

Pubblicato il 19/01/2026

N. 00407/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 04491/2025 REG.RIC.



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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 4491 del 2025, proposto dalla società Lereti S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Lezzi e Federica Fischetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Lezzi in Roma, piazza d'Ara Coeli 1;

***contro***

la Provincia di Como, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenica Condello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

l'Ufficio d'ambito di Como, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Farnetani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

***nei confronti***

dell'ARERA- Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, della Regione Lombardia, dei Comuni di Brunate, Cernobbio e Como e delle

società Immobiliare Gerbetto S.r.l. e Como Acqua S.r.l., non costituiti in giudizio;

*per la revocazione*

della sentenza del Consiglio di Stato sez. IV 18 dicembre 2024 n.10181, che ha pronunciato sui ricorsi nn.1155/2024 e 1247/2024 R.G. proposti per la riforma della sentenza T.a.r. Lombardia Milano sez. I 4 luglio 2023 n.1780, che a sua volta aveva pronunciato sul ricorso n.531/2021 R.G. integrato da motivi aggiunti, proposto per l'annullamento:

(ricorso principale)

delle seguenti deliberazioni del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio di ambito di Como, concernenti le tariffe del gestore salvaguardato Lereti S.p.a., come comunicate con nota 22 gennaio 2021 prot. n.361:

a) della deliberazione 19 gennaio 2021 n.4, relativa agli anni dal 2012 al 2019;

b) della deliberazione 19 gennaio 2021 n.5, relativa agli anni dal 2020 al 2023;

c) della deliberazione 19 gennaio 2012 n.6, relativa all'articolazione tariffaria;

e delle seguenti deliberazioni del Consiglio provinciale di Como:

d) della deliberazione 9 marzo 2021 n.9, pubblicata all'albo pretorio dal 12 marzo 2021, che approva le predisposizioni tariffarie del predetto gestore salvaguardato per gli anni 2012-2019;

e) della deliberazione 9 marzo 2021 n.10, pubblicata all'albo pretorio dal 12 marzo 2021, che approva le predisposizioni tariffarie del predetto gestore salvaguardato per gli anni 2020-2023;

f) della deliberazione 9 marzo 2021 n.11, pubblicata all'albo pretorio dal 12 marzo 2021, che approva l'articolazione tariffaria del predetto gestore salvaguardato;

g) della nota 11 marzo 2021 prot. 1480, di preavviso di rigetto dell'istanza 25 novembre 2020 e prot. n.4491 del 26 novembre 2020 presentata dal predetto gestore salvaguardato per il riconoscimento delle partite pregresse relative ai periodi precedenti al trasferimento all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente- ARERA delle funzioni di regolazione e controllo del settore,

(I motivi aggiunti, depositati il giorno 1 marzo 2022)

h) della deliberazione 21 dicembre 2021 n.52 del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio di ambito di Como, che ha respinto in parte l'istanza 25 novembre 2020 e prot. n.4491 del 26 novembre 2020 di cui sopra;

(II motivi aggiunti, depositati il giorno 24 agosto 2022)

i) della deliberazione 5 luglio 2022 n.49 del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio di ambito di Como, avente ad oggetto le modalità di riparto e fatturazione agli utenti delle somme riconosciute a titolo di partite pregresse per gli anni 2010-2011;

e in ogni caso degli atti presupposti;

Visti il ricorso in revocazione e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Como e dell'Ufficio d'ambito di Como;

Vista la sentenza di questa Sezione n. 125 del 7 gennaio 2026;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

## 1. INQUADRAMENTO GENERALE

1. Ci si trova di fronte al ricorso per revocazione presentato da una società che è gestore del servizio idrico integrato per i Comuni di Como, Cernobbio e Brunate, tutti in provincia di Como, e quindi fornisce l'acqua ed i servizi relativi agli utenti finali ed incassa le bollette corrispondenti sulla base delle tariffe determinate dall'ente di ambito, ovvero dall'Ufficio di ambