

# «Partite pregresse» e conguagli nella fatturazione del servizio idrico

Giudice di pace Enna 4 aprile 2016 - Amico, pres. ed est. - Greco c. Acquaenna s.c.p.a. (avv. Fazzi)

*È illegittimo l'inserimento in fattura, da parte del gestore del servizio idrico, di costi scollegati dalle prestazioni, utilizzando la voce «partite pregresse» in quanto le stesse si caratterizzano per l'assenza di qualsiasi indicazione idonea all'esplicitazione del contenuto di tale voce che non può essere sostituita dall'espressione laconica «conguaglio anni ...».*

(Omissis)

## FATTO E DIRITTO

Con l'atto di citazione introduttivo del presente giudizio l'attore, premettendo di essere titolare del contratto di utenza n. 21876 del 13 novembre 1990, variato 1° dicembre 1993, per la fornitura idrica dell'immobile di C. da San Calogero, in relazione al quale la convenuta era subentrata in data 1° agosto 2006, senza alcuna preventiva e formale comunicazione, a seguito dell'aggiudicazione della concessione del nuovo servizio idrico integrato per l'ambito territoriale di Enna, esponendo una panoramica normativa incentrata sulla legge n. 36/1994 e sul d.lgs. n. 152/2006, soffermandosi sulla relativa giurisdizione del giudice ordinario - dovendosi, in particolare, ritenere la tariffa del servizio idrico integrato corrispettivo di una prestazione commerciale complessa -, deduce: che nella relativa fattura n. 2014254179 del 6 agosto 2014, Acquaenna s.c.p.a. aveva unilateralmente inserito la voce «partite pregresse» per un importo di E. 4,62; che nella successiva fattura n. 2014276861 del 9 ottobre 2014 la stessa voce ammontava ad E. 28,93; che la convenuta aveva esitato negativamente la comunicazione di esso Greco del 1° dicembre 2014 di non versare il suddetto ultimo importo con la contestuale richiesta di chiarimenti, sottolineando che la stessa non interrompeva la procedura di recupero del credito, inclusa la procedura in essere per la sospensione della relativa fornitura per morosità; che con nota del 8 gennaio 2015 esso attore, contestando quanto sopra, aveva, quindi, comunicato l'avvenuto pagamento di dette «partite pregresse» al solo fine di scongiurare un'improvvisa interruzione della fornitura idrica, preannunciando azione legale; che nella successiva fattura n. 2015061966 del 22 gennaio 2015 la convenuta aveva richiesto la somma di E. 7,14 nuovamente a titolo di «partite pregresse»; che il descritto comportamento di Acquaenna s.c.p.a. doveva ritenersi contrario ai dettami di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., considerata anche la modesta entità della voce delle fatture contestata, inserita nelle stesse in violazione di legge e senza una preventiva condivisione negoziale; che alla suddetta richiesta di chiarimenti di esso Greco del 1° dicembre 2014 la convenuta aveva ricondotto la legittimità della voce «partite pregresse» alla determina del Commissario dell'ATO Idrico n. 5 Enna n. 86 del 23 maggio 2014 ad alla Deliberazione AEEGSI n. 643/2013/R/IDR del 27.12.2013 neppure allegate *per relationem*, per cui rimanevano ignote le ragioni della relativa pretesa economica, ivi compresi l'ammontare complessivo e le modalità di calcolo, in violazione dei principi di trasparenza e buona fede sottesi al rapporto negoziale in questione, comportandosi la convenuta come un concessionario di pubblico servizio sprovvisto di rapporti sinallagmatici di natura contrattuale con i singoli utenti finali; che la suddetta determina n. 86 del 23 maggio 2014, peraltro di difficile comprensione, non faceva peraltro alcun cenno alla «partite pregresse» riferite all'arco temporale 2005-2010, voce comunque illegittima per violazione del principio di irretroattività e come tale meritevole di essere disapplicata *ex lege* n. 2248/1865, all. E, art. 5, non potendosi, peraltro, scaricare sugli utenti finali eventuali disfunzioni programmatiche imputabili ad altri; che gli aumenti in questione, fittiziamente denominati conguagli, erano in realtà veri e propri aumenti tariffari, scollegati dal principio di sinallagmaticità.

Formula, pertanto, le superiori conclusioni.

La convenuta Acquaenna s.c.p.a., premettendo un panorama normativo - giurisprudenziale in ordine alla gestione del servizio idrico ed alla determinazione della tariffa idrica, contesta la domanda attorea deducendo: che le c.d. «partite pregresse» non erano conguagli sui consumi, bensì adeguamenti tariffari previsti e disciplinati da norme imperative sulla base di criteri normativi predefiniti, dunque non contestabili dall'utente ed autorizzati dall'Autorità d'Ambito nel rispetto delle modalità previste dall'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico integrato (AEEGSI) nel rispetto dei principi riconosciuti dalla Corte costituzionale, ed in particolare di quello di copertura dei costi con finalità di tutela dell'equilibrio economico - finanziario; che in ordine ai valori ed ai conguagli indicati in bolletta, vi erano le previsioni dell'Autorità di regolamentazione del settore di cui all'art. 10 della delibera 586/2012/R/IDR e all'art. 31 della delibera 643/2013/R/IDR; che essa convenuta non aveva minacciato alcunché, ma si era limitata ad informare l'utente sulle conseguenze della morosità, fornendo i chiarimenti previsti.

Formula, pertanto, le superiori conclusioni.

Ciò detto, la domanda attorea è da ritenersi fondata e deve essere accolta come di seguito esposto.

Se nulla può essere disposto in ordine alla parte della domanda attorea relativa alla dedotta minacciata sospensione, da parte della convenuta, della fornitura idrica in questione, non risultando essersi la stessa concretizzata - con conseguente difetto in capo all'attore del requisito di cui all'art. 100 c.p.c. così come nulla può essere disposto, per la medesima ragione, con riferimento alla parte della domanda del Greco riferita all'eventuale comportamento futuro della convenuta, l'esposta censura dell'operato di Acquaenna s.c.p.a. con riferimento alla questione delle c.d. «partite pregresse» merita, invece, accoglimento.

Le prodotte fatture Acquaenna s.c.p.a. nn. 2014254179 del 06.08.2014, 2014276861 del 9 ottobre 2014 e 2015061966 del 22 gennaio 2015, oggetto del presente giudizio, si caratterizzano per l'assenza di qualsiasi indicazione idonea all'esplicitazione della voce «partite pregresse» nelle stesse indicata solo con la laconica indicazione «Conguaglio anni 2005-2010». Ciò comporta non solo la violazione dei principi di trasparenza e buona fede sottesi al rapporto negoziale in questione, ma anche del dettato di cui all'art. 31.2, All. A. della delibera AEEGSI n. 643/2013/R/IDR, e di cui all'art. 10, All. A, della delibera della stessa Autorità n. 586/2012/R/IDR.

Alla luce delle superiori considerazioni e risultanze processuali, deve dichiararsi non dovuta la somma di E. 40,69 complessivamente indicata a titolo di partite pregresse «conguaglio anni 2005-2010» nelle fatture Acquaenna s.c.p.a. nn. 2014254179 del 6 agosto 2014, 2014276861 del 9 ottobre 2014 e 2015061966 del 22 gennaio 2015, oggetto di contestazione. In applicazione del principio di soccombenza, la società convenuta deve essere condannata alla rifusione delle spese processuali in favore dell'attore, che si liquidano come da dispositivo.

(*Omissis*)

## «Partite pregresse» e conguagli nella fatturazione del servizio idrico

La sentenza n. 40 del 4 aprile 2016 del Giudice di pace di Enna interviene sull'incandescente questione della fatturazione di «partite pregresse» per fornitura idrica, che sta interessando (basti cliccare su un qualsiasi motore di ricerca WEB per rendersene conto) oramai moltissime realtà. Qui viene contestata dal giudice l'unilateralità dell'inserimento di queste partite nelle fatture come determinate dall'ATO idrico (in quel caso dal Commissario), pur seguendo le direttive dell'Autorità nazionale (AEEGSI), tra altro, essendo «ignote le ragioni della relativa pretesa economica».

Infatti, sia non correlando i conguagli ai consumi, sia non dando contezza donde derivino queste richieste vengono violati i principi di trasparenza e di buona fede, e – sotto altro profilo – il principio di irretroattività.

Il gestore si fa però scudo con le norme imperative e alle decisioni dell'ATO: questi adeguamenti non sarebbero altro che un riequilibrio dei conti gestionali, cioè dei meri conguagli delle somme spettanti al gestore per il periodo precedente il trasferimento delle competenze all'AEEGSI<sup>1</sup>.

Le utenze quindi devono ammutolirsi di fronte alla predetta imperiosità.

Se, in via di principio, può accondiscendersi alla necessità di coprire le spese gestionali di un servizio (nel dovere dell'utente di provvedere) anche alla luce del principio del «*full cost recovery*»<sup>2</sup>, come la mettiamo con l'applicabilità del criterio del «*price cap*»<sup>3</sup>?

La logica e la volontà del legislatore sono di efficientare le gestioni (e i costi che, appunto, sono efficientabili) entro il «tetto» del *price cap*.

Infatti, nei metodi normalizzati viene prevista, in sede di determinazione tariffaria, l'esplicitazione *ex ante* di obiettivi e di coefficienti di miglioramento dell'efficienza. Nel MTN essi coefficienti sono riferiti ai valori reali (medi per un periodo, di cui al piano economico-finanziario o PEF), confrontati con dei valori «modellati».

Ne viene che l'effettiva gestione potrebbe presentare degli scartamenti rispetto a quanto preventivato, il che porta (come nelle aziende private) a provvedere, con le scritture di assestamento per evitare il

---

<sup>1</sup> Ora, con il decreto legge n.201/2011 (cosiddetto «Salva-Italia»), convertito in legge n. 214/2011, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico (AEEGSI) è divenuta il soggetto competente, in via esclusiva, ad approvare le tariffe del servizio idrico.

<sup>2</sup> Ovvero della copertura integrale dei costi (art. 9 della direttiva 2000/60/CE), cioè della copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio effettivamente sostenuti dal gestore, cioè della garanzia dell'equilibrio economico-finanziario di cui all'art. 149 del medesimo codice ambientale d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 e prima dell'art. 13, comma 2, della l. 5 gennaio 1994, n. 36. Sul tema è intervenuta anche la sentenza del T.A.R. Lombardia, Sez. II 18 giugno 2014, n. 1593, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>3</sup> Criterio già utilizzato anche in altri proventi e che consente di evitare il ribaltamento in tariffa di ogni costo sostenuto a piè di lista, azzerando il rischio di impresa, eliminando l'incentivazione a conseguire progressive riduzioni dei costi, anzi incentivando comportamenti parassitari. Cfr. T.A.R. Umbria, Sez. I 5 maggio 2011, n. 126, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

turbamento dell'equilibrio economico-finanziario aziendale e, conseguentemente, tariffario. I documenti di *reporting* e l'analisi degli scostamenti (o le analisi di varianti) nell'ambito del controllo e della programmazione<sup>4</sup> servono proprio a questo<sup>5</sup>.

Il rischio di un cibrè indigesto, dove il gestore può infilare tutto quello che gli fa comodo, compresi gli "scartamenti" tra il preventivo e il consuntivo non è da escludersi....

Il tema, ognuno se ne avvede, è di fondamentale importanza.

Se il sopraggiungere di eventi gestionali incerti o non prevedibili comporta la necessità di adeguare i propri prezzi o tariffe (cfr. l'art. 2424 *bis*, comma 3, del c.c. e principi contabili OIC n. 19; 31 e 37) si dovrebbero evitare conguagli o altre voci di fatturazione dove si scaricano (*ex post*) sulla tariffa gli errori e/o le incapacità programatorie del soggetto imprenditoriale o gestore che sia.

Anche perché «il servizio idrico integrato è, e resta, un servizio di natura industriale, e pertanto necessita di strumenti di gestione e di controllo finanziario di tipo aziendale, fermamente orientati a criteri di qualità ed efficienza»<sup>6</sup>.

Rimane che gli interessi superindividuali in gioco, come quello ambientale e collettivo, impongono una più rigida discrezionalità da parte del management, fuori dal gretto decisionalismo utilitaristico.

Il servizio pubblico e il suo *management* non possono scimmiettare il privato per seguire la loro volontà di potenza<sup>7</sup> tralasciando questi fondamentali aspetti.

In questa sentenza il giudice di pace si limita a condannare la scarsa trasparenza e discrezionalità di coloro che con le partite pregresse sembrano voler coprire le proprie incapacità programatorie e/o le loro alchimie contabili.

Non ci persuade del tutto il passaggio della sentenza ove si afferma che gli aumenti tariffari devono essere collegati al principio di sinallagmaticità per i servizi erogati. Vera è la tendenza alla «defiscalizzazione di taluni prelievi tributari e della loro sostituzione con tariffe, canoni, prezzi pubblici o con corrispettivi di diritto privato»<sup>8</sup>, ma dubbi e perplessità sul legame tra tariffa e servizio non sono mai mancate<sup>9</sup>.

Si può qui ipotizzare forse un danno erariale?

Come ben argomentato in una recente sentenza della Corte dei conti Campania, la giurisdizione erariale non si ferma alla sola forma della società pubblica (se opera *in house*, con la congiunta presenza di tutti i requisiti costitutivi, etc.).

Ci si deve piuttosto attenzione sulle risorse utilizzate dalla stessa società (ad es. solo tariffa o anche altri fondi o trasferimenti?) e su come essi denari avrebbero dovuto essere amministrati (ad es. con l'obbligo di rendicontazione ad altre pubbliche autorità?).

Insomma, oltre i dati formali, si deve guardare al se e quanto va a finanziare l'impresa, la quale è «vincolata – sotto il doppio profilo etiologico e teleologico – ad una specifica finalità pubblica, connessa al conferimento alla società medesima di una funzione altrettanto pubblicistica, peraltro congruente con la sua identità "istituzionale"».

Si deve cioè guardare «alla centralità del momento gestorio del denaro pubblico, al di là della natura giuridica del soggetto agente, in funzione del sindacato sulle modalità di utilizzo dello stesso».

In buona (e condivisibilissima) sintesi «si delinea in sostanza l'esigenza che l'azione erariale – nell'attuale assetto normativo in cui "il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è rappresentato

<sup>4</sup> Cfr. *Management*, vol. V, *Budget e controllo di gestione*, a cura di M. AGLIATI, Milano, 2004, 343 ss.

<sup>5</sup> In altra prospettiva, in una sorta di abbuffamento documentale, fors'anche funzionale all'impedire una selettività informativa tale da consentire di conoscere, sul serio, l'andamento aziendale nella sua totalità, sia concesso rinviare al nostro Marginalia *sui nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it), 2015.

<sup>6</sup> P. MATINO, Prefazione al volume *La sostenibilità dei servizi idrici. Industria, finanza, ambiente e cittadini*, (a cura di G. CASTALDI - P. MATINO), Ferrara, 2014, 15.

<sup>7</sup> La vocazione pubblicistica connessa alla finalità e alla destinazione del servizio non assume solo elementi sinallagmatici, bensì solidaristici, egualitari, di equità e così via. In proposito sia consentito rinviare al nostro *Partire dal basso per comprendere gestione e provenimento di un servizio pubblico*, *Azienditalia*, Milano, 2016, 5 e bibliografia ivi citata.

<sup>8</sup> L. DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000, 254.

<sup>9</sup> *Ex multiis*: R. ALFANO, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2012, 351; G. PETRILLO, *Tributi, nuove entrate locali e loro controversa natura giuridica*, in F. AMATUCCI (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010, 76.

dall'evento dannoso verificatori a carico della stessa pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento – pubblico o privato – nel quale si colloca la condotta produttiva del danno” (Cass. Sez. Un. n. 26283/2013) – non sia esclusa in ragione dell'identità per così dire “virtuale” del soggetto destinatario, dovendosi verificare la congruenza dei connotati statutari con il concreto funzionamento della società» e, ancora: «qualora (...) si tratti di una società costituita per lo svolgimento di servizi pubblici, o che sia obiettivamente possibile configurare, nel concreto, quale “*longa manus*” dell'ente stesso – a prescindere dalla sua veste formale – si è, nei fatti, in presenza di un modello organizzatorio della stessa P.A., sia pure per certi versi atipico, con la conseguenza che il danno prodotto dagli amministratori al patrimonio di quella società non potrà non qualificarsi come erariale e la giurisdizione appartenere a questo giudice contabile» (Sez. I centrale d'appello della Corte dei conti Campania, n. 178/2015 che segnala come la normativa «postula un controllo magistratuale, o comunque indipendente e neutrale, su tutte le gestioni pubbliche, onde verificare, con trasparenza e tracciabilità, l'esistenza di gestioni inefficienti e diseconomiche di risorse pubbliche»)¹⁰.

Si dovrà, quindi, ricorrere all'azione erariale nel riscontrare gestioni inefficienti e diseconomiche, delle quali i conguagli e le partite pregresse possono (come detto) costituire una «spia segnaletica».

Ciò non fa però venir meno il dovere dell'utente-cittadino di concorrere, responsabilmente e solidalmente alle spese pubbliche entro una visione viepiù valoriale¹¹ e meno tecnocratica.

Ma certamente la spesa pubblica deve essere svolta efficientemente e con quella «differenza» che è insita al servizio pubblico stesso¹², alle funzioni che stanno «sopra» la gestione.

Qui trasparenza e controllo non devono mai mancare.

*Alberto Pierobon*

---

¹⁰ Si veda la sentenza della Corte dei conti, Sez. giurisdizionale per la Campania, n. 198/2016 decisa il 23 aprile-29 ottobre 2015 (dep. il 22 aprile 2016). Peraltro, sovente nell'ambito della chiamata in causa per responsabilità erariale, i convenuti cercano di svincolarsi dalla giurisdizione di merito della Corte dei conti a favore di quella del giudice ordinario. Come sempre, occorre guardare alla specifica situazione fattuale e giuridica riconducibile (o meno) alla competenza della Corte dei conti.

¹¹ Infatti, sarebbe tempo ormai che «alle affermazioni di principio» seguano «scelte coerenti e consapevoli, a partire da quella - preliminare e pregiudiziale - che dovrebbe porre alla base di ogni ricostruzione non l'idea e il concetto di diritti, ma l'idea e il concetto di doveri: doveri che rimangono sempre all'ultimo posto, una cenerentola insomma, all'interno di un quadro generale ricostruttivo dominante invariabilmente dall'idea di ordinamento giuridico inteso come sistema di norma e come forma di potere» alla fin fine «il problema delle risorse e del loro impiego è la questione delle questioni, la vera questione costituzionale» così M. BERTOLISSI, *Conclusioni*, in L. ANTONINI (a cura di), *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, 2010, 370.

¹² Ad esempio un servizio pubblico dovrebbe svolgere i servizi che i privati non svolgono per diseconomicità, ciò però non significa, come detto, da parte del gestore farsi rimborsare in sede tariffaria, qualsivoglia costo a piè di lista, come neppure avere la licenza di svolgere una gestione disattenta alla efficienza e alla (seppur costì limitata) economicità.