

Pubblicato il 04/02/2021

N. 00117/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00158/2020 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 Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 158 del 2020, proposto da Comuni Riuniti Società di Gestione di Servizi Comunali s.r.l., Comune di Albano Verellese, Comune di Borgo D'Ale, Comune di Dorzano, Comune di Moncrivello, Comune di Quinto Verellese, Comune di Salasco, Comune di Zubiena, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Luca Franceschet, Francesco Senaldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Crova, Comune di Lenta, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Massimo Conti, Giuseppe Greppi, Giorgio Razeto, con domicilio eletto presso lo studio Antonio Fiore in Torino, corso Alcide De Gasperi, 21;

contro

Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesca Dealessi, Silvia Giani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Servizio Idrico Integrato del Biellese e del Vercellese s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Comune di Callabiana, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Franceschet, Francesco Senaldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ad opponendum:

Comune di Mezzana Mortigliengo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Franco Enoch, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della deliberazione n. 751 del 12 dicembre 2019, inviata il 13 dicembre, con la quale la Conferenza dell'Autorità d'Ambito ha dato atto dell'avvenuta risoluzione del contratto di servizio del 23 aprile 2008 rep. 141 con la Comuni Riuniti s.r.l. che disciplina il servizio idrico integrato, e ha individuato gli altri gestori subentranti a decorrere dal 1° aprile 2020;

- di tutti gli atti anteriori, conseguenti o comunque connessi con i provvedimenti impugnati, ed in particolare della deliberazione n. 711 del 4 aprile 2019 e della diffida prot. 630 del 5 aprile 2019.

Con il favore di spese ed onorari di causa ai sensi del D.M. 55/2014.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2021 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Comuni Riuniti Società di Gestione di Servizi Comunali s.r.l. (d'ora innanzi C.R. s.r.l.) è società in house composta da alcuni comuni del vercellese e biellese per la gestione del servizio idrico integrato nei rispettivi territori. I comuni ricorrenti sono a loro volta enti appartenenti alla società C.R. s.r.l.. Nel 2008 la società sottoscriveva una convenzione con l'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (Aato) n. 2 "biellese, vercellese e casalese" per la gestione aggregata del servizio. La convenzione veniva da ultimo rinnovata nel 2017.

In data 5.4.2019 l'Aato contestava alla società una serie di inadempimenti, contestazione alla quale la C.R. s.r.l. faceva seguire svariate comunicazioni di adempimento che la Aato provvedeva a verificare; trascorsi alcuni mesi, l'Aato risolveva la convenzione in essere per asserito grave inadempimento.

Lamentano le parti ricorrenti:

1) la inesistenza dei presupposti per procedere alla risoluzione della convenzione; l'eccesso di potere, difetto di presupposti, travisamento dei fatti e carenza istruttoria; la convenzione prevede la risoluzione previa diffida per inadempienze che possano pregiudicare la qualità dei servizi o il raggiungimento degli obiettivi posti dal Piano d'Ambito; le contestazioni mosse sarebbero invece estranee all'intimazione ad adempiere del 5.4.2019 e non avrebbero le caratteristiche idonee a giustificare la risoluzione; in ogni caso i principi di proporzionalità e ragionevolezza avrebbero imposto preliminarmente di procedere, al più, all'applicazione di penali; inoltre sarebbe intercorso un eccessivo lasso di tempo tra la diffida e la pronuncia di risoluzione; hanno poi contestato nel merito i singoli addebiti;

2) violazione dell'art. 19.1 della Convenzione; insistenza dei presupposti per procedere alla risoluzione della convenzione di gestione del servizio idrico integrato; eccesso di potere, travisamento dei fatti, carenza di istruttoria; l'amministrazione non potrebbe procedere a risoluzione per fatti non oggetto di previa contestazione.

Hanno chiesto quindi annullarsi il provvedimento impugnato.

Si è costituita l'Aato resistente, contestando in fatto e diritto gli assunti di cui al ricorso introduttivo.

E' intervenuto ad opponendum il comune di Mezzana Mortigliengo, comune compreso nel territorio interessato dalla gestione, deducendo di avere da tempo in corso contestazioni con la società ricorrente per problematiche inerenti il servizio ed avere perciò esercitato il proprio diritto di recesso dalla C.R. s.r.l. con deliberazione di Consiglio Comunale n. 15 del 5.7.2019; ogni determinazione relativa all'esercitato recesso veniva "congelata" dalla C.R. s.r.l. adducendo a giustificazione le contestazioni relative alla qui impugnata risoluzione; la società di fatto non consentiva il subentro del nuovo gestore individuato dal Comune di Mezzana Mortigliengo; il recesso, pur non impugnato dalla ricorrente, dava così adito a plurime contestazioni tra le parti, ragion per cui l'interveniente insta per la conferma dell'intervenuta risoluzione delle convenzione, che, in ogni caso, risolverebbe i rapporti tra le parti.

Con decreto n. 91/2020 l'istanza di misure cautelari monocratiche è stata accolta con solo riferimento all'esigenza di consentire una decisione collegiale *re adhuc integra*.

Con ordinanza n. 185/2020 l'istanza cautelare collegiale è stata respinta.

Con ordinanza n. 3637/2020 il Consiglio di Stato ha accolto l'appello cautelare "ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito".

Con atto depositato in giudizio in data 7.12.2020 è intervenuto in giudizio *ad adiuvandum* il comune di Callabiana, spiegando difese identiche a quelle dei ricorrenti.

All'udienza del 13.1.2021 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Preliminarmente deve ritenersi ammissibile l'intervento *ad opponendum* del Comune di Mezzana Mortigliengo; come documentato dall'interveniente, infatti, la C.R. s.r.l. ha sospeso ogni determinazione circa la scelta dell'interveniente di recedere dalla società subordinandola alle problematiche

insorte con l'Aato a causa della risoluzione (cfr. doc. 5 comune di Mezzana Mortigliengo); ne discende che la stessa ricorrente ha reso la posizione dell'interveniente di fatto subordinata alle determinazioni inerenti la risoluzione; risulta poi evidente che, ove il complessivo rapporto tra Aato e C.R. s.r.l. si estinguesse, il Comune di Mezzana Mortigliengo otterrebbe indirettamente l'effetto auspicato di sciogliersi ad tale gestione. In definitiva l'interveniente *ad opponendum* versa in una posizione collegata a quella dedotta in giudizio che, ancorchè distinta da quella delle parti del giudizio, di fatto potrebbe trarre beneficio della reiezione del ricorso.

Ne consegue l'ammissibilità dell'intervento *ad opponendum*.

Esulano per contro dell'oggetto del presente giudizio tutte le vicissitudini che interessano o hanno interessato la parallela vicenda del recesso, diffusamente descritta negli atti, posto che l'interveniente ben può supportare le ragioni di una parte ma non è legittimato ad ampliare l'oggetto del contendere.

E' per contro inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* del Comune di Callabiana in quanto, nel processo amministrativo, l'intervento *ad adiuvandum* non può essere strumento di elusione del termine per impugnare (ex pluribus Cons. St. sez. V, n. 4557/2011); il Comune di Callabiana, che insta per l'annullamento del provvedimento di risoluzione, vantava infatti un interesse diretto all'impugnazione, come dimostra la posizione assolutamente simmetrica assunta da altri comuni aderenti alla società e ricorrenti principali con essa nel presente giudizio. Ne consegue che, posto che il comune di Callabiana avrebbe vantato un proprio diretto interesse all'impugnativa, l'intervento, notificato in data 4.12.2020 e depositato in giudizio in data 7.12.2020, ben oltre i termini di impugnazione, risulta inammissibile.

Nel merito la società Comuni Riuniti Società di Gestione dei servizi Comunali s.r.l. ha sottoscritto, in data 21.7.2017, con la Aato n. 2 "biellese, vercellese, casalese" un contratto di servizio avente ad oggetto l'aggregazione gestionale unica del servizio idrico per i territori interessati; la convenzione ha una durata prevista sino al 2023.

Sono obblighi gravanti sul gestore (artt 2 e 14 della convenzione), tra gli altri, quelli di “cooperare per il conseguimento dell’obiettivo dell’aggregazione gestionale”, “promuovere il miglioramento delle infrastrutture e realizzare il programma degli interventi”, “raggiungere i livelli di qualità, efficienza e affidabilità del servizio da assicurare all’utenza previsti dalla regolazione dell’AEEGSI e assunti dalla presente convenzione, allegati e del Programma degli Interventi”; “rispettare i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall’Aato in base alla regolazione dell’AEEGSI, curando e comunicando agli utenti il loro aggiornamento annuale”; “provvedere alla realizzazione del Programma degli Interventi nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia lavori pubblici e in conformità al Disciplinare tecnico allegato”; .. “attuare le modalità di rendicontazione delle attività di gestione previste dalla normativa vigente” e “comunicare all’Aato2, entro il 30 settembre di ogni anno, il proprio bilancio di esercizio certificato da revisore esterno;..”, “comunicare preventivamente all’Aato qualsiasi modifica di assetto sociale e/o statutario ai fini della verifica della compatibilità delle modifiche in relazione ai requisiti posti a base dell’affidamento”.

La stessa convenzione prevede l’applicazione di penali (art. 17) per il caso di “mancato raggiungimento da parte del gestore degli standard aggiuntivi eventualmente definiti dall’Aato2”; l’art. 19 prevede poi la “risoluzione del presente contratto” qualora “il ripetersi o la gravità delle inadempienze, nonché il mancato rispetto delle intimazioni ad adempiere, pregiudichino o rischino di pregiudicare la continuità o la qualità dei servizi affidati o il raggiungimento degli obiettivi posti dal Piano d’ambito o dai Programmi di intervento....”.

Risulta dal provvedimento impugnato che la società ricorrente è stata destinataria da parte dell’Aato delle seguenti informative (inerenti complessive problematiche della gestione della ricorrente) e formali intimazioni ad adempiere:

PEC 2256 del 12.12.2017 (cfr. doc. 9 Aato) che comunicava a C.R. s.r.l. la necessità di dotare di contatore anche tutte le utenze pubbliche e di procedere alla connessa fatturazione, avendo sul punto rilevato la quasi assenza di consumi; l'invio dei corrispondenti dati veniva richiesto entro il 10.1.2018; informativa del 7.2.2018 prot. 288 (cfr. doc. 11 Aato), cui faceva seguito una riunione con la ricorrente e i comuni interessati avente ad oggetto l'articolazione tariffaria, gli aggiornamenti statutarî e l'attuazione di indirizzi gestionali;

diffida ad adempiere del 23.10.2018, prot. n. 1915, avente ad oggetto la manutenzione e messa in sicurezza della torre piezometrica del comune di Alice Castello, la qualità della gestione degli impianti, lo stato di avanzamento dell'installazione dei contatori presso tutte le utenze, l'adesione ad Ato2acque srl, l'attivazione del servizio perdite occulte;

intimazioni del: 8.11.2018, prot. 2007 (cfr. doc.70 Aato 2, in cui si invitava la C.R. s.r.l. a porre in essere, entro 15 giorni, un intervento presso la torre piezometrica di Alice Castello, nonché a comunicare lo stato di avanzamento dell'installazione dei contatori presso le utenze prive di misuratore, con termine assegnato entro e non oltre il 31.12.2018); 29.11.2018, prot. 2149 (cfr. doc. 71 Aato2, con la quale si rinnovava, tra l'altro, la diffida relativa all'installazione dei contatori, si evidenziava la necessità di porre in essere adeguamenti statutarî e di comunicare preventivamente all'Aato2 qualsiasi modifica di assetto sociale/statutaria, si intimava di adeguare il servizio perdite occulte alle prescrizioni della necessaria ed uniforme carta dei servizi); 24.12.2018, prot. 2331 (cfr. doc. 72 dell'Aato, in cui si ribadiva la necessità di dare riscontro alla comunicazione del 29.11); 17.1.2019, prot. 94 (cfr. doc. 73 dell'Aato, nella quale si contestava che taluni dei comuni serviti avevano rappresentato perplessità in ordine ad un nuovo schema statutario che, in violazione della convenzione, non era stato trasmesso preventivamente all'Aato ed era stato acquisito da questa solo tramite l'albo pretorio dei comuni e si rappresentavano criticità di tale schema statutario rispetto alla

struttura delle società pubbliche, alla connessa contabilità e alla gestione integrata); 22.1.2019, prot. 135 (cfr. doc. 74 dell'Aato; si tratta in questo caso di comunicazione rivolta a tutti i comuni dell'Aato in cui si chiede di dare conto dell'emissione della bollettazione del 2018 ed in particolare dell'adeguamento delle tariffe alla delibera dell'autorità n. 679/2018 – delibera che attiene all'adeguamento delle articolazioni tariffarie a presupposte delibere ARERA - evidenziando poi la necessità anche di una corretta informazione ed individuazione delle utenze finalizzata all'elaborazione delle tariffe 2019); 11.2.2019 prot. 254 (cfr. doc. 75 Aato, da cui nuovamente risulta non risolta la problematica dell'installazione dei contatori presso le utenze che ne sono sprovviste, la problematica dell'adesione all'Ato2acque scrl, l'attivazione del servizio perdite occulte, l'applicazione della tariffa unica deliberata dall'Aato in conformità alle delibere ARERA, le problematiche relative allo statuto); 15.3.2019, prot. 512 (cfr. doc. 76 di Aato, con la quale è stato trasmesso alla società C.R. s.r.l. il parere reso da ARERA sulle modifiche statutarie apportate allo statuto societario; dal parere ARERA si evince che: la C.R. s.r.l. non aveva, come dovuto, trasmesso preventivamente all'Aato le modifiche statutarie; il modello gestionale legittimamente adottato dall'Aato nell'area è quello della gestione coordinata ed integrata, con coordinamento delle varie società incaricate delle gestioni da parte della Ato2acque s.c. a r.l., soggetto coordinatore cui tutti i gestori sono obbligati ad aderire e al quale, a quella data, C.R. s.r.l. non aveva aderito, così ostacolando il conseguimento della gestione integrata; le modifiche statutarie proposte non tenevano conto del sostanziale trasferimento di competenze di gestione del SII dall'ambito dei singoli comuni agli enti di governo aggregato e della perdita, da parte dei comuni stessi, della gestione delle entrate e uscite come autonomo centro di costo, né della definizione delle tariffe, orientate ai costi, su base non comunale ma di ambito territoriale; il tutto alla luce del principio del *full cost recovery*, dei modelli tariffari approvati da ARERA e dell'eventuale possibile

sussidiatura dai costi riferibili ai singoli comuni sul più vasto ambito territoriale cui la gestione deve essere complessivamente indirizzata) .

Da ultimo con pec prot. 630 del 5.4.2019 è stata inviata alla ricorrente formale diffida ad adempiere, prodromica all'eventuale risoluzione, con la quale, ricapitolate tutte le comunicazioni sopra riportate, si precisava che ancora ad aprile 2019 la società non aveva aderito alla Ato2acque s.c.a.r.l., non aveva del tutto chiarito la situazione della torre piezometrica del comune di Alice Castello, non aveva predisposto il piano di ricerca e riduzione perdite e miglioramento dell'efficienza energetica, non aveva provveduto all'installazione di contatori presso tutte le utenze (attività indispensabile per una corretta tariffazione), non aveva ancora applicato la tariffazione di cui alla delibera Aato n. 679/2018; si evidenziava che, con verbale n. 86 dell'8.3.2019, la società aveva arbitrariamente provveduto ad applicare un aumento tariffario del 4,7%, in violazione dei principi statutari; inoltre la società non aveva correttamente fornito le informative circa le modifiche statutarie.

Veniva assegnato termine di giorni 30 per risolvere tutte le sopracitate problematiche.

Dopo ulteriori scambi di corrispondenza tra le parti e verifiche da parte dell'Aato protrattesi per alcuni mesi, con delibera n. 751 del 12.12.2019, l'Aato pronunciava la qui contestata risoluzione.

Il provvedimento ricapitolava gli obblighi convenzionali, il modello organizzativo scelto in conformità alla legge ed alle delibere ARERA, i tormentati rapporti tra le parti protrattesi in tal senso sin da inizio 2018, le molteplici comunicazioni di diffida e contestazione intercorse tra le parti.

Nel provvedimento di risoluzione si dà altresì atto che, con nota PEC del 16-17.4.2019, in seguito alla ricezione della diffida di aprile 2019, la ricorrente aveva comunicato la propria adesione Ato2acque s.c.a r.l. (la prima diffida sul punto in atti è quella dell'ottobre 2018, più di un anno prima), trasmesso documentazione inerente la torre piezometrica del comune di Alice Castello, allegato piano di riduzione perdite e miglioramento dell'efficienza energetica,

dichiarato di avere installato i misuratori presso le utenze, annullato l'improvvido aumento tariffario deliberato l'8.3.2019, approvato le modifiche dello statuto sociale così come dalla stessa originariamente prospettate, dunque senza tenere in conto i rilievi critici più volte e da più soggetti mossi al proposito (cfr. doc. 15 Aato).

In seguito alla PEC della C.R. s.r.l. , che prospettava tali adempimenti, l'Aato procedeva a verifiche su quanto dichiarato, anche tramite numerosi sopralluoghi (cfr. doc. 20 Aato in cui si evidenziano le discrepanze tra quanto dichiarato da C.R. s.r.l. e quanto effettivamente riscontrato in sede di verifica). Pur riconoscendo che talune problematiche erano da considerarsi risolte, l'Aato ancora riscontrava: la perdurante assenza di contatori in svariate utenze e comunque la non corrispondenza a realtà di taluni numeri di contatore comunicati a prova di adempimento delle intervenute installazioni; da verifiche a campione sulla fatturazione contestava un persistente e diffuso non adeguamento ai modelli tariffari (diverse utenze pubbliche risultavano "congelate" e quindi non fatturate, un intero comune – Callabiana - risultava non interessato dalla fatturazione, non risultava applicata la tariffa per acque reflue industriali, l'articolazione tariffaria approvata per l'anno 2018 era stata solo parzialmente applicata, senza conguaglio per l'intero anno; venivano poi riscontrate svariate irregolarità per quanto concerneva utenze domestiche, utenze agricole, disparità di trattamento tra utenti, utenze artigianali e commerciali); infine, ferma e ribadita la contestazione circa la mancata previa comunicazione della modifica statutaria approvata, l'Aato evidenziava come, in definitiva, la stessa aveva introdotto rilevazioni di costi e ricavi a carico dei singoli comuni, con un criterio contabile in contrasto con il modello organizzativo adottato a livello di ambito e in contrasto con le indicazioni espresse nel parere ARERA già in precedenza trasmesso alla società.

L'Aato, ritenendo le sopra elencate persistenti inadempienze gravi e stigmatizzando che i riscontri portati a termine sulle attestazioni di presunto adempimento da parte della società avevano evidenziato la non

corrispondenza al vero di una parte di quanto dichiarato da C.R. s.r.l. - pur nelle forme di cui al d.p.r. n. 445/2000 - con la PEC del 16-17.4.2019, evidenziava come le persistenti carenze tecniche ed amministrative della gestione C.R. s.r.l. avevano reso impossibile per l'Aato la validazione dei dati e la corretta determinazione delle tariffe per il 2019 per le aree interessate; pronunciava quindi la risoluzione contrattuale.

Così ricostruito, sulla base della documentazione in atti, il tormentato rapporto tra le parti, quanto ai motivi di ricorso si ritiene che sia formalistico il tentativo di parte ricorrente di segmentare l'oggetto delle contestazioni per sostenere che la risoluzione sarebbe stata pronunciata per ragioni avulse dalle previe diffide. Non è, ad esempio, sostenibile che la valutazione della complessiva condotta della ricorrente (che la ricorrente invoca, per altro, a suo favore per sostenere la sproporzione della misura) ai fini della risoluzione debba ancorarsi solo all'esplicito contenuto dell'ultima diffida ad adempiere dell'aprile del 2019, quando questo stesso documento richiama tutte le pregresse contestazioni e quindi anche il loro contenuto.

Tra le inadempienze spiccano certamente quelle della mancata installazione dei contatori per tutte le utenze e delle diffuse irregolarità nell'applicazione tariffaria, che sono per altro i pilastri del sistema tariffario imposto dalla legge e dalle delibere ARERA (si veda, ad esempio, il “regolamento d'utenza per l'erogazione del servizio idrico integrato” del marzo 2017 – doc. 4 Aato – che all'art. 9 definisce il misuratore componente essenziale dell'allacciamento alla rete da installarsi al momento di attivazione della fornitura a cura del gestore e da collocarsi in posizione accessibile e protetta).

Non risulta, a questo proposito, condivisibile lo sforzo di parte ricorrente di “parcellizzare gli addebiti” cercando di restringerne la portata e di qualificare come “nuovi” i puntuali riscontri su singole bollette o utenze effettuati dall'Aato; è infatti del tutto ovvio che la censura di mancata installazione dei contatori (problematica che dai documenti in atti risulta oggetto di contestazioni sin dalla nota del 12.12.2017) necessariamente include l'obbligo

della ricorrente (che ha sostenuto di avervi adempiuto) di inoltrare in proposito comunicazioni veritiere e legittima l'Aato a riscontrarle; dalle verifiche è per contro emerso che, tra i dati apparentemente puntuali comunicati dalla società a fini di adempimento, alcuni non hanno trovato riscontro (perché non risultava possibile accedere ai contatori), altri numeri di contatore comunicati come oggetto di installazione non corrispondevano alla realtà (sul punto non è plausibile la tesi, di comodo, dell'errore materiale, tanto più che si tratta di serie numeriche del tutto difformi, forse perché talune corrispondenti a vecchi contatori mai sostituiti mentre la società aveva sostenuto di aver proceduto a nuove installazioni/sostituzioni).

Ugualmente distorta la rappresentazione della realtà che parte ricorrente tenta di accreditare con riferimento ai tempi di adempimento alla diffida; premesso che, come già osservato, molte delle problematiche erano state oggetto di contestazione sin dal 2017, sicché non è certo sostenibile che i tempi assegnati alla C.R. s.r.l. per regolarizzare la propria posizione non fossero congrui, l'Aato si è determinata alle verifiche in data 2.5.2019 (tre giorni prima della formale scadenza dei 30 giorni assegnati nella diffida del 5 aprile dello stesso anno); ciò è avvenuto perché la stessa ricorrente aveva comunicato l'adempimento con PEC dal 16-17 aprile 2019.

In questo contesto la data dei sopralluoghi non può certo essere interpretata come frutto di una iniziativa ostile dell'Aato ma è la mera ragionevole conseguenza di una intervenuta comunicazione formale di avvenuto adempimento da parte della C.R. s.r.l., risalente a metà aprile 2019, comunicazione cui ragionevolmente hanno fatto seguito delle verifiche.

Il fatto poi che le circostanze comunicate abbiano solo in parte trovato riscontro evidenzia, al massimo, una non leale collaborazione della società e conferma il contestato inadempimento; nè può la società sostenere che siano valutabili quale presunto corretto adempimento attività per le quali dopo la diffida e una dichiarazione di intervenuto adempimento non veritiera, solo in esito al concreto puntuale riscontro di persistenti problematiche da parte

dell'Aato, sarebbero poi state poste in essere ulteriori attività (tra l'altro la ricorrente intende dimostrare queste ulteriori attività con il proprio documento 5, una PEC in cui è la stessa società ad affermare l'intervenuto adempimento, senza offrirne ulteriore riscontro quali fotografie, sopralluoghi ecc.; sicchè di tale, tardivo, adempimento non vi è comunque riscontro in atti).

Tantomeno la contestazione circa le irregolarità di installazione dei contatori e della fatturazione è suscettibile, come tenta di fare la difesa di parte ricorrente, di parcellizzazione per singoli episodi sostenendo, per ciascuno di essi, la mancanza di prelievi puntuali diffide e quindi l'irrilevanza ai fini di una risoluzione. La contestazione è, come ragionevole, sempre stata inerente la globale scorretta gestione tanto dell'installazione dei contatori che della tariffazione e non può quindi che interessare tutte le singole irregolarità riscontrate nel corso delle verifiche; le verifiche, che necessariamente sono state puntuali con il riscontro di singole utenze e analisi a campione delle fatture, hanno fatto emergere persistenti diffuse irregolarità; pretendere, come sembra sostenersi in ricorso, che l'Aato avrebbe dovuto rinnovare una diffida per ogni singola fattura o utenza irregolarmente gestita ed individuata in fase di verifica, dando ogni volta termine di regolarizzazione al gestore, equivale a legittimare un meccanismo di strutturale *mala gestio* in cui l'attività viene ricondotta a quanto prescritto "utenza per utenza" o "fattura per fattura", in seguito ad un meccanismo sostanzialmente circolare di reiterate diffide/presunti adempimenti/verifiche/persistenti problematiche, il tutto senza che mai possa procedersi a risoluzione per una valutazione complessiva delle condotte.

In sostanza le modalità con le quali la ricorrente sostiene di avere adempiuto presuppongono una gestione incompatibile con un fisiologico dipanarsi del rapporto convenzionale, tanto più a fronte di problematiche che, a dicembre 2019, risultavano essere state oggetto di contestazione da praticamente due anni.

Ugualmente rilevante appare la problematica che affligge la fatturazione; richiamato quando già esposto circa la necessaria valutazione globale della questione tariffaria (è evidente che il riscontro di mancati adeguamenti tariffari, anche in termini di conguaglio, di errori nella tipologia di tariffa applicata – agricola, artigianale, industriale, domestica –, di mancata tariffazione di singole utenze, sono tutte problematiche che appartengono alla generale e reiterata contestazione di irregolarità della tariffazione stessa), sulle singole questioni si evidenzia quanto segue.

L'Aato ha, innanzitutto, stigmatizzato il ritardo e la difficoltà con la quale la società ha applicato le tariffe deliberate per l'anno 2018.

In specifico la delibera n. 679 del 23.7.2018, che ha approvato le tariffe per i territori compresi nell'Aato per il 2018-2019, è stata adottata nel mese di luglio e doveva trovare applicazione retroattiva ai primi mesi del 2018, con conseguenti conguagli.

La ricorrente al proposito strumentalizza il dato dell'approvazione a periodo tariffario in corso, dato in verità fisiologico, che non incide sulla valutazione di inadempimento. E' infatti vero che, a partire dal settembre 2018, risulta che (*pro futuro*) la società ha applicato le tariffe del 2018. Ciò nondimeno innanzitutto non è irrilevante la circostanza anomala che, ad inizio 2018, la società avesse deliberato un aumento tariffario per quell'anno avulso dal sistema regolato da ARERA e, in conseguenza, dalla gestione Aato; l'iniziativa è stata abbandonata solo a seguito della diffida. Il pur inevitabile annullamento dell'inopinata deliberazione, solo a fronte della contestazione, non elide la sua valenza sintomatica di una esplicita volontà di condurre una gestione tariffaria eccentrica rispetto alla disciplina normativa.

Al di là poi del significato che tale iniziativa dalla C.R. s.r.l. può mantenere in termini di corretto adempimento e modalità di gestione del rapporto convenzionale, è indiscusso che la società non abbia provveduto ai conguagli delle tariffe per tutto l'anno 2018 secondo le indicazioni della delibera n. 679,

limitandosi, allo stato, ad una applicazione pro futuro a partire dall'autunno 2018.

La definizione delle tariffe implica l'acquisizione di flussi di dati di gestione, che devono provenire proprio dei gestori del servizio e la consultazione di questi ultimi, attività che fisiologicamente richiedono tempi di elaborazione che possono portare alla loro approvazione ad anno in corso, senza che sul punto possa sostenersi una particolare anomalia; il sistema tariffario comporta, in tale contesto, fisiologici conguagli. La convenzione tra l'Aato e la C.R. s.r.l., come visto, prevede che il gestore curi la comunicazione agli utenti dell'aggiornamento *annuale* delle tariffe. Assunto quindi che la corretta applicazione della tariffa poteva dirsi tale se effettuata per tutto il periodo interessato e con cadenza annuale (attività cui tutti i comuni interessati venivano sollecitati già a gennaio 2019), una tempestiva applicazione dei conguagli non può che essere parte essenziale di una corretta gestione.

La ricorrente invoca al proposito la legittima applicazione degli ordinari termini prescrizionali quale momento ultimo entro il quale potrebbe comunque reclamare eventuali arretrati, sostenendo così di essere ancora ampiamente in termini per l'aggiornamento tariffario. La tesi difensiva evidenzia la noncuranza della società per gli obblighi convenzionali e le indicazioni della gestione integrata, che altro dicevano. Al di là del termine massimo di legge per reclamare il dovuto, infatti, la corretta gestione del sistema e la convenzione impongono tempestivi ed annuali aggiornamenti, con l'obiettivo evidente di qualità e trasparenza del servizio verso l'utenza per non esporre quest'ultima a richieste "cumulative" ed esose, dunque di difficile verifica ed assolvimento; come dunque osservato dalla parte resistente un conto è l'evenienza, eccezionale, per la quale un singolo credito potrebbe anche tardivamente essere reclamato ai sensi di legge nei termini di prescrizione, altro conto è la gestione ordinaria secondo il modello convenzionale, che si deve adeguare a criteri di sana e trasparente gestione nei confronti dell'utenza e non certo a soluzioni di carattere eccezionale.

Né, evidentemente, l'obbligo di corretta tariffazione e tempestivo conguaglio può dirsi insorto con la diffida (la ricorrente lamenta che i termini della diffida non avrebbero consentito una generalizzata regolarizzazione delle posizioni), essendo ovviamente un obbligo immanente al rapporto, che discendeva dalla stessa sottoscrizione della convenzione.

Ai fini di riscontare le contestazioni in materia tariffaria l'Aato ha acquisito a campione una serie di fatture. Risulta a tal proposito arbitrario l'assunto della difesa di parte ricorrente secondo la quale sarebbe "assolutamente inutile" il controllo delle fatture antecedenti il 6.5.2019, e ciò per l'ovvia ragione che la nuova articolazione tariffaria è stata approvata sin dal luglio 2018 e che tutti i gestori dell'Aato sono stati invitati, con la nota 21.1.2019 n. 135, esplicitamente richiamata negli atti di diffida e risoluzione, a dare conto della intervenuta complessiva regolarizzazione delle tariffe per tutto l'anno 2018.

La ricorrente ha poi depositato in giudizio una perizia il cui obiettivo parrebbe essere quello di dimostrare che, da settembre 2018, le tariffe del 2018 avrebbero trovato *pro futuro* applicazione, circostanza in verità ammessa dalla stessa Aato, che contesta invece i conguagli.

Per altro in relazione alla perizia e ai dati per la stessa utilizzati si rende inevitabile una precisazione. Con il ricorso introduttivo la ricorrente ha depositato in giudizio una serie di presunte fatture a comprova della corretta applicazione delle tariffe del 2018 e di una corretta modalità di fatturazione. Parte resistente ha immediatamente osservato, in replica, che si tratta di documenti verosimilmente alterati in quanto: da un lato la grafica non corrisponde alla fisiologia di una bolletta (osservando ad esempio il doc. 9 di parte ricorrente si riscontrano indicazioni e informazioni "comprese" nella parte alta e bassa della fattura, là dove normalmente compaiono margini bianchi); peggio poi, osservava parte resistente, i dati ivi esposti risultano intrinsecamente contraddittori poiché, ad esempio, in una fattura che risulta emessa il 16.10.2018, vengono esposti (sempre nelle suddette anomale posizioni di margine) consumi del 2019, dunque successivi alla presunta data

di emissione delle fatture (considerazioni simili si possono formulare, ad esempio, con riferimento al doc. 11 di parte ricorrente).

A fronte della palese intrinseca contraddizione della documentazione la difesa di parte ricorrente ha depositato in giudizio (doc. 56 e 57 di parte ricorrente) due dichiarazioni resa da tale Sikuel s.r.l., la società che la C.R. s.r.l. avrebbe incaricato della gestione del software per la fatturazione; in tali documenti la società afferma che il sistema alla stessa in dotazione non le consentirebbe di conservare/recuperare le bollette di tempo in tempo emesse; attesta la Sikuel che ciò “avviene perché l’attuale parametrizzazione della stampa delle fatture del cliente non prevede la memorizzazione dello stampone in pdf in occasione dell’emissione stessa ma utilizza uno stampone dinamico che rileva i dati al momento della stampa stessa (di conseguenza una fattura eventualmente ristampata in tempi diversi può non contenere gli stessi dati del documento originale)”; la società indica poi quelli che, a suo dire, sarebbero dati “dinamici” e quindi non replicabili delle fatture, ossia le letture e i dati di consumo, oltre che i dati relativi alle informazioni aggiuntive come pronto intervento e comunicazioni utenti che figurano nella parte a margine del documento 9.

In sostanza la società tenta di accreditare come frutto di un sistema software di fatturazione le evidenti incongruenze della documentazione depositata in atti.

Premesso che, dal punto di vista di una basilare lealtà processuale, una simile precisazione (che investe dati essenziali del documento e dell’oggetto del contendere) avrebbe al più dovuto essere presentata e chiarimento del deposito documentale, inizialmente accreditato invece puramente e semplicemente come fattura correttamente emessa a prova di intervenuto adempimento, e che non si comprendere come simile modalità di gestione sarebbe compatibile con l’obbligo, dall’1.1.2019, di emettere fatture elettroniche non modificabili, si osserva ulteriormente: a voler dar credito alla dichiarazione della Sikel (la quale tra l’altro omologa come “dinamici” dati di

fatturazione del tutto eterogenei poiché, se fisiologicamente i consumi si evolvono, gli avvisi di pronto intervento e comunicazioni utente hanno piuttosto fisiologicamente la caratteristica di informazioni standardizzate), il gestore non sarebbe in grado di ricostruire lo storico della fatturazione, di conoscere i consumi tempo per tempo effettivamente fatturati e la tariffa effettivamente applicata ai vari periodi fatturati e quindi neppure sarebbe in condizione di effettuare conguagli; in un eventuale contenzioso con l'utenza il gestore non sarebbe in grado di ricostruire i documenti da lui stesso emessi e in possesso della controparte. In sostanza, seguendo la tesi Sikel, sarebbe *per tabulas* provata l'incapacità della ricorrente di garantire una corretta gestione tariffaria.

Ancora, sempre accreditando la dichiarazione Sikel, sfugge su quali dati e con quale attendibilità sia stata elaborata la perizia depositata da parte ricorrente al doc. 31, datato 3.12.2020, in cui si legge che il perito incaricato ha condotto una verifica su un campione selezionato di utenti, appartenenti alle principali categorie, “provvedendo in prima battuta, ad ottenere, per ciascun utente selezionato, tutte le fatture emesse da C.R. s.r.l. riferite all'esercizio 2018, nonché eventuali fatture successive relative al conguaglio effettuato da parte del gestore per l'adeguamento alla tariffa unica approvata nel corso del 2018” (cfr. p. 13 della perizia) .

La metodologia descritta dal perito confligge frontalmente con le dichiarazioni Sikel, sicchè o la società ha reso dichiarazioni non corrispondenti al vero o la perizia si fonda su dati totalmente inattendibili.

Certo è che una siffatta congerie di contraddizioni non è idonea prova di esatto adempimento (gravante sul gestore) e neppure serio principio di prova che possa dare corso ad ulteriori attività istruttorie, quali la verifica invocata da parte ricorrente, che assumerebbe a questo punto valore meramente esplorativo in relazione ad un corretto adempimento che avrebbe dovuto essere innanzitutto coerentemente allegato e poi provato dalla ricorrente.

Da ultimo, sempre con riferimento alla depositata perizia, si osserva che lo stesso perito di parte (il cui elaborato è di dicembre 2020) e che avrebbe analizzato una serie di posizioni significative estratte a campione (ma, si suppone, non pregiudizialmente a danno della parte) finisce per riscontrare, ancora a fine 2020 e quindi tenendo conto di attività successiva persino alla risoluzione, che buona parte dei conguagli non sono stati correttamente calcolati.

In definitiva risulta provata la mancata tempestività dei conguagli e la diffusa irregolarità nell'applicazione tariffaria (oltre a sussistere dubbi di genuinità sulla documentazione prodotta); né, infine, la ricorrente può pensare di giovare ed al tempo stesso "dissociarsi" dalle condotte di Sikel, in quanto soggetto terzo; trattasi certamente di un terzo ma non di un *quivis de populo*, bensì di un ausiliario liberamente scelto dalla società ai fini dell'espletamento del servizio e del cui cattivo operato, in termini di inadempimento, la C.R. s.r.l. indubbiamente è tenuta a rispondere ad ogni fine (art. 1228 c.c.).

Residuano ulteriori varie contestazioni circa l'errato tipo di tariffazione per alcune utenze, la carenza di fatturazione per altre, fattispecie rispetto alle quali la parte pretende o di ritenerle "estranee" alla diffida, o di addurre adempimenti successivi alle verifiche portate a termine dall'Aato o di imputarle a non meglio comprensibili errore di *software* (dei quali, come già detto, la C.R. s.r.l. risponde ad ogni titolo) o comunque di minimizzare la singola circostanza, sempre obliterando che il tutto si inserisce, evidentemente, in un generalizzato quadro di irregolarità gestionale.

In definitiva, sia per quanto riguarda l'installazione dei misuratori che per quanto riguarda l'applicazione delle tariffe in fattura, sono comprovate diffuse irregolarità che certamente hanno inciso sulla bontà del servizio in termini di qualità ed anche di legittimità degli addebiti effettuati agli utenti, ossia condotte che pregiudicano, come indicato dall'art. 14 della convenzione, la qualità del servizio.

Da ultimo è pacifico che la ricorrente ha adottato, senza previa comunicazione all'Aato, una modifica statutaria (la circostanza risulta dai documenti in atti; la apparentemente contraria affermazione che si rinviene nella memoria difensiva di parte ricorrente - che invoca la nota Aato del 17.1 come prova del fatto che l'Aato fosse a conoscenza della modifica - oblitera di considerare che, come già riportato, proprio in detta nota l'Aato stigmatizzava di avere sì acquisito contezza delle modifiche statutarie ma dai singoli comuni e non dalla ricorrente), fatto che di per viola una puntuale prescrizione della convenzione sottoscritta tra le parti e contrasta con le esigenze di una gestione integrata.

La contestata modifica ha inciso su aspetti contabili. E' pacifico che tanto l'Aato, quanto gli organi di controllo quanto la stessa ARERA, hanno contestato che trattasi di modifica non armonica con il sistema di gestione integrato.

Sul punto parte ricorrente descrive la compatibilità con la legge del sistema contabile adottato e la ragionevolezza, da un punto di vista di contabilità industriale, di individuare nei singoli comuni dei centri di costo; rileva il collegio che nuovamente la parte non coglie il senso di appartenere ad una gestione integrata. L'Aato non ha infatti contestato che la contabilità, come organizzata secondo l'indicazione inserita nello statuto, violerebbe la legge ma che tale sistema non è discrezionalmente adottabile dalla società e si pone in contrasto con le indicazioni di organizzazione complessiva, in quanto, nuovamente, confligge con l'appartenenza ad una gestione integrata (e quindi omogenea) e con la realizzazione dei fini di tale gestione che, per definizione, esclude che i centri di costo si individuino per singoli enti.

Anche sotto questo profilo la violazione è quindi sussistente, ed anzi "difesa" dalla ricorrente che, in pratica e quantomeno a partire dal 2018, ha costantemente preso iniziative o utilizzato metodi di gestione in conflitto con gli obiettivi stessi della gestione integrata, oltre a rendere oltremodo faticoso il

rapporto con l'Aato il cui dipanarsi è passato per continue contestazioni, diffide e necessarie verifiche.

Se ne ricava che anche questa violazione contrasta certamente con l'obbligo di cooperare a realizzare la gestione integrata, ipotesi che è contemplata in convenzione come fattispecie di risoluzione.

Esulano per contro dal perimetro del presente giudizio le vicende dipanatesi nel corso dell'anno 2020, posto che la risoluzione è stata pronunciata a fine 2019 e ciò sia, come detto, per suffragare presunti adempimenti sia per farne presupposto di detta risoluzione.

In definitiva tutti gli inadempimenti contestati in sede di risoluzione, ed accertati dall'Aato, risultano comprovati e rientrano, nel loro complesso, nella casistica descritta dall'art. 19 della convenzione, in quanto pregiudicano o rischiano di pregiudicare la gestione integrata ed una sana organizzazione del servizio; né può porsi una questione di proporzionalità e previa applicazione delle sole penali descritte dall'art. 17, perché la convenzione individua a quali tipologie di inadempimenti si applicano queste ultime (violazione di standards integrativi) mentre, nel caso di specie, la contestazione attiene complessivamente alla indispensabile collaborazione per la corretta gestione del servizio, che è appunto oggetto dell'art. 19 il quale disciplina la risoluzione.

Infine parte ricorrente sostiene che il lasso di tempo intercorso tra l'ultima diffida ad adempiere (del mese di aprile) e l'effettiva risoluzione (del mese di dicembre) dimostrerebbe che non vi sarebbe stato serio presupposto di risoluzione neppure nell'ottica dell'Aato; a prescindere dal fatto che, come contestato da controparte, non si rinviene interesse della C.R. s.r.l. a censurare il fatto di avere beneficiato di un lasso di tempo maggiore di quello originariamente concesso, il lasso di tempo intercorso non può certo essere "letto" quale sintomo di disinteresse dell'Aato per gli inadempimenti quanto, al limite, epifania della complessità della vicenda e dell'assenza di pregiudizio nei confronti della ricorrente, rispetto alla quale si è tentato di porre in essere

verifiche della effettiva situazione in essere, verifiche non certo agevolate dalla stessa interessata, che, come visto, ha dato comunicazioni poi non riscontrate nella realtà.

Il ricorso deve quindi essere complessivamente respinto.

Ne consegue l'intervenuta risoluzione della convenzione; esula dai limiti del presente giudizio ogni attuale statuizione circa le successive attività, certamente doverose, necessarie per dare corso al provvedimento.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate, per la presente fase di merito, come in dispositivo; restano compensate nei confronti degli intervenienti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* del Comune di Callabiana; respinge il ricorso;

condanna le parti ricorrenti in solido a rifondere a parte resistente le spese di lite, liquidate in € 4000,00 oltre IVA, CPA e rimborso spese generali 15%; dichiara compensate le spese di lite nei confronti degli intervenienti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Referendario

L'ESTENSORE
Paola Malanetto

IL PRESIDENTE
Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO