

**IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA**  
**SECONDA SEZIONE CIVILE**

composto dai magistrati:

dott.ssa Maria Rosaria Covelli	Presidente
dott. Eugenio Curatola	Giudice rel.
dott. Federico Salvati	Giudice

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nella causa civile di primo grado iscritta al n.59547 del ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2012, posta in deliberazione nella camera di consiglio del 4.3.2013, vertente

**T R A**

**CONTUCCI SIMONA**, nata a Sulmona (AQ) il 10.6.1975

**DI PIETRO LARA**, nata a Termoli (CB) il 15.2.1970

elett.te dom.ti in Roma, Via Flaminia n.109, presso lo studio dell'avv.to Claudio Belli, che li rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente agli avv.ti Domenico De Angelis e Carla Biello del Foro di Campobasso

**- ATTORI -**

**E**

**"COMUNE DI MONTENERO DI BISACCIA"**, in persona del Sindaco pro tempore

elett.te dom.to in Roma, Via di Sebastianello n.9, presso lo studio dell'avv.to Edoardo Lombardi, rappresentato e difeso dall'avv.to Gaetano Caterina

**- CONVENUTO -**

**OGGETTO:** azione di classe ex art.140 bis D.Lgs. n.206/2005



Esaminati gli atti, il Collegio osserva quanto segue.

1 - Con atto introduttivo notificato l'8-12.10.2012 anche al P.M., Contucci Simona e Di Pietro Lara esponevano che:

A) verso la metà del mese di dicembre 2010, nel territorio del Comune di Montenero di Bisaccia (nonché in altri comuni limitrofi) si erano registrati gravi problemi di potabilizzazione dell'acqua destinata al consumo umano;

B) a seguito di indagini disposte dagli stessi enti locali, era stata registrata la presenza, nell'acqua immessa nella rete idrica, di quantità di *trialometani* in misura superiore alla soglia massima di 30 microgrammi/litro prevista dal D. Lgs. n.31/2001;

C) di conseguenza, il Sindaco del Comune di Montenero di Bisaccia, con ordinanze del 28.12.2010 e del 29.12.2010, aveva vietato l'utilizzo dell'acqua potabile proveniente dall'acquedotto pubblico per uso alimentare (come bevanda e per la preparazione dei cibi); tale provvedimento era stato successivamente revocato con ordinanza n.1 del 3.1.2011;

D) il fenomeno della contaminazione delle acque destinate al consumo umano nel basso Molise era stato oggetto di apposite relazioni pubblicate dall'Agenzia Regionale ARPA MOLISE, relazioni nelle quali era stata espressa anche una valutazione sulle cause del fenomeno [“..l'aumento dei THMs riscontrato può essere attribuito ad uno o più dei seguenti fattori: a) tipo e dose di disinfettante; b) tempo di contatto disinfettante-acqua; c) stato manutentivo e modalità di esecuzione del processo di sanificazione; d) stato trofico e livelli di concentrazione della sostanza organica nell'acqua sottoposta al processo; e) livelli di



cloro residuo nell'acqua alla distribuzione; f) apporto di sostanze organiche dalle condotte lungo il percorso di distribuzione"];

E) il problema lamentato era documentato sia da provvedimenti amministrativi che da relazioni tecniche, sia dalla comune informazione giornalistica, per cui non vi era dubbio alcuno in merito al suo effettivo verificarsi, alle cause dello stesso e alla responsabilità del Comune; risultava, peraltro, che il Presidente e il Direttore Generale della "Molise Acque" (Azienda speciale regionale che gestiva il servizio) erano stati destinatari di un avviso di garanzia per i reati di avvelenamento colposo di acque e concorso in omissione di atti d'ufficio ("secondo l'accusa, pur essendo consapevoli che il livello di trialometani nella diga che rifornisce di acqua destinata al consumo umano 10 comuni molisani si era innalzato fin dall'inizio del mese di novembre, non avrebbero adottato le misure di sicurezza per scongiurare la contaminazione chimica");

F) la Prima Commissione consiliare della Regione Molise, nella seduta del 7.2.2011, aveva approvato la legge regionale n.258, che prevedeva, per i residenti dei comuni molisani colpiti dall'emergenza idrica, l'esonero dal pagamento dei consumi, nella misura di 1/3 del consumo nell'anno 2010: l'iter per l'approvazione, in aula, però non si era poi perfezionato.

Tutto ciò premesso, le parti attrici, agendo ai sensi dell'art.140 bis D.Lgs. n.206/2005, convenivano in giudizio il "Comune di Montenero di Bisaccia" formulando le seguenti conclusioni:




1) in via principale, accertare e dichiarare che le istanti e tutti gli aderenti, nel periodo indicato nella parte narrativa dell'atto di citazione, avevano subito un danno, patrimoniale e non patrimoniale, da inadempimento contrattuale per la mancata fruizione dell'acqua ai fini potabili e ad uso domestico e, per l'effetto, condannare il Comune:

- a) ex art.1226 c.c., al pagamento dell'importo di € 420,00= mensile pro capite, a titolo di risarcimento per il danno patrimoniale (per l'acquisto di acqua imbottigliata in sostituzione dell'acqua di rubinetto;
- b) ex art.1226 c.c., al pagamento dell'importo di € 500,00= pro capite a titolo di risarcimento per danno non patrimoniale contrattuale;
- c) alla restituzione integrale degli importi corrispondenti alle tariffe applicate ai cittadini proponenti e aderenti nei mesi di dicembre 2010 e gennaio 2011;

1) in via subordinata, accertare e dichiarare che le istanti e tutti gli aderenti, nel periodo indicato nella parte narrativa dell'atto di citazione, avevano subito un danno riconducibile all'attività posta in essere dal Comune e, per l'effetto, condannare lo stesso, anche ex art.1226 c.c., al pagamento di € 1.000,00= pro capite a titolo di danno non patrimoniale extracontrattuale.

Costituitosi in giudizio, il "Comune di Montenero di Bisaccia" eccepiva la carenza di giurisdizione del giudice ordinario, l'improcedibilità e/o l'inammissibilità della domanda per mancanza della preventiva diffida, la carenza di legittimazione



4

passiva del Comune, l'inammissibilità e l'infondatezza della domanda risarcitoria

2 - Preliminare all'esame dell'ammissibilità della domanda proposta dalle attrici è la questione, sollevata dalla parte convenuta, della qualificazione giuridica della medesima domanda.

Secondo il Comune, infatti, il caso in esame dovrebbe essere inquadrato nella disciplina di cui al D.Lgs. n.198/2009, che ha dato attuazione alla legge 4 marzo 2009 n.15 in materia di efficienza della Pubblica Amministrazione. Tale inquadramento comporterebbe la necessaria attribuzione della controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e, tra l'altro, l'improcedibilità e/o l'improponibilità della domanda per mancanza della preventiva diffida.

La tesi sostenuta dalla parte convenuta appare palesemente infondata per le seguenti considerazioni:

a) come è noto, l'"azione di classe" è un'azione collettiva risarcitoria, disciplinata dall'articolo 140-bis del Codice del consumo (decreto legislativo n.206 del 2005).

Essa può essere promossa dai consumatori e dagli utenti che abbiano subito un danno derivante dalla lesione di un'identica situazione soggettiva nei confronti della medesima impresa.

La legittimazione spetta ai consumatori e utenti, singoli o associati, che possono agire di propria iniziativa, con l'assistenza di un avvocato, o dando mandato ad un'associazione di consumatori o di utenti.




Il danno patito può derivare da responsabilità contrattuale ("diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione omogenea") ovvero da responsabilità extracontrattuale per prodotti commerciali difettosi o pericolosi ovvero da comportamenti commerciali sleali o contrari alle norme sulla concorrenza.

b) La class action disciplinata dal codice del consumo all'art.140 bis, modificata da ultimo dall'art.6 del D.L. n.1/2012 convertito in legge n.27/2012, va distinta dalla forma di tutela collettiva introdotta dalla riforma Brunetta del 2009 (art.4 legge n.15/2009 e D.Lgs. n.198/2009 attuativo della riforma).

Innanzitutto, come rilevato in precedenza, la prima riguarda le lesioni dei diritti dei consumatori e utenti in ambito contrattuale ed extracontrattuale, mentre quella di natura pubblicistica il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Inoltre, è proprio la diversa logica ad esse sottesa che consente di individuarne il tratto maggiormente distintivo: l'azione civilistica protegge il consumatore dallo squilibrio di posizioni sul mercato, con effetti limitati alla fase del contatto (negoziale o non) quella verso la P.A., invece, interviene sullo stesso processo di produzione del servizio. In entrambi i casi si vuole indurre il soggetto erogatore a comportamenti virtuosi, ma tale obiettivo è perseguito in modo diverso (v. parere C.d.S. n.1943/2009).



L'azione ex art.140 bis assicura una tutela risarcitoria in capo a tutti gli utenti che abbiano subito un pregiudizio alle loro pretese individuali ed omogenee, poiché essa si sostanzia in un'azione di condanna al risarcimento del danno. Tale azione ha una funzione satisfattoria collettiva, ma soltanto verso coloro che vi abbiano aderito. Ed infatti, il procedimento conseguente alla proposizione dell'azione di classe inizia con una verifica di ammissibilità della domanda stessa, per presupposti e condizioni dell'azione, ma successivamente la selezione avviene sul principio dell'adesione, tale per cui la condanna finale al risarcimento del danno avrà effetti soltanto verso coloro che abbiano partecipato all'azione.

La class action di natura pubblicistica, invece, non ha natura satisfattoria diretta, ma mira a ricondurre l'azione della PA o dei gestori del servizio pubblico entro i canoni di correttezza e buona amministrazione. Pertanto, gli utenti - anche se promotori dell'azione - ricevono un soddisfacimento mediato e indiretto, poiché la condanna della PA in forma specifica, ad un *facere*, mira alla tutela primaria dell'interesse pubblico. Dunque, la tutela non è costitutiva, né immediatamente satisfattoria verso i ricorrenti perché non c'è una condanna della PA ad un risarcimento del danno ma mira all'accertamento delle inadempienze della P.A. per ricondurre la sua azione nel rispetto dei canoni dell'art.97 Cost.

c) nel caso in esame, le attrici hanno agito nei confronti del Comune in forza del rapporto di utenza del servizio di somministrazione dell'acqua potabile, chiedendo l'accertamento



di una responsabilità del soggetto erogatore e la conseguente condanna al *risarcimento del danno e alle restituzioni*.

Non vi è dubbio, quindi, che l'azione è stata correttamente ricondotta nell'ambito dell'art.140 bis D.Lgs. n.206/2005 (per cui non può essere ravvisata una improcedibilità per mancanza della preventiva diffida, prevista solo nella diversa ipotesi di class action di natura pubblicistica).

Va rilevato, peraltro, che la controversia ha ad oggetto rapporti di utenza di un servizio pubblico ma non investe scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione né provvedimenti amministrativi da questa emessi bensì rapporti di natura privatistica (somministrazione di acqua) anche se intercorsi con un soggetto pubblico (v. anche Cass. Sez. Un. n.8103/2004).

In considerazione di quanto sopra, deve essere riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario vertendosi in tema di diritti soggettivi tutelati con l'azione di classe.

**3** - Ai sensi del sesto comma dell'art.140 bis "la domanda è dichiarata inammissibile quando è manifestamente infondata, quando sussiste un conflitto di interessi ovvero quando il giudice non ravvisa l'omogeneità dei diritti individuali tutelabili ai sensi del comma 2 nonché quando il proponente non appare in grado di curare adeguatamente l'interesse di classe".

3.1- Per quanto attiene al primo aspetto (eventuale manifesta infondatezza della domanda) va rilevato, in primo luogo, che le attrici hanno proposto l'azione di classe facendo valere la tutela prevista dal comma 2 lett. a) dell'art.140 bis [tutela dei "diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e





*utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione omogenea.."]*.

In particolare, la Contucci e la Di Pietro hanno fatto valere il loro diritto soggettivo al risarcimento e alle restituzioni in forza dell'asserito inadempimento, da parte dell'Ente locale, dell'obbligazione di fornire acqua potabile, obbligazione sorta dal contratto di somministrazione del relativo servizio.

Il Comune, costituendosi in giudizio, non ha contestato la sussistenza del rapporto contrattuale, desumibile, peraltro, dalla documentazione prodotta in giudizio dalla parte attrice (v. bollettazione del servizio redatta dall'Ufficio Tributi - Gestione Servizio Acquedotto e ricevuta postale di pagamento).

Il Comune, però, ha negato ogni responsabilità in relazione all'evento dannoso lamentato dagli attori, deducendo che l'azione, eventualmente, avrebbe dovuto essere proposta nei confronti della "Molise Acque".

In effetti, come è noto, l'Azienda Speciale Regionale "Molise Acque", istituita con L.R. n.37/1999, è un ente pubblico economico al quale è stata affidata l'attività di gestione del servizio idrico di grande adduzione nel territorio della Regione Molise. Tale attività consiste nella progettazione, costruzione, esercizio, manutenzione ordinaria e manutenzione straordinaria di impianti di captazione, potabilizzazione, accumulo, sollevamento e di reti di adduzione, distribuzione, allacciamento afferenti il servizio d'acquedotto (con esclusione delle reti e degli impianti interni dei Comuni).



La "Molise Acque", in particolare, assicura il rifornimento di acqua potabile ai serbatoti dei 170 Comuni molisani, curando la verifica della qualità delle acque attraverso appositi prelievi di laboratorio, in modo da assicurare agli utenti la corrispondenza dell'acqua erogata ai vigenti standards di legge.

L'attività di controllo della potabilizzazione dell'acqua avviene in concerto con altri enti a livello regionale, quali l'"A.R.P.A. Molise" e l'"A.S.R.E.M. - Azienda Sanitaria Regionale Molise".

Nella fattispecie, l'emergenza idrica che ha portato all'ordinanza comunale di urgenza è derivata proprio dagli accertamenti effettuati dai predetto organismi, che, a seguito di opportuni controlli, hanno segnalato la non conformità a taluni parametri di legge (valori di concentrazione del trailomatano) di campioni d'acqua prelevati lungo gli impianti dell'acquedotto.

A seguito di tali accertamenti, il Comune, agendo a tutela della salute pubblica, ha vietato "l'uso e consumo dell'acqua a scopo potabile, in particolare l'uso dell'acqua come bevanda e per la preparazione dei cibi".

Tenuto conto di quanto sopra, ritiene il Collegio che la responsabilità del Comune in ordine ai fatti dedotti in lite non appare chiaramente ravvisabile e, del resto, è stata dedotta dalle attrici in maniera alquanto generica, facendo riferimento alle obbligazioni assunte con il contratto di somministrazione (peraltro non ancora prodotto in giudizio).

Sicuramente fondata, comunque, appare la domanda di condanna alle restituzioni (ex art.140 bis comma 2), non avendo



le parti attrici potuto fruire totalmente del servizio idrico per i mesi di dicembre 2010 e gennaio 2011.

La domanda, quindi, pur considerando i limiti di cui sopra, non può essere considerata manifestamente infondata.

3.2 - Per quanto attiene alla sussistenza degli altri presupposti di ammissibilità, basta osservare quanto segue:

a) non vi è dubbio che l'azione di classe possa essere proposta anche nei confronti dei gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità (v. art 140 bis comma 12).

Del resto, l'espressione "impresa" contenuta nello stesso art.140 bis deve essere intesa in senso ampio e non ristretta alla necessaria realizzazione dello scopo di lucro (considerato che l'assenza di tale finalità non può escludere di per sé la possibilità di qualificare l'attività come imprenditoriale

b) i proponenti appaiono in grado di curare adeguatamente l'interesse della classe e non emerge una situazione di conflitto di interessi;

c) evidente è "l'omogeneità dei diritti individuali tutelabili" (identità della qualità di utenti del servizio idrico e della condotta lesiva, pretesa avente ad oggetto il ristoro di un identico pregiudizio

4 - Per tutte le considerazioni sopra esposte, la domanda deve essere dichiarata ammissibile

Le modalità e i termini per gli adempimenti previsti dall'art.140 bis, comma 9 D.Lgs. n.206/2005 vengono determinati come in dispositivo, con contestuale fissazione dell'udienza di



prosecuzione del giudizio avanti al giudice relatore secondo le norme del rito ordinario di cognizione (ferma restando la decisione collegiale della causa).

*P. Q. M.*

il Collegio, visto l'art.140 bis, comma 9 D.Lgs. n.206/2005, così provvede:

- 1) dichiara ammissibile l'azione di classe proposta da Contucci Simona e da Di Pietro Lara nei confronti del "Comune di Montenero di Bisaccia";
- 2) dispone che sono inclusi nella classe e possono aderire all'azione tutti i soggetti titolari di un contratto di somministrazione idrica con il "Comune di Montenero di Bisaccia" nel periodo 28.12.2010/3.1.2011;
- 3) ordina la pubblicazione del presente provvedimento, a cura e spese delle parti proponenti, da effettuarsi per tre volte, entro il 10 settembre 2013 sulle seguenti testate: "Il Messaggero", "Corriere della Sera" e "la Repubblica";
- 4) fissa il termine perentorio di 120 giorni dalla scadenza del termine per l'esecuzione della pubblicità, per il deposito degli atti di adesione presso la cancelleria di questo Tribunale, anche a cura delle parti attrici;
- 5) manda alla cancelleria per la trasmissione della presente ordinanza al "Ministero dello Sviluppo Economico" per le ulteriori forme di pubblicità di competenza;



6) fissa per la prosecuzione del giudizio avanti al giudice  
relatore l'udienza del 25 marzo 2014 ore 11.00.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 4 marzo 2013

**IL PRESIDENTE**

*Maria Rosa Gialli*

TRIBUNALE

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA  
UFFICIO DI CANCELLERIA  
2.05.13

FA. (OK)  
PSC  
2.5.13  
R



*Lucia Calò*  
CANCELLIERA GIUDIZIARIA  
Dott. Lucia Calò