



TRIBUNALE CIVILE DI PERUGIA  
2<sup>a</sup> Sezione Civile

REP. 3390/13

riunito in camera di consiglio con l'intervento dei Magistrati:

Dott.ssa Stefania Monaldi	Presidente rel.
Dott. Michele Moggi	Giudice
Dott.ssa Paola Pompei	Got

Sul reclamo presentato ai sensi dell'art. 669 *terdecies* c.p.c. nella procedura iscritta al n. 1595/2012:

**UMBRA ACQUE s.p.a.**, in persona del legale rappresentante *p.t.*,  
rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Calvieri, presso il cui studio, sito in Perugia, via Bartolo, n.  
43 è elettivamente domiciliata, giusta delega in atti;

*Reclamante*

CONTRO

**TREFILETTI Rosario**, nella qualità di presidente della **FEDERCONSUMATORI Nazionale**, e  
**PETRUZZI ALESSANDRO** nella qualità di Presidente della **FEDERECONSUMATORI**  
**Provinciale**

Entrambi rappresentati e difesi dall'avv. Doretta Bracci, presso il cui studio, sito in Perugia, via C.  
di Marte, sono elettivamente domiciliati, giusta delega in atti;

*Reclamati*

OSSERVA

**I. I fatti e la precedente fase cautelare.**

Con ricorso proposto in via d'urgenza, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 140, c. 8, del d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206, e 669 *bis* e ss. c.p.c., il sig. Trefiletti ed il sig. Petruzzi, nelle rispettive qualità di Presidente della Federconsumatori Nazionale e Provinciale, associazione iscritta nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del Consumo, agivano innanzi al Tribunale di Perugia al fine di ottenere la declaratoria di illegittimità e nullità degli artt. 21, 21 *bis*, 38 e 39 del Regolamento di Gestione del Servizio Idrico integrato, per come modificato con Provvedimento degli ATI 1) e 2) del 30 novembre 2009, di immediata e diretta applicazione ai sensi dell'art. 39 citato anche per i contratti già in corso, *nonché* l'illegittimità *di quanto posto in atto* in forza di tali disposizioni, e la conseguente inibitoria all'ulteriore utilizzo delle clausole in questione.

A sostegno della propria richiesta, accordata dal Giudice della cautela con l'ordinanza impugnata, i reclamati avevano esposto che, a partire dal mese di maggio del 2011, nelle bollette della società Umbra Acque s.p.a. veniva conteggiato, in uno con le somme legate ai consumi idrici,

un ulteriore importo – variabile a seconda delle tipologie d'uso da 60,36 euro a 231,12 - a titolo di (adeguamento del) deposito cauzionale già versato in sede di conclusione del contratto.

Deducevano come tale adeguamento veniva richiesto da Umbra Acqua S.p.A, a seguito della previsione di cui all'art. 21 *bis* del Regolamento ATI, introdotta con la delibera del 30 novembre 2009, modifica alla quale, ai sensi degli artt. 38 e 39 del predetto Regolamento, dovevano intendersi adeguati anche i contratti in corso e che quindi la società reclamante, la quale non aveva fino ad allora provveduto all'attualizzazione del deposito in corrispondenza di eventuali variazioni tariffarie ( art. 21 co. 2 e 4 del Regolamento nella originaria versione ), veniva a richiedere, dopo la predetta modifica del Regolamento, l' "aumento" del deposito cauzionale agli utenti che siano «*in regola con i pagamenti dell'ultimo biennio e che comunque abbia[no] provveduto agli stessi entro dieci giorni dalla relativa scadenza*».

Da qui, la richiesta di declaratoria della vessatorietà (e la conseguente inibizione) sia degli artt. 38 e 39 che degli artt. 21 e 21 *bis* del Regolamento per violazione dell'art. 33, c. 2, lett. m) ed l), quanto agli artt. 38 e 39, e lett. f) ed o) quanto agli artt. 21 e 21 *bis* nonché di quanto attuato in base a tali previsioni.

La domanda è stata accolta unicamente con riferimento alla asserita vessatorietà degli artt. 21 e 21 *bis* del Regolamento di gestione in relazione agli artt. 33, c. 2, lett. f), m) ed o) del Codice del Consumo, mentre sono state disattese le deduzioni svolte con riferimento agli artt. 38 e 39 del medesimo Regolamento, ritenute regole generali da applicare ai futuri contratti; sicché, ravvisata la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, il primo Giudice della cautela aveva disposto l'inibizione dell'uso delle clausole contenute agli artt. 21 e 21 *bis* del Regolamento di Gestione del S.I.I., con compensazione delle spese di lite.

Avverso tale provvedimento, ha proposto reclamo la società Umbra Acque s.p.a., ribadendo, anche in questa sede, le eccezioni già svolte nella prima fase.

## **2. Sulla giurisdizione.**

Procedendo con ordine, la società Umbra Acque s.p.a. riproponeva, anzitutto, l'eccezione di difetto di giurisdizione già svolta innanzi al primo Giudice e dallo stesso disattesa.

Orbene, tenuto conto della peculiarità della fattispecie, giova allora ripercorrere, ancorché brevemente, il contenuto dell'eccezione svolta.

Invero, muovendo dall'assunto della natura pubblicistica dell'Autorità territoriale d'ambito, la reclamante aveva, da un lato, evidenziato come l'art. 101 del Codice del Consumo affidasse la regolamentazione dei pubblici servizi – *e salvo che non si discuta di aspetti strettamente privatistici* – alla competenza Statale e Regionale, con la conseguenza che era precluso all'AGO di incidere sul Regolamento adottato dall'Autorità d'Ambito, in quanto espressione del potere autoritativo, se non addirittura normativo, della Pubblica Amministrazione, con indebita ingerenza nell'assetto dei poteri, costituzionalmente garantito.

Quindi, sviluppando la propria argomentazione, con profili ulteriori ma strettamente connessi, il Gestore del Servizio Idrico sosteneva che nel caso in esame verrebbero in rilievo gli artt. 7 e 133 del d. lgs. 104/2010, essendo, in buona sostanza, una scelta propriamente discrezionale quella di richiedere il deposito cauzionale, come tale espressione dell'esercizio di pubbliche funzioni di regolamentazione del servizio pubblico locale.

Di talché, ed in via di estrema sintesi, l'affermazione della giurisdizione amministrativa, la quale veniva fatta discendere dalla natura pubblica dell'ente, dall'atto utilizzato (e contro cui si dirigono le censure) nonché dalla materia controversa, non potendosi invocare –

come invece ritenuto nel provvedimento reclamato - la sussistenza di un contratto normativo del quale non ricorrerebbero i presupposti.

2.1. Tanto chiarito, il Collegio ritiene che il motivo di reclamo non sia fondato, ancorché siano necessarie alcune puntualizzazioni.

Pare opportuno, in via preliminare, evidenziare che il primo Giudice aveva ritenuto la propria giurisdizione sul presupposto che il Regolamento di Gestione dovesse qualificarsi alla stregua di un contratto normativo, volto a disciplinare le regole per la conclusione dei successivi contratti fra il Gestore del Servizio idrico ed i successivi utenti.

La qualificazione in tali termini, indubbiamente sofisticata, non pare, tuttavia, condivisibile.

Pur dovendosi riconoscere che l'integrazione dei singoli contratti ad opera del Regolamento di Gestione (come modificato dalla delibera dell'Autorità d'Ambito del 30 novembre 2009) possa avvicinarsi alla struttura del contratto normativo (almeno sotto il profilo fenomenico), tale categoria non è applicabile nel caso in esame.

Per vero, secondo l'ormai consolidata interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, si definisce contratto normativo quello con il quale le parti si accordano preventivamente per determinare la disciplina di futuri rapporti.

La peculiarità di tale tipologia negoziale risiede nel fatto che dallo stesso non nasce alcun vincolo obbligatorio attuale in quanto le parti non sono obbligate a concludere il contratto, bensì, ove decideranno di farlo, saranno unicamente obbligate a seguire la regolamentazione preventivamente predisposta.

Ebbene, se tale è la definizione di contratto normativo, è convinzione del Collegio che non possa essere riconosciuta tale natura al Regolamento di Gestione, in forza del quale, con le successive determinazioni, è stato richiesto dal Gestore l' "adeguamento" del deposito cauzionale.

Invero, il Regolamento di Gestione è stato, dapprima, adottato con delibera dell'Autorità territoriale d'Ambito nel 2003 e, quindi, modificato con successivo provvedimento del 2009 e solo in forza del successivo richiamo effettuato in sede di conclusione dei singoli contratti d'utenza - per quanto attiene ai contratti futuri ed in forza dell'art. 37 per quanto concerne le 'utenze preesistenti' - lo stesso diviene applicabile: ne consegue l'impossibilità di ravvisare un reale *accordo* bilaterale volto a disciplinare il regolamento negoziale di future pattuizioni fra le stesse parti o nei confronti di terzi.

Ed invero, ancorché da questo derivi l'estrema prossimità di tale ipotesi allo schema del contratto normativo, il provvedimento amministrativo con il quale il Regolamento di Gestione è stato introdotto e modificato costituisce, rispetto al singolo contratto d'utenza, la "manifestazione di volontà" dell'Autorità d'Ambito con cui disciplinare, nei singoli contratti con l'utenze, l'erogazione del servizio, sicché l'adeguamento dei contratti di somministrazione esistenti alle disposizioni del Regolamento avviene in forza del meccanismo di eterointegrazione del contratto descritto da Cass. n. 19531/2004, riconducibile al fenomeno secondo cui la disciplina del contratto di somministrazione avente ad oggetto un servizio pubblico, anche qualora gestito da parte di un concessionario ovvero da una società mista, deriva dalla *summa* di regolamentazione pattizia e regolamentazione eteronoma costituita da quelli atti amministrativi - riconducibili alla categoria degli atti amministrativi generali precettivi - che dettano le 'tariffe' del servizio.

Da qui, pertanto, l'impossibilità di ravvisare nel Regolamento di gestione un contratto normativo, secondo la definizione sopra ricordata.

2.2. E, tuttavia, non vi è bisogno di richiamare tale categoria per affermare la giurisdizione ordinaria, atteso che la stessa può (e deve) ritenersi sussistente in ragione del fatto che, come sopra

accennato, è lo stesso Regolamento di Gestione a porsi quale contenuto negoziale e *parte integrante di tutti i contratti d'utenza* che saranno stipulati per il tramite del soggetto gestore o che, pur pendenti a tale data, proseguono con il nuovo gestore del servizio.

È evidente allora che, indipendentemente dalla natura del provvedimento con il quale è stata deliberata la modifica del detto Regolamento – nei confronti del quale si potrebbe prospettare, se del caso, un problema di valutazione incidentale della sua legittimità attraverso il ricorso al meccanismo della disapplicazione – lo stesso concorre ad individuare il complessivo contenuto negoziale dei singoli contratti di utenza con la conseguenza che le clausole dettate dal medesimo, in quanto contenuto del contratto di utenza, divengono, in questa sede, pienamente sindacabili sotto il profilo della vessatorietà.

2.3. Sotto ulteriore profilo, con riguardo ad altro motivo sollevato dalla parte reclamante per l'affermazione della giurisdizione amministrativa, deve rilevarsi che la natura pubblica del soggetto che ha adottato la delibera di modifica del Regolamento di Gestione ciò non è sufficiente ad escludere la giurisdizione ordinaria.

Invero, nel caso in esame, i ricorrenti hanno agito al solo scopo di ottenere la declaratoria di nullità delle clausole e della loro concreta attuazione, oltre che la preventiva inibizione dell'utilizzo delle clausole del regolamento di gestione, sull'assunto della loro natura vessatoria: se da un lato, non vi è spazio per sindacare direttamente il regolamento di gestione, dall'altro, tuttavia, la sua trasposizione quale fonte di eterointegrazione nel contenuto negoziale e la sua concreta attuazione, danno luogo, come è evidente, ad un giudizio rivolto squisitamente al contratto, come tale inerente a valutazione eminentemente privatistiche, sottratte, come noto, alla giurisdizione del giudice amministrativo (che può conoscere del contratto esclusivamente in casi eccezionali).

Del resto, è la stessa Corte regolatrice che nella pronuncia n. n. 16401/2011 ( la quale affronta la differente questione dell'efficacia 'orizzontale' delle direttive adottata dall'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (A.E.E.G.) ai sensi dell'art. 2, comma 12, lett. h), della legge 14 novembre 1995, n. 481 ) riconosce nella parte motiva come il regolamento di servizio adottato ai sensi del comma 37 dell'art. 2 della L.481/1995 dal soggetto esercente il servizio costituisce *sostanzialmente* le condizioni generali di contratto alle quali debbono adeguarsi i contratti di utenza.

Pertanto, dovendosi ricordare come l'Associazione dei consumatori reclamata avesse convenuto in giudizio l'Umbrac Acque S.p.A. quale gestore del servizio idrico sul presupposto che agli utenti del servizio idrico erano recapitate bellette in cui era richiesto il pagamento di una somma di danaro a titolo di 'adeguamento' del deposito cauzionale, con la richiesta di inibire l'utilizzo delle clausole 38,38 e 21 e 21 bis del Regolamento, ne consegue che, ai fini della qualificazione giuridica, la domanda, proposta ai sensi degli artt. 37 e 140 Codice del Consumo, era volta a far valere la tutela di un interesse collettivo dei consumatori ( ravvisabile nella applicazione generalizzata da parte del gestore del servizio idrico delle clausole in contestazione ), in relazione ad una condotta lesiva – vale a dire l'addebito asseritamente illegittimo dell'adeguamento del deposito – che era contestualmente fonte di uno specifico danno attinente alla sfera giuridica individuale di ciascun consumatore.

Considerato, quindi che l'addebito dell'adeguamento del deposito trovava la sua fonte nel 'contratto di utenza' intercorso tra il gestore e l'utilizzatore, ne consegue che la tutela inibitoria invocata – sebbene richiesta nei confronti del Regolamento – non poteva che ritenersi rivolta che in relazione all'inserimento diretto di tali clausole nei singoli contratti di utenza.

Orbene, posta tale premessa, deve rilevarsi come costituisce principio consolidato della giurisprudenza di legittimità quello secondo cui "la giurisdizione del giudice ordinario o di quello amministrativo deve essere in concreto identificata non già in base al criterio della soggettiva prospettazione della domanda, ma alla stregua del c.d. *petitum* sostanziale, ossia considerando l'intrinseca consistenza della posizione soggettiva adottata in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo alla sostanziale protezione accordata a quest'ultima dal diritto positivo" (Cass. S.U. nn. 14846 e 10419 del 2006; 6743 e 6421 del 2005). Pertanto, non appare rilevante che la pretesa giudiziale fosse prospettata come richiesta di annullamento di un atto amministrativo (Cass. S.U. n. 14846 del 2006 e n. 16218 del 2001).

Pertanto, al fine di ritenere sussistente la giurisdizione dell'AGO si ritiene applicabile l'orientamento espresso da S.U. n. 25520 del 30/11/2006 e prima da Cass. S.U. n. 120 del 2001, alla quale il Collegio ritiene di operare pieno rinvio.

Ne consegue, anche sotto tale profilo, la giurisdizione ordinaria.

2.4. Deve, di poi, escludersi che la giurisdizione ordinaria possa essere esclusa in ragione della asserita natura normativa del Regolamento di Gestione, qualificabile come atto normativo secondario.

Già si è detto della natura complessa del contratto individuale d'utenza e del rapporto tra lo stesso ed il regolamento di Gestione.

Ritiene anzitutto il Collegio, suffragato sul punto da autorevole insegnamento dottrinario, che il fatto che un ente pubblico abbia una propria autonomia cd. normativa non si traduce di per sé nell'insindacabilità delle relative statuizioni tutte quelle volte in cui si manifesti nell'adozione di regolamenti rilevanti come clausole contrattuali, i cui contenuti vengono recepiti nel contratto in forza sia del richiamo effettuato dai singoli atti sia (in ragione) della previsione dei già richiamati artt. 37, 38 e 39 del Regolamento.

Premesso che il Regolamento di Gestione non è con il contratto – evidentemente differente – di concessione della gestione del servizio idrico integrato, da quanto sopra, peraltro, discende che non possa essere efficacemente invocato l'art. 34, c. 3 del Codice del Consumo (escluso dal Giudice di prime cure una volta affermata la qualificazione di contratto normativo del Regolamento di Gestione), ai sensi del quale, come noto, non sono sindacabili in termini di vessatorietà le previsioni negoziali che siano riprodottrici di norme di legge.

E ciò per un duplice ordine di considerazioni.

Anzitutto, tale norma presuppone l'esistenza di un regolamento negoziale che sia *riproduttivo* di disposizioni di legge: ebbene, è del tutto evidente che non è questo il caso, atteso che, deve osservarsi, il chiaro disposto normativo dell'art. 34, c. 3, si riferisce unicamente alle disposizioni di legge, e nulla consente di ritenere che lo stesso possa essere interpretato estensivamente fino a ricomprendere anche le previsioni regolamentari di fonte secondaria, prive invece del carattere imperativo delle prime.

Peraltro, anche se, come richiesto da parte reclamante, si volesse procedere ad una interpretazione della disposizione in armonia con il diritto comunitario, in virtù della cd. *primauté* del diritto dell'Unione, la conclusione non potrebbe che essere la medesima.

Ed infatti, le previsioni espresse nei "considerando" della Direttiva comunitaria si riferiscono ai *regolamenti imperativi* (*rectius*: disposizioni regolamentari imperative) ed alle disposizioni che, per legge, integrano i contratti in assenza di altre pattuizioni (si tratta, in sostanza, del meccanismo di cui all'art. 1374 e 1339 c.c.): ebbene, anche a voler accedere ad una interpretazione estensiva, sollecitata dalla società Umbra Acque s.p.a. e tesa a ricomprendere anche

i regolamenti, è del tutto evidente come il regolamento di gestione, il quale costituisce uno schema negoziale da seguire nei negozi di fornitura, non è riconducibile tra le fonti considerate all'interno della Direttiva.

A tal proposito, infatti, si deve considerare che, anche a voler seguire un'interpretazione 'estensiva' dell'art. 34 cit., il riferimento contenuto nel comma terzo della predetta disposizione andrebbe comunque ricostruito sulla base della *ratio* della legge medesima: anche secondo l'opzione ermeneutica che riconosce la legittimità di un'interpretazione estensiva del comma terzo del citato art. 34, in altri termini, resta comunque fermo che il riferimento contenuto nel terzo comma della disposizione citata sia quello di sottrarre dal controllo giudiziale un assetto negoziale in quanto attua un bilanciamento di interessi già approvato dall'ordinamento. Vengono, pertanto, ad essere esclusi i regolamenti, statali o di altro ente pubblico, con i quali sono predisposte da parte dell'ente pubblico le clausole di propri contratti, giacché il dato formale della provenienza pubblicistica dell'emanazione e la diretta applicazione ai rapporti instaurati con l'amministrazione, ovvero con il gestore-concessionario del servizio non valgono a qualificare tali atti quali 'fonti (sub primarie) del diritto', trattandosi - come si è detto - di atti amministrativi a contenuto generali, predisposti in vista della uniforme regolamentazione delle condizioni del servizio erogato dall'ente medesimo (o dal concessionario).

### 3. Sulla legittimazione passiva.

In punto di legittimazione passiva (da intendersi quale carenza di titolarità del rapporto dedotto), la stessa deve correttamente ravvisarsi - richiamandosi la ricostruzione che precede - in capo alla società Umbra Acque essendo la stessa soggetto Gestore del servizio e controparte contrattuale dei vari rapporti d'utenza.

### 4. Sul merito dell'azione inibitoria.

Venendo al merito, con il ricorso cautelare le Associazioni ricorrenti avevano denunciato la vessatorietà del norme regolamentari di cui agli artt. 38, 39, 21 e 21 *bis* nonché della loro attuazione per violazione delle previsioni di cui all'art. 33 del Codice del Consumo.

Segnatamente, quanto agli artt. 38 e 39, si è sostenuto che tali previsioni violerebbero le norme di cui all'art. 33, c. 2, lett. l) ed m) mentre, quanto all'art. 21 e 21 *bis*, sarebbe ravvisabile la contrarietà nei confronti delle lett. f) ed o) della medesima disposizione.

Giova ribadire, ancora una volta, sotto un profilo, per così dire, metodologico, che il sindacato sul giudizio di vessatorietà non può avere ad oggetto direttamente le previsioni regolamentari, trattandosi comunque di un provvedimento amministrativo, se non nei limiti in cui le stesse abbiano integrato, per effetto della loro successiva trasposizione nel contratto, a seguito del richiamo operato dalle parti, i singoli contratti di fornitura.

Ciò posto, sul piano generale, non può ritenersi sussistente, quanto ai contratti *futuri*, la vessatorietà delle clausole contrattuali che operano il richiamo agli artt. 38 e 39 nonché della successiva loro attuazione, atteso che la facoltà di adeguamento dei contratti al Regolamento è stata oggetto di espressa e preventiva approvazione da parte dei singoli utenti al momento della sottoscrizione del contratto di fornitura, ove si fa espressamente riferimento alle norme regolamentari ed al loro richiamo quale contenuto negoziale; lo stesso dicasi con riferimento (al richiamo) all'art. 39, che prevede l'obbligatorietà del regolamento, trattandosi, del pari, di norma preventivamente conosciuta ed accettata nonché espressione del potere di regolamentazione in maniera uniforme della gestione del Servizio Idrico integrato, e non vi è alcun elemento che consenta di ritenere che il regolamento, cui viene fatto rinvio, non fosse stato portato a conoscenza



degli utenti, come previsto dall'art. 39 ( tale circostanza, invero, non ha neppure formato oggetto di contestazione).

Ne consegue che la possibilità di eterointegrazione è diretta attuazione di quanto previsto in sede di regolamento ed *accettato* da parte dei singoli contraenti (come emerge dal contratto d'utenza in atti).

Nel caso di utenze preesistenti, invece, l'adeguamento, sotto il profilo economico-normativo delle stesse al Regolamento, risponde, per le ragioni sopra esposte, all'esigenza di regolamentazione unitaria del Servizio idrico integrato (già ravvisata da questo Tribunale con ordinanza del 22 febbraio 2013, pure richiamata dalle parti), ove si intrecciano funzioni pubblicistiche e servizi privatistici, derivanti dalla considerazione che all'Autorità d'ambito è trasferito l'esercizio delle competenze spettanti agli enti territoriali che vi partecipano.

La questione ulteriore e connessa alle condizioni per l'integrazione eteronima anche dei rapporti pendenti, forma oggetto dei seguenti punti.

Con riferimento alle clausole contrattuali che danno attuazione agli artt. 21 e 21 bis, deve rilevarsi che l'integrazione del rapporto di utenza preesistente incontra il limite del contenuto meramente dispositivo della previsione integratrice, cioè derogabile dalla privata autonomia; viceversa, in presenza di una norma imperativa di legge, il principio di legalità impone di intendere il fenomeno di attribuzione di poteri di eterodisciplina con fonti non aventi contenuto normativo in modo restrittivo.

Tanto premesso, deve rilevarsi che il primo Giudice aveva ritenuto la vessatorietà di tali determinazioni sotto il triplice profilo della violazione di cui all'art. 33, c. 2, lett. f), lett. m) e lett. o) del Codice del consumo.

Sul punto, deve rilevarsi quanto segue.

Va anzitutto chiarito che l'art. 21 e l'art. 21 bis fanno riferimento a due casi differenti: l'art. 21 si riferisce ai *nuovi contratti* di somministrazione e per i quali è previsto che il gestore chieda il versamento di un deposito cauzionale all'atto della conclusione del contratto, ove si opti per il pagamento tramite 'bolletta'.

L'art. 21 bis deve essere invece letto con riferimento all'art. 37, il quale relativamente alle *utenze preesistenti* prevede, nel testo modificato, che "dalla data di formale adozione [ ossia dall'adozione del regolamento portato a conoscenza degli utenti preesistenti con le modalità dell'art. 38 e 39 ] il gestore adegua il deposito cauzionale secondo le modalità indicate al precedente art. 21 e nel rispetto dell'art. 21 bis.

Orbene, nel primo caso è previsto il versamento di un deposito cauzionale da aggiornare in corrispondenza di eventuali sopravvenute variazioni tariffarie; nella seconda ipotesi si prevede, sostanzialmente, un meccanismo di "conguaglio" rispetto al deposito versato al precedente gestore, allo scopo di integrare, all'attualità, la cauzione nell'importo della somma prevista al comma 2 dell'art. 21.

Per espressa determinazione dell'Autorità d'ambito ( si veda in tal senso le dichiarazioni di intenti che erano espresse nelle Assemblee preordinate all'adozione di tali provvedimenti ), dall'adeguamento erano esclusi i titolari di utenze preesistenti che "*fossero in regola con i pagamenti dell'ultimo biennio e che comunque abbiano provveduto agli stessi entro dieci giorni dalla relativa scadenza*".

Al fine di uniformare la posizione dei nuovi contraenti, ai quali, ove non avessero optato per forme di domiciliazione delle bollette ovvero pagamento tramite carte di credito, era richiesto il

2

versamento del deposito cauzionale, con quella dei titolari di *utenze preesistenti* ai quali non veniva richiesto l'adeguamento ove 'in regola' con i pagamenti, era dettata la previsione - e che tale fosse l'intenzione dell'Autorità d'ambito si desume dal verbale dell'Assemblea che approvava la modifica del regolamento del 30.11.2009 - del comma 5 dell'art. 21 *bis*, il quale prevedeva la restituzione del deposito cauzionale in deroga del comma 5 dell'art. 21, e dunque ai titolari di nuovi contratti che, versato il deposito, fossero stati 'in regola' per un quinquennio con i pagamenti i quali venivano a trovarsi nella medesima situazione dei 'buoni pagatori' titolari di utenze preesistenti ai quali non era stato chiesto l'adeguamento del deposito.

Posta tale premessa, deve rilevarsi che, con riferimento ai *nuovi contratti* (ossia quelli stipulati dopo l'adozione del primo regolamento di gestione del 2003 e direttamente con Umbra Acque), non può essere prospettata alcuna questione di 'adeguamento' del deposito cauzionale, essendo lo stesso versato, salva 'attualizzazione' del valore in corrispondenza di variazioni tariffarie che dovessero intervenire nel corso del rapporto, al momento della conclusione del contratto da parte del cliente che non avesse prescelto forme alternative di pagamento rispetto all'invio della bolletta. In relazione a detto addebito, non pare possa configurarsi alcuna violazione del Codice del Consumo sotto il profilo della lett. o) prevista dall'art. 33, c. 2, Codice del Consumo, che presume vessatoria la clausola che consenta al professionista di aumentare il prezzo del bene o del servizio senza accordare il diritto di recesso, laddove il prezzo del bene risulti eccessivamente elevato.

In proposito, infatti, si deve evidenziare che l'incremento del deposito cauzionale non determina alcun aumento del prezzo del servizio, trattandosi di somma da versarsi *una tantum* e comunque destinata ad essere restituita al momento della interruzione del rapporto.

Parimenti non sussiste la contrarietà all'art. 33, c. 2, lett. m) del Codice del Consumo, nella parte in cui consente la modifica unilaterale delle condizioni di contratto senza un giustificato motivo indicato nel contratto, considerato che il versamento del deposito cauzionale nella misura di cui all'art. 21 era chiesta per i nuovi contratti e quindi era conseguenza della conclusione del contratto con accettazione delle condizioni generali di fornitura dettate dall'Autorità d'Ambito, rispetto ad una clausola che, da un lato era già prevista, conosciuta ed approvata dall'art. 21 del Regolamento di gestione e che, sotto altro profilo, non si poneva quale modifica di una norma inderogabile.

Tale ultimo passaggio consente, per contro, di soffermarsi sulla la violazione di cui alla lett. f) dell'art. 33.

Sul punto è opportuno svolgere alcune brevi considerazioni.

Non vi è dubbio, infatti, che il deposito cauzionale assolve ad una funzione di garanzia e che lo stesso possa essere ricondotto all'istituto del pegno irregolare: l'attribuzione della facoltà di incameramento della somma 'in garanzia' all'atto dell'inadempimento della prestazione garantita, non fa invero venir meno la finalità di garanzia assimilabile a quella del pegno, almeno nella fase della costituzione, verificandosi la funzione solutoria soltanto nella successiva fase di escussione della garanzia, sia pure attraverso un meccanismo semplificato di "autosoddisfazione", che sottrae il creditore alla necessità di procedere in via esecutiva salvo l'obbligo di restituire l'eccedenza.

La natura del deposito cauzionale rimane quindi collegata ad una funzione di garanzia (e non risarcitoria) riconducibile ad un mezzo di autotutela privata del credito, il quale non incorre nella violazione della norma inderogabile di cui all'art. 2744 c.c. (norma inderogabile che in ragione di quanto sopra detto si porrebbe quali limite alla etero integrazione del rapporto). Ed invero, a tale ultimo proposito, deve rilevarsi che le previsioni del Regolamento, nel rispetto della *ratio* del divieto sopra richiamato di evitare indebite locupletazioni in danno del debitore, consente



al creditore Umbra Acque, nell'ipotesi di inadempimento dell'utente finale, di fare definitivamente propria la sola somma corrispondente al credito garantito e, quindi, di compensarlo con il suo debito di restituzione del "tantundem".

Il motivo di vessatorietà dedotto dall'associazione reclamata, ed accolto in prime cure, non considera, quindi, la funzione eminentemente di garanzia, cui l'istituto del deposito cauzionale è preposto, ma, in modo non condivisibile, la accosta ad una somma richiesta a titolo di risarcimento o clausola penale ovvero *altro titolo equivalente* di cui all'art. 33, c. 2, lett. f) del Codice del Consumo, senza considerare che la clausola 'aperta' di cui alla lettera f) sopra citata deve essere comunque interpretata con riferimento a quelle clausole che realizzino l'effetto di attribuire al creditore un valore superiore a quello della prestazione principale rimasta inadempita in vista della realizzazione di una funzione risarcitoria o comunque risarcitorio-punitiva.

Pertanto, il provvedimento reclamato, laddove disponeva *tout court* l'inibitoria all'utilizzo dell'art. 21 e dell'art. 21 *bis* del Regolamento non può essere condiviso.

Con riferimento alle utenze preesistenti cui fa riferimento l'art. 37 del Regolamento (e che sono da individuare nelle utenze ricadenti nell'ambito territoriale di riferimento risalenti al periodo precedente alla gestione di Umbra Acque, come era chiaramente presente all'Assemblea che approvava la delibera n. 13/2009; vds. pag. 3 delle premesse del verbale medesimo), deve rilevarsi come l'unica interpretazione 'di buona fede' di tale previsione sia nel senso che a tali categorie di utenti può essere richiesto l'adeguamento del deposito in termini differenziali rispetto all'importo determinato nella misura prevista dall'art. 21 per i titolari di nuovi contratti e quanto già eventualmente versato a tale titolo al Comune o alle precedenti società di gestione; e tutto ciò con l'ulteriore discriminazione soggettiva – derivante da una scelta 'politica' dell'Autorità d'Ambito – di non richiedere alcun adeguamento non solo a coloro che optino per forme di domiciliazione bancaria della bolletta o pagamento tramite carta di credito, ma anche a coloro che "fossero in regola" con i pagamenti, ossia allorquando avessero ritardato di dieci giorni il pagamento della bolletta senza addurre giustificazione.

In linea di principio, deve pertanto rilevarsi come la richiesta dell'adeguamento del deposito (già versato) al titolare di utenza preesistente non comporta di per sé una duplicazione di quanto già eventualmente corrisposto a tale titolo dal titolare di un vecchio contratto, essendo connotato alla funzione di garanzia che l'importo della cauzione venga ad essere commisurato al corrispettivo attuale della fornitura idrica di cui l'utente usufruisce e rispetto al cui pagamento costituisce la garanzia dell'adempimento.

L'interpretazione prospettata dall'art. 21 *bis* presuppone, dunque, che Umbra Acque non abbia fatto luogo, per i titolari di utenze preesistenti nel senso sopra specificato, all'adeguamento previsto dall'art. 37 e che, a seguito della modifica introdotta dall'art. 21 *bis* medesimo avesse ritenuto di procedere all'adeguamento nel corso della prosecuzione del rapporto laddove l'utente preesistente, che non avesse optato per la domiciliazione bancaria del pagamento ovvero altre forme ritenute equipollenti, ritardasse, senza offrire giustificazione, per oltre dieci giorni dalla relativa scadenza il pagamento della bolletta.

Se tale è il sistema – art. 21 per i nuovi contratti e attualizzazione in corrispondenza di variazioni tariffarie e artt. 37 e 21 *bis* per i titolari di utenze preesistenti con adeguamento differito rispetto alla data di efficacia del regolamento al ritardo non giustificato nel pagamento della bolletta – deve rilevarsi come la documentazione informativa che Umbra Acqua ha depositato allegandone l'invio unitamente alle bollette non soddisfa affatto – dovendosi avere riferimento ad un modello medio di consumatore, al quale non può richiedersi uno sforzo di interpretazione sistematica – il

requisito della chiarezza nell'informazione, giacché alcuna indicazione in merito all'applicazione dell'adeguamento in conformità all'interpretazione sopra delineata era desumibile dalle singole bollette in cui era previsto l'addebito, le quali, invece, riportavano solo l'indicazione di un importo e la dizione FC addebito adeguamento deposito cauzionale.

Considerato quindi che la violazione del dovere di informazione ha una connotazione (come nel caso di specie non sia strumentale rispetto alla salute ed alla sicurezza) eminentemente economica al fine di scongiurare che l'utente sia esposto a pagamenti non dovuti (e ciò argomentando ex Cass. n. 26725 del 19/12/2007) con conseguenze restitutorie e risarcitorie, deve ritenersi che l'addebito dell'adeguamento del deposito cauzionale, per i titolari di utenze preesistenti ai sensi dell'art. 37 del regolamento, e che l'addebito a titolo di attualizzazione per i titolari di nuovi contratti ai sensi dell'art. 21, debba accompagnarsi della preventiva comunicazione, unitamente alla bolletta anteriore a quella in cui verrà addebitato il relativo importo, delle condizioni che giustificano l'addebito (vale a dire, nel primo caso, l'indicazione dell'importo già versato a titolo di deposito cauzionale al precedente gestore ovvero al Comune e la verifica della condizione del ritardo qualificato di oltre dieci giorni del pagamento della bolletta precedente nonché la misura del conguaglio a debito dell'utente con esplicitazione dei criteri di riferimento dell'addebito, mentre, nel caso di contratti nuovi, dovrà procedersi all'indicazione della variazione tariffaria intervenuta rispetto al momento del versamento del deposito ed dell'incidenza percentuale della stessa sul valore del deposito già versato) unitamente alla comunicazione della facoltà di procedere alla domiciliazione bancaria delle bollette ovvero alle altre forme di pagamento ritenute equipollenti al versamento del deposito cauzionale fine esplicitazione ed all'indicazione analitica nella bolletta in cui avviene l'addebito della modalità di computo di tale voce.

Sotto tale limitato aspetto, quindi, relativamente alla non adeguatezza dell'informazione resa nell'attuazione del regolamento negoziale meritava accoglimento il ricorso introduttivo, rilevandosi che è infondato il rilievo svolto in sede di reclamo in punto di *periculum in mora*, non potendo non rilevarsi, infatti, che la richiesta del deposito cauzionale a tutti gli utenti "non in regola" rechi seco un rilevante pregiudizio in ragione dell'elevata diffusività insita nel vasto territorio affidato al Gestore del servizio idrico.

La modalità con la quale procedere alla eliminazione dell'effetto della violazione – accertata con il grado di sommarietà connotata alla fase cautelare – è dunque quella di assicurare una corretta informazione dell'utente circa il contenuto, come sopra interpretato, del regolamento.

Resta inteso che le determinazioni del gestore dovranno comunque adeguarsi, per il futuro, alla deliberazione dell'AGEEG del 28 febbraio 2013.

La complessità della questione trattata è motivo per compensare interamente le spese di lite.

#### P.Q.M.

In parziale accoglimento del reclamo nei termini di cui in parte motiva, dispone che, al fine dell'applicabilità degli art 21 e 37 e 21 bis del Regolamento di gestione adottato dall'Autorità d'Ambito come interpretato in parte motiva, Umbria Acque provveda a comunicare immediatamente ai titolari di utenze preesistenti, unitamente alla prossima bolletta, con forma grafica a caratteri di stampa di dimensione ordinaria, riportando in carattere grassetto gli artt. 21 bis, 37 e 21, 38 e 39 del regolamento, le condizioni che giustificano, in caso di ritardo reiterato nel pagamento della bolletta di oltre dieci giorni dalla relativa scadenza di cui all'art. 21 bis, l'adeguamento del deposito cauzionale come interpretato dal presente provvedimento (vale a dire la misura dell'adeguamento del deposito già versato rispetto a quello corrente, con indicazione del



sistema di calcolo e del prospetto dei depositi cauzionali, per le diverse tipologie di utenza, in base alle tariffe dell'anno corrente ) oltre che alla comunicazione, con carattere di stampa dimensioni maggiori, della possibilità di optare per forme alternative di pagamento equipollenti al versamento del deposito e quindi a specificare, in allegato alla bolletta in cui venisse addebitato tale importo, in maniera dettagliata ed analitica il criterio di computo della somma addebitata con indicazione dell'importo già versato a titolo di deposito cauzionale al precedente gestore ovvero al Comune e la misura dell'incremento del deposito in relazione alle tariffe dell'anno di riferimento.

Compensa integralmente le spese di lite.

Dispone che il presente provvedimento venga pubblicato sul sito istituzionale dell'ente.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza

Così deciso in Perugia, li 3 dicembre 2013

Il Presidente est.

( Stefania Monaldi )



Il presente provvedimento è stato redatto con la collaborazione del MOT in tirocinio dr. Luca Marzullo.

Depositato in Cancelleria

il 6 DIC. 2013

Perugia, li .....

Il Cancelliere

IL FUNZIONARIO PUBBLICO  
Dr. Stefano Vicarelli

FATTA COMUNICAZIONE

TELEMATICA IL 6 DIC. 2013