

Publicato il 24/05/2021

N. 06098/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 02606/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2606 del 2020, proposto da **Talete S.p.a.**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Civitavecchia, n. 7;

*contro*

il Comune di Valentano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Lepore, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Polibio, n. 15 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Comuni di Bolsena, Bagnoregio, Capodimonte, Gradoli, Grotte di Castro, Marta, Montefiascone, San Lorenzo Nuovo, ATO 1 Lazio Nord – Viterbo, Fallimento Comunità Bacino Lago di Bolsena S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;  
Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale,

rappresentata e difesa dall'avvocato Rosa Maria Privitera, con domicilio digitale PEC dai Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura regionale in Roma, via M. Colonna, 27;

*per l'annullamento*

- della deliberazione del Commissario Straordinario del Comune di Valentano, di data e tenore sconosciuti, recante (tra l'altro) l'affidamento a **Talete**, a far data dal 31 dicembre 2017, del servizio di fognatura e depurazione nei territori dell'A.T.O. 1, con ordine di presa in carico del servizio medesimo;
- della delibera di C.C. n. 9 del 11 dicembre 2017, di tenore sconosciuto e mai comunicata alla ricorrente;
- per quanto occorrere possa, della nota prot. n. 2138 del 16 marzo 2020, comunicata in pari data a mezzo PEC, recante – per quanto qui di interesse – la comunicazione della deliberazione del Commissario Straordinario e della Delibera di C.C. n. 9 del 11 dicembre 2017 (asseritamente) di conferimento di poteri al Commissario;
- per quanto occorrere possa, della diffida prot. n. 1907 del 6 marzo 2020;
- di ogni altro atto antecedente, presupposto, successivo e comunque consequenziale e/o connesso, anche non conosciuto.

Visto il ricorso introduttivo e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Valentano e della Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le memorie difensive;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 maggio 2021 la dott.ssa Brunella Bruno in collegamento da remoto in videoconferenza come indicato nel verbale di udienza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società **Talete S.p.a.** – in house costituita per la gestione dei servizi idrici dell’A.T.O. n° 1 – Lazio Nord Viterbo – ha agito per l’annullamento degli atti in epigrafe indicati riferiti all’affidamento in proprio favore da parte del Comune di Valentano del servizio di fognatura e depurazione, con ordine di presa in carico del servizio medesimo.

In particolare, con deliberazione n. 9 del 11/12/2017 il Commissario Straordinario del Comune di Valentano, ha deliberato *“di sciogliere ed estinguere in via anticipata il Contratto di Servizio (...) in essere con CO.BA.L.B. S.p.A., ..., a far data dal 31 dicembre 2017, al fine di affidare in via urgente a Talete S.p.A. – nella sua qualità di soggetto unico, e in adempimento a un obbligo di legge – la fornitura e la gestione del servizio di fognatura e depurazione delle acque reflue prodotte nel territorio comunale (e alla data odierna di competenza di CO.BA.L.B.), e tutti i rapporti patrimoniali ad esso annessi o connessi, ivi inclusi i beni afferenti detto servizio”*.

Premessa la ricostruzione della disciplina di riferimento in materia di organizzazione dei servizi idrici e relativa gestione, delle vicende e procedimenti alla base della costituzione della società **Talete** e dei relativi affidamenti disposti dalle altre amministrazioni incluse nell’A.T.O. – oggetto di giudizi instaurati innanzi a questo Tribunale –, la difesa della ricorrente ha rappresentato che, solo a seguito della comunicazione della nota del Comune di Valentano prot. 2086 del 2020, pervenuta il 16 marzo 2020, ha acquisito conoscenza della sopra indicata deliberazione.

Avverso gli atti gravati parte ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge ed eccesso di potere – oggetto di censure specificamente graduate secondo l’ordine di ritenuta rilevanza –, contestando, in primis, l’incompetenza ed il difetto di attribuzione del Comune intimato, oltre alla violazione dell’art. 21-septies l. n. 241/90, degli artt. 147 ss. e dell’art. 172, d.lgs. n. 152/2006, dell’Atto integrativo alla Convenzione per la gestione del S.I.I. dell’11 marzo 2006, dell’Atto di Indirizzo n. 28 del 5 luglio 2006, di approvazione del Piano d’Ambito, del programma di presa in carico delle gestioni e delle relative

