dei costi recuperabili sulla base di modelli di analisi economica del servizio e della sua ottimale gestione.

La disciplina prevista dalla legge Galli è stata sostituita dal d.lgs. n. 152 del 2006 (cd. "Codice dell'ambiente), che ne ha sostanzialmente recepito le previsioni per le parti di interesse. Per quanto in specifico riguarda le tariffe, l'art. 154, comma 1, d.lgs. cit., originariamente recitava: *«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'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.»

La previsione circa l'«*adeguatezza del capitale investito*» è, poi, venuta meno, a seguito della consultazione referendaria indetta nel 2011.

L'art. 154, comma 1, d.lgs. cit. è stato, quindi, abrogato limitatamente alle parole «*dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito*», a decorrere dal 21 luglio 2011, dall'art. 1, comma 1, d.P.R. n. 116 del 2011 e successivamente modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera a), d.l. n. 133 del 2014, conv. con modif. in l. n. 164 del 2014.

Per quando riguarda l'elaborazione della tariffa, l'art. 154, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, ha previsto che il Ministro dell'ambiente, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, procedesse alla definizione con decreto delle componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua, tenendo conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio "chi inquina paga".

L'art. 154, comma 4, ha, poi, stabilito che la tariffa base dovesse essere stabilita per ciascun ATO dall'ente di governo proposto, nell'osservanza del decreto ministeriale sopra menzionato, e applicata dai soggetti gestori, nel rispetto della Convenzione e del relativo disciplinare, ai sensi dell'art. 154, comma 5, d.lgs. n. 152 del 2006.

L'art. 170, comma 3, lett. l), d.lgs. cit. ha, comunque, precisato che fino all'emanazione del decreto previsto dall'articolo 154, comma 2, d.lgs. cit., avrebbe continuato ad applicarsi il d.m. 1° agosto 1996, il quale, come sopra evidenziato, aveva regolato la determinazione della tariffa di riferimento secondo il Metodo Normalizzato.



4.3.2. Per quanto d'interesse, con l.r. Sardegna n. 29 del 1997, il legislatore regionale ha deciso di individuare un unico Ambito Territoriale Ottimale, corrispondete all'intera Regione Sardegna.

La tariffa stabilita dall'Autorità d'ambito è stata, pertanto, unica per tutto il territorio regionale e risulta essere stata adottata in sede di prima applicazione nel 2005 (cfr. Tar Sardegna, Sez II, 12 aprile 2017, n. 651, confermata da Cons. Stato, Sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4301, richiamata nella delibera del Commissario Straordinario n. 18 del 2014, che ha indicato i criteri di congruaggio per le partite pregresse).

Successivamente, con l.r. Sardegna n. 3 del 2013, nelle more del riordino del Servizio Idrico Integrato, a seguito dell'introduzione del Codice dell'ambiente, sono state attribuite ad un Commissario straordinario le funzioni già svolte dall'Autorità d'Ambito fino al 31 dicembre 2014.

La l.r. Sardegna n. 4 del 2015 ha previsto anch'essa l'istituzione di un unico Ambito Territoriale Ottimale (ATO) e ha istituito l'Ente di governo dello stesso, che ha sostituito l'Autorità d'ambito anche per l'approvazione delle tariffe.

Occorre tenere presente che, sempre per quanto riguarda le tariffe, l'art. 5 d.P.R. n. 373 del 1994 ha devoluto al CIPE le funzioni del soppresso CIP, tra cui, appunto, la definizione delle tariffe dei servizi pubblici di cui all'art. 12 della l. n. 498 del 1992, il tutto secondo modelli e criteri definiti dalla normazione secondaria. Con l'art. 2 d.l. n. 79 del 1995, convertito in l. n. 172 del 1995, è stata demandata in via transitoria al CIPE l'elaborazione e l'aggiornamento delle tariffe idriche, come fissate dagli articoli 13, 14 e 15 della l. n. 36 del 1994 *«in caso di mancata elaborazione entro il 31 luglio 1995 del metodo normalizzato di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, e fino all'elaborazione dello stesso, i criteri, i parametri ed i limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio idrico ai sensi degli articoli 13, 14 e 15 della citata legge n. 36 del 1994, sono fissati*



dal CIPE, con particolare riferimento alle quote di tariffe riferite al servizio di fognatura e di depurazione».

Tale regime suppletivo è stato riproposto nell'art. 31 della l. n. 448 del 1998 e da successive analoghe disposizioni fino al 2010.

Con l'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2009 (conv. con modif. in l. n. 166 del 2009), è cessata la competenza "transitoria" in supplenza del CIPE, rispetto alla determinazione ed all'aggiornamento tariffario, che è stata assegnata all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEGSI), ai sensi dell'art. 21, comma 19, d.l. n. 201 del 2011 (conv. con modif. in l. n. 214 del 2011), con la precisazione che tali funzioni dovessero essere esercitate con i medesimi poteri attribuiti a quest'ultima Autorità dalla l. n. 481 del 1995, recante norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità.

In effetti, l'art. 10, comma 14, lett. d), d.l. n. 70 del 2011 (conv. con modif. in l. n. 106 del 2011) aveva inizialmente demandato all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua di predisporre il metodo tariffario, ma a tale Agenzia, è subentrata, prima ancora della sua entrata in funzione, proprio l'AEEGSI (in virtù del menzionato art. 21, comma 19, d.l. n. 201 del 2011).

L'AEEGSI ha, poi, provveduto ad approvare, con la deliberazione n. 585/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012, il Metodo Tariffario Temporaneo (MTT) per il periodo transitorio 2012-2013.

La stessa Autorità ha successivamente adottato, a modifica e integrazione della deliberazione 585/2012/R/IDR, la deliberazione n. 88/2013/R/IDR del 28 febbraio 2013, recante l'approvazione del metodo tariffario transitorio per le gestioni ex CIPE (MTC), sempre per gli anni 2012 e 2013.

Con deliberazione n. 643/2013/R/IDR del 27/12/2013 la AEEGSI ha approvato il Metodo Tariffario Integrato (MTI), applicato a partire dal 2014.

A seguito del parere del Consiglio di Stato n. 267 del 25 gennaio 2013, con delibera n. 38/2013/R/IDR del 31 gennaio 2013, la stessa



AEEGSI ha avviato il procedimento per la restituzione agli utenti finali della componente tariffaria del servizio idrico integrato relativa alla "remunerazione del capitale investito, abrogata in esito al referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011, con riferimento al periodo 21 luglio-31 dicembre 2011 non coperto dal Metodo Tariffario Transitorio", che si è concluso con la deliberazione n. 273/2013/R/IDR del 25/06/2013, la quale ha indicato i criteri per la determinazione dell'importo da restituire, prevedendo che questo dovesse essere pari all'importo previsto in ciascun Piano di Ambito, dedotte esclusivamente le seguenti voci di costo: i) gli oneri fiscali in ragione dell'imposta effettivamente pagata, ii) gli oneri finanziari effettivamente sostenuti e documentati dal gestore, iii) gli accantonamenti per la svalutazione crediti, nella misura ritenuta efficiente da parte dell'Ente d'Ambito o del soggetto competente.

L'AEEGSI è stata attiva fino al 2018, quando è stata sostituita da ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente), che ha esteso le sue competenze anche al settore dei rifiuti.

4.3.3. Proprio nelle premesse alla deliberazione dell'AEEGSI n. 643/2013/R/IDR del 27/12/2013, si legge il riferimento alle "partite pregresse", poiché l'Autorità ha ritenuto che, nell'ambito delle misure necessarie a portare a compimento il quadro regolatorio in via di definizione fosse necessario disciplinare, tra le molteplici altre situazioni, *«il trattamento di eventuali partite pregresse, derivanti da conguagli maturati in periodi precedenti il trasferimento delle competenze all'Autorità, da evidenziare puntualmente come componente distinta dalla bolletta, al fine di favorire la massima trasparenza per l'utenza»*.

L'articolato della deliberazione regola minuziosamente la materia dei conguagli agli artt. 6 e 9, ma riguardano la gestione della tariffa nel primo periodo di applicazione e in quello di transizione (rispettivamente, l'anno 2014 e gli anni 2012-2013), senza riferirsi ad eventuali conguagli riferiti al periodo precedente al 2012.



Nell'allegato A alla menzionata deliberazione, contenente la disciplina del Metodo Tariffario Idrico, sono spiegate le componenti di conguaglio. In particolare, al comma 1 dell'art. 29 dell'allegato A è stabilito, come regola, che, a partire dal 2014 viene determinata la componente di conguaglio riferita all'anno precedente (a - 2), da inserire nella formula per determinare il VGR (vincolo ai ricavi del gestore). È, poi, precisato, al successivo comma 2, che *«I conguagli determinati da Enti d'Ambito e altri soggetti competenti relativi a periodi precedenti l'entrata in vigore del MTT, e non inseriti nel calcolo del VRG per gli anni 2012 e 2013, devono essere espressi in unità di consumo ed evidenziati in bolletta separatamente dalle tariffe in approvate per l'anno in corso utilizzando le regole indicate all'Articolo 31 e successivi.»*

Solo l'art. 31 del menzionato allegato A, nel regolare la quantificazione e il riconoscimento delle partite pregresse, ha previsto al primo comma che *«3.1. 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 *«3.2. Al fine di favorire la massima trasparenza per gli utenti, la riscossione dei conguagli di cui al precedente comma 31.1 deve attenersi alle seguenti regole: a) i conguagli devono essere espressi in unità di consumo, ovvero il conguaglio totale deve essere diviso per i metri cubi erogati nell'anno (a -2), ed il risultato così ottenuto deve essere applicato in funzione del consumo degli utenti nel medesimo anno; b) i conguagli devono essere evidenziati in bolletta separatamente dalle tariffe approvate per l'anno in corso; c) è fatto obbligo di esplicitare il periodo di riferimento dei conguagli.»*

In attuazione di tale previsione 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, relative cioè a forniture precedenti al 2012-2013.

4.4. Le Sezioni Unite di questa Corte, nella sentenza sopra menzionata (Cass., Sez. U, Sentenza n. 23858 del 26/08/2025) hanno escluso che la delibera 643/2013/R/IDR potesse introdurre una disciplina che giustificasse conguagli relativi a partite pregresse in base alle innovative prescrizioni del Metodo Tariffario Idrico, mentre ha ritenuto che i conguagli potessero essere richiesti ove rispondenti ai criteri di determinazione applicabili al momento delle prestazioni di riferimento, che seguivano il diverso Metodo Normalizzato.

4.5. La pronuncia appena richiamata (Cass., Sez. U, Sentenza n. 23858 del 26/08/2025) ha riguardato un precedente specifico, risolvendo questioni in tutto sovrapponibili a quelli posti nel presente giudizio, sicché i principali percorsi argomentativi della menzionata devono essere di seguito riportati.

4.5.1. Le menzionate Sezioni Unite hanno evidenziato che l'ingresso, nel nostro ordinamento, di una disciplina retroattiva dei conguagli non poteva trovare fondamento nel principio unionale del recupero dei costi dei servizi idrici, posto dall'art. 9 della dir. 2000/60/CE, che non è di immediata applicazione nel nostro ordinamento e non persegue finalità di armonizzazione totale delle normative degli Stati membri in materia di acque. Sul piano del diritto nazionale, poi, le stesse hanno rilevato che non vi è traccia della volontà legislativa di autorizzare un intervento di portata retroattiva da parte dell'Autorità regolatoria al fine di assicurare "ora per allora" una piena applicazione del principio del *full cost recovery*, sancito dall'art. 154, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, tale da superare per il passato le previsioni del Metodo Tariffario Normalizzato.

In tale quadro, ad opinione delle Sezioni Unite, la programmata approvazione, da parte degli Enti d'Ambito, dei 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» (art. 31 della delibera 643/2013/R/IDR) non poteva attuarsi secondo criteri diversi da quelli introdotti col Metodo Tariffario Normalizzato. D'altronde, come sopra evidenziato, proprio il d.lgs. n. 152 del 2006 aveva previsto, in via transitoria, che continuasse a trovare applicazione il metodo tariffario precedente, disponendo all'art. 170, comma 3, lett. l), che fino all'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 154, comma 2, con cui si sarebbero dovute definire le componenti di costo delle nuove tariffe, avrebbe continuato ad applicarsi il d.m. 1° agosto 1996.

Le Sezioni Unite hanno, poi, ricordato che il decreto ministeriale contemplato dall'art. 154, comma 2, d.lgs. cit. non è stato mai approvato, in quanto, come sopra evidenziato, nel 2011 venne istituita la nuova Autorità regolatoria del settore idrico (AEEGSI) e ad essa si demandò il compito, in precedenza assegnato al Ministero, di stabilire le componenti di costo della tariffa idrica, concludendo che il d.lgs. n. 152 del 2006 ha recepito il principio del recupero dei costi fissato dall'art. 9 della direttiva 2000/60/CE ma, nel prevedere che continuasse ad applicarsi il d.m. 1° agosto 1996, e con esso il Metodo Tariffario Normalizzato, non ha consentito, per il periodo successivo alla propria entrata in vigore, e fino all'emanazione del provvedimento con cui furono ridefinite le componenti di costo della tariffa del servizio idrico, che una nuova disciplina regolatoria si sovrapponesse a quella emanata in attuazione della legge Galli.

Secondo le Sezioni Unite, ritenere che la delibera sopra menzionata avesse consentito agli Enti d'Ambito di approvare conguagli (relativi a periodi precedenti al trasferimento ad AEEGSI delle funzioni di regolazione e controllo del settore), che non erano esigibili in forza del Metodo Tariffario Normalizzato, era non solo contrastante col principio di irretroattività degli atti amministrativi (abbiano o meno essi contenuto normativo), ma anche privo di solida base giuridica, avendo riguardo al contratto di utenza, da cui si originano i diritti e gli obblighi delle parti, tenuto conto che, nella prospettiva privatistica in cui deve inquadrarsi il



rapporto tra gestore e utente (Corte cost. sent. n. 335 del 2008, cit.), quest'ultimo deve poter fare affidamento sul sistema tariffario in vigore per tempo in vigore.

In sintesi, le Sezioni Unite hanno affermato che l'addebito dei conguagli riferiti a partite pregresse non può implicare la violazione dei principi di irretroattività degli atti amministrativi e di affidamento nell'esecuzione del contratto di somministrazione, con la previsione di conguagli in base a una tariffa non vigente al momento della erogazione del servizio.

4.5.2. A questo punto, però, le stesse Sezioni Unite hanno rilevato che anche 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.

L'art. 8 del d.m. 1° agosto 1996 considerava, infatti, espressamente sia una 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 (ora Ente di governo e, all'epoca dei fatti, Commissario Straordinario per ATO della Sardegna), 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.

Il Metodo Normalizzato contemplava, dunque, 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).

In tale ottica, le Sezioni Unite hanno ritenuto che l'art. 31, comma 1, della delibera AEEGSI 643/2013/R/IDR, allorquando ha previsto che gli eventuali conguagli relativi a periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore, che non fossero stati già considerati ai fini del calcolo di precedenti determinazioni tariffarie, dovessero essere quantificati ed approvati, entro il 30 giugno 2014, dagli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti competenti, non ha previsto che questi ultimi enti potessero procedere al recupero in base al nuovo sistema di conguagli contemplato dal Metodo Tariffario Idrico.

Secondo le Sezioni Unite, anzi, i conguagli attuabili in base all'art. 31 sopra menzionato andavano, anzi, individuati prendendo in considerazione le dinamiche tariffarie previste dal Metodo Normalizzato, in vigore nell'arco di tempo d'interesse, che, come sopra evidenziato conteneva all'art. 8 del d.m. 1° agosto 1996 la previsione di revisione di prezzi.

In tal senso, 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.

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.

In tale ottica, secondo le Sezioni Unite, la prescrizione contenuta nell'art. 31, comma 1, della delibera 643/2013/R/IDR non ha assunto



portata retroattiva. Essa, infatti, ha operato la liquidazione ora per allora di importi che, in base al Metodo Normalizzato, avrebbero potuto essere riversati sull'utente attraverso i sopradescritti incrementi tariffari. Detto altrimenti, non viene 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 già a carico dell'utente.

Le stesse Sezioni Unite hanno rilevato che 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.

4.6. In continuità con la decisione delle Sezioni Unite appena illustrata, la censura deve essere accolta, dovendosi ribadire il principio, secondo il quale: *«In tema di servizio idrico integrato, i conguagli che il gestore può richiedere, a norma dell'art. 31 della delibera AEEGSI 643/2013/R/IDR del 27 dicembre 2013, e che dovevano essere oggetto di liquidazione e approvazione da parte degli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti competenti entro il 30 giugno 2014, ricomprendono le sole somme che potevano essere addebitate agli utenti in ragione della disciplina tariffaria contenuta nel d.m. 1 agosto 1996 con cui è stato istituito e regolamentato il Metodo Tariffario Normalizzato».*

Il Giudice del rinvio dovrà pertanto accertare che gli importi quantificati dall'Ente d'Ambito siano rispondenti a quanto poteva essere addebitato all'utente nella vigenza del Metodo Tariffario Normalizzato, secondo quanto stabilito dal d.m. 1° agosto 1996, nel testo applicabile per ciascun periodo di riferimento.

5. Anche il terzo motivo è fondato.

5.1. Occorre preliminarmente rilevare l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità dei motivi di ricorso, ai sensi dell'art. 366, comma 1, nn. 4 e 6, c.p.c., avendo la parte chiaramente indicato i capi della



decisione censurata e le ragioni poste fondamento delle doglianze chiaramente descritte, illustrando e depositando gli atti su cui il motivo si fonda.

5.2. Come pure evidenziato dalle Sezioni Unite nella sentenza sopra richiamata (Cass., Sez. U, Sentenza n. 23858 del 26/08/2025), la ricostruzione sopra operata è coerente col principio enunciato in punto di prescrizione da Cass. Sez. U, Sentenza n. 29593 dell'11/10/2022, secondo la quale prima della determinazione delle voci da recuperare da parte dell'Ente competente, non era giuridicamente possibile il recupero in questione.

In effetti, il diritto al conguaglio, ancorché riferito a partite pregresse, necessitava dell'approvazione e quantificazione dell'Ente d'ambito o degli altri soggetti competenti, che, come si è visto – ai sensi dell'art. 31, comma 1, della delibera AEEGSI 643/2013/R/IDR – doveva intervenire entro il 30 giugno 2014.

Prima di tali adempimenti, il gestore era nell'impossibilità giuridica di far valere il proprio credito, sicché, a norma dell'art. 2935 c.c., la prescrizione di tale diritto ha cominciato a decorrere dal momento in cui è stato adottato il menzionato atto di approvazione e quantificazione.

Il motivo di ricorso deve, pertanto, essere accolto in applicazione del seguente principio di diritto: «*«In tema di servizio idrico integrato, i conguagli previsti dall'art. 31 della delibera AEEGSI 643/2013/R/IDR del 27 dicembre 2013, potevano essere richiesti dal gestore solo a seguito dell'approvazione e quantificazione degli Enti d'Ambito o degli altri soggetti competenti, da compiersi entro il 30 giugno 2014, con la conseguenza che la prescrizione del relativo credito ha cominciato a decorrere solo dal momento in cui tale approvazione e quantificazione è intervenuta»*

6. In conclusione, devono essere accolti il secondo e il terzo motivo di ricorso, nei limiti sopra indicati e, dichiarato inammissibile il primo, deve essere cassata la sentenza impugnata, con rinvio alla Corte



d'appello di Sassari, in diversa composizione, chiamata a statuire anche sulle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte

accoglie il secondo e il terzo motivo di ricorso e, dichiarato inammissibile il primo, cassa la sentenza impugnata, con rinvio alla Corte d'appello di Cagliari, Sezione distaccata di Sassari, in diversa composizione, chiamata a statuire anche sulle spese del presente giudizio di legittimità. Così deciso in Roma nella camera di consiglio della Prima Sezione civile il 07/01/2026

Il Presidente

Luigi Abete