procedure (allegati “C” e “D”), nonché il vizio di eccesso di potere in relazione a varie figure sintomatiche. La difesa della ricorrente ha sostenuto, infatti, che esclusivamente l’ente di governo dell’A.T.O. è attributario del potere di individuazione delle modalità di gestione del servizio e di disporre l’affidamento del servizio e che, comunque, la procedura di presa in carico delle gestioni precedentemente affidate ad altre società pubbliche (in particolare CO.BA.L.B.), ha costituito oggetto di apposita disciplina da parte della Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Provincie nella fattispecie non rispettata. Le deduzioni successive sono incentrate sull’illegittimità della deliberazione in quanto con la stessa è stata ordinata la presa in carico di un servizio che non può giuridicamente essere gestito, in quanto carente della prescritta autorizzazione che costituisce *conditio sine qua non* stabilita dalla legge per l’erogazione del servizio di fognatura e depurazione delle acque reflue. Al riguardo, parte ricorrente ha dato ampiamente conto delle problematiche riferite alle inadeguatezze tecniche della rete fognaria e del depuratore, per il cui adeguamento è stata indetta, nel 2015, apposita procedura di selezione per l’affidamento dei relativi lavori, i quali, tuttavia, non sono stati eseguiti, con la conseguenza che sussisterebbe, secondo parte ricorrente, una impossibilità giuridica della gestione tale da rendere configurabile la nullità della stessa con riferimento al suo oggetto. Con il terzo mezzo, infine, è stato contestato l’affidamento parziale disposto, in violazione del principio di unicità del servizio, sancito dagli artt. 8 ss., l. n. 36 del 1994, oggi trasfusi negli artt. 147 e ss., d.lgs. 152/2006 e del correlato obbligo di trasferire l’intero S.I.I. ad un unico soggetto individuato in conformità all’ordinamento nazionale ed europeo (art. 149-bis e art. 172, d.lgs. 152/2006).

Il Comune di Valentano si è costituito in giudizio per resistere al gravame, sollevando eccezioni preliminari di irricevibilità per tardività del ricorso e concludendo, con articolate argomentazioni, per il rigetto dello stesso in quanto infondato.

Si è costituita in giudizio anche la Regione Lazio con atto di mera forma.

Successivamente le parti hanno prodotti ulteriori memorie, anche in replica, e documenti, insistendo per l'accoglimento delle rispettive deduzioni.

All'udienza pubblica del 5 maggio 2021 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Il Collegio deve preliminarmente esaminare l'eccezione di irricevibilità per tardività sollevata dalla difesa dell'amministrazione comunale, la quale ha addotto il superamento del termine decadenziale sia tenuto conto della pubblicazione della deliberazione gravata sull'albo pretorio sia in considerazione della pec del 22.11.2018 inoltrata alla **Talete** S.p.a., recante espressa menzione della deliberazione del Commissario Straordinario n. 9 del 11/12/2017.

1.1. L'eccezione non si valuta suscettibile di favorevole apprezzamento.

1.2. Si ritiene, infatti, di convenire con la difesa di parte ricorrente quanto alla irrilevanza, ai fini della decorrenza del termine decadenziale prescritto per la proposizione del giudizio, del periodo di pubblicazione all'albo pretorio della deliberazione gravata, venendo in rilievo determinazioni direttamente incidenti sulla sfera giuridica della ricorrente, sicché il *dies a quo* per l'impugnazione va computato dalla data di notificazione dell'atto ovvero da quella della sua effettiva piena conoscenza.

1.2. Da ciò consegue anche l'inidoneità, ai fini pretesi dall'amministrazione, della comunicazione inoltrata a mezzo pec in data 22 novembre 2018, che non ha integrato una conoscenza integrale della deliberazione in contestazione, richiamata solo nei suoi contenuti generali ma non riprodotta con completezza.

1.3. Se è vero, inoltre, che, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, la produzione in giudizio di un atto non può in assoluto ritenersi irrilevante ai fini in esame, non è in contestazione che tale produzione della deliberazione sia avvenuta in altri giudizi, non emergendo elementi che consentano di concludere nel senso della sussistenza di quella conoscenza alla

quale si correla l'onere di tempestiva impugnazione con le preclusioni stabilite dalla legge.

2. Il ricorso è, comunque, infondato nel merito.

3. Il Collegio reputa opportune, ai fini di una esaustiva comprensione della vicenda contenziosa, alcune considerazioni preliminari, in ordine alla disciplina di riferimento ed alla relativa attuazione nell'ambito che viene in rilievo.

3.1. La legge n. 36 del 5.01.1994 ha previsto per l'organizzazione dei servizi idrici l'istituzione di "ambiti territoriali ottimali" (A.T.O.), la cui delimitazione è rimessa alle singole Regioni, tenute anche a disciplinare le forme e i modi della cooperazione tra gli Enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale.

3.2. In attuazione di tale legge, la Regione Lazio ha emanato la l.r. n. 6/1996, con la quale ha delimitato ed individuato gli A.T.O. tra i quali "*l'ambito territoriale ottimale n. 1, denominato Lazio Nord-Viterbo*", in cui ricade il Comune Valentano ed in conformità alla sopra indicata legge regionale, gli enti locali, tra i quali il Comune ricorrente, rientranti nell'A.T.O. n. 1, Lazio Nord-Viterbo, hanno scelto di garantire la gestione unitaria del servizio idrico mediante la forma associativa della "Convenzione di Cooperazione" con la quale hanno deciso di "*affidare la gestione del Servizio Idrico Integrato*" alla Società **Talete S.p.a.**

3.3. La costituzione della società ricorrente trova genesi, nello specifico, nell'atto di Orientamento/indirizzo n. 17 del 31 luglio 2003 con il quale l'Autorità dell'A.T.O. n. 1 Lazio Nord – Viterbo ha stabilito di procedere all'affidamento del sistema idrico integrato ad una società per azioni pubblica, partecipata interamente dalla Provincia di Viterbo e dalle Amministrazioni Comunali, avente i requisiti dell'*in house providing*, al quale ha fatto seguito, in data 18 dicembre 2003, la costituzione della "**Talete – Gestione S.I.I. A.T.O 1 – S.p.a.**"

3.4. Con successivo Atto di orientamento/indirizzo n.28 del 5 luglio 2006 l'ATO 1 ha approvato il Piano d'ambito, il disciplinare tecnico, il programma

di presa in carico delle gestioni e delle relative procedure, il regolamento per il trasferimento del personale, le modalità provvisorie dell'esercizio del controllo analogo, un regime transitorio per la gestione del servizio; inoltre, con ulteriori Atti di orientamento/indirizzo n.25 del 22 febbraio 2006 e n.26 del 10 marzo 2006 è stata approvata la convenzione, stipulata tra l'ATO 1 e **Talete S.p.a.**, per l'affidamento del servizio in esame.

3.5. Con le modifiche introdotte nel 2014 (con il D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164) all'art. 172 del d. lgs. n. 152 del 2006, il legislatore ha inteso conferire ulteriore impulso ai processi di integrazione gestionale, al fine di garantire il rispetto del principio di unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale.

3.6. Come chiarito da questo Tribunale (sentenza n. 8189 del 2016, confermata dal Consiglio di Stato con la pronuncia n. n. 2913 del 2017), l'ATO 1 Lazio Nord Viterbo costituisce una forma di cooperazione basata sulla convenzione perfezionata ai sensi della L.R. 6/1996, sicché sussiste l'obbligo dei Comuni interessati di affidare le infrastrutture idriche al gestore del servizio idrico integrato (nel caso di specie, **Talete S.p.a.**); *“tale obbligo deriva dalla stipula della convenzione di cooperazione che i Comuni ricorrenti hanno sottoscritto il 22.7.1999 (cfr. articoli 11 e 18, in cui si prevede che i Comuni sottoscrittori si impegnano ai fini del successivo trasferimento al gestore ad effettuare la ricognizione delle opere e degli impianti)”*.

3.7. Giova precisare, peraltro, che, come pure chiarito dalla richiamata giurisprudenza, tale obbligazione negoziale – che trova la sua fonte nella normativa regionale e nazionale antecedente alla descritta modifica del d. lgs. 152/2006 ed, in particolare, nella legge della Regione Lazio n. 6/1996, nel codice dell'ambiente e nella c.d. legge Galli –, ha una particolare efficacia precettiva tanto che il mancato trasferimento delle infrastrutture al gestore d'ambito equivale, di fatto, alla mancata adesione all'Autorità d'Ambito e,

pertanto, è possibile, da parte dell'Amministrazione regionale, esercitare i poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 172, comma 4, del D. Lgs. n. 152/2006.

4. Come già accertamento con numerose pronunce di questa Sezione con valutazioni integralmente condivise dal Collegio, l'affidamento del servizio che viene in rilievo – il quale deve essere necessariamente preceduto da un formale provvedimento di assegnazione, emesso dall'Autorità competente, ex art.172 del D.Lgs. n.152 del 2006, individuata, nel caso di specie, nell'ATO 1 Lazio nord-Viterbo – si era già perfezionato alla data di adozione della deliberazione gravata, per effetto delle determinazioni indicate nei precedenti capi della presente decisione (cfr., ex multis, sentenza n. 13298 del 2019).

4.1. E, del resto, l'affidamento in concessione gratuita al gestore del servizio delle infrastrutture idriche di proprietà degli Enti locali, ex art.153 del D.Lgs. n.152 del 2006, segue, e non precede, l'assegnazione del servizio, dovendosi, altresì, evidenziare che la vicenda contenziosa sul punto è stata ormai definita con la sentenza Cons. Stato, V, n.418 del 2019, nel senso che sussiste l'obbligo di affidamento di dette infrastrutture dai Comuni al gestore, come affermato dalla Regione Lazio (ibidem).

5. Né si ritengono meritevoli di condivisione le deduzioni di parte ricorrente incentrate sulla distinzione tra cessione delle infrastrutture idriche e gestione del servizio, stante la funzionalizzazione della prima alla concreta operatività della seconda che costituisce la finalità che il legislatore ha inteso perseguire.

6. Del pari, le asserite violazioni meramente procedurali contestate da parte ricorrente sono insuscettibili di inficiare, di per sé considerate, il passaggio del servizio a **Talete** S.p.a., tenuto conto in specie dei ritardi accumulati rispetto ai tempi in origine previsti, ex art.172 del D.lgs. n.152 del 2006, per il suddetto passaggio.

7. Le problematiche riferite alla inadeguatezza delle infrastrutture ed ai ritardi nell'esecuzione dei lavori di adeguamento delle stesse, incidenti sul rilascio della necessaria autorizzazione allo scarico delle acque reflue, non integrano una preclusione assoluta all'espletamento delle attività demandate al gestore

unico né, tanto meno, determinano una inesistenza dell'oggetto della deliberazione gravata.

7.1. Si osserva, infatti, che l'ATO 1 Lazio nord-Viterbo è titolare di specifiche attribuzioni in ordine alla vigilanza ed al coordinamento, tra l'altro, in relazione allo stato ed alla manutenzione delle opere infrastrutturali, al completamento del passaggio del servizio al gestore unico, alla continuità e uniformità del servizio medesimo reso dal gestore ai Comuni.

7.2. Emerge, inoltre, dalla documentazione in atti e, segnatamente, dagli incontri che hanno avuto luogo nel 2018 presso la Prefettura, ai quali ha partecipato anche la ricorrente tramite un proprio rappresentate, l'esigenza univocamente condivisa di superare tutte le problematiche in quella sede esaminate, incluse quelle riferite al conseguimento della suddetta autorizzazione, con assunzione di impegni da parte della stessa società **Talete** e dell'ATO 1 Lazio nord-Viterbo.

7.3. L'integrazione dei presupposti necessari per il conseguimento dell'autorizzazione, dunque, non è connotata da una preclusione assoluta, rendendosi necessarie, invece, attività di adeguamento ed efficientamento delle infrastrutture che, in adempimento degli impegni assunti e con la doverosa cooperazione delle amministrazioni coinvolte, inclusa quella regionale, dovranno essere prontamente espletate. Si sottolinea inoltre, che anche eventuali criticità sotto il profilo della sostenibilità economica e finanziaria potranno essere fronteggiate dalla società con altri strumenti e rimedi (a titolo meramente esemplificativo, si pensi alla ricapitalizzazione da parte dei soci al ricorrere dei relativi presupposti ovvero alle ripercussioni sul piano tariffario), tenuto conto, in specie, della natura della società, in house partecipata dagli enti locali dell'A.T.O., soggetta alla disciplina di cui al d. lgs. n. 175 del 2016 s.m.i..

7.4. In altri termini, fermi gli obblighi del gestore unico, l'affidamento del servizio che viene in rilievo non implica una deresponsabilizzazione degli enti soci in favore dei quali detto servizio viene espletato essendo la società in

house comunque espressione delle stesse amministrazioni socie, pur con la connotazione ibrida che contraddistingue tale modello alla luce della disciplina recata nel sopra indicato testo unico sulle partecipate pubbliche delle stesse amministrazioni (sul piano funzionale longa manus della pubblica amministrazione mentre sotto il profilo tipologico società di natura privata dotata di una sua autonoma soggettività giuridica).

8. Quanto poi alla parzialità dell'affidamento – oggetto delle censure articolate dalla difesa della ricorrente nel terzo mezzo – si osserva che la permanenza di segmenti gestiti in autonomia dal Comune di Valentano in violazione del principio di unicità del servizio idrico integrato, non determina una invalidità della deliberazione, non sussistendo un vincolo di trasferimento contestuale, restando fermi gli obblighi assunti dalle amministrazioni comunali alla base della stessa costituzione della società ricorrente, in doverosa osservanza della disciplina nazionale, regionale e convenzionale di riferimento.

9. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, il ricorso va rigettato.

10. Le peculiarità della fattispecie, come emergenti dalla documentazione in atti, giustificano, nondimeno, l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2021, tenutasi in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Brunella Bruno**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

IL SEGRETARIO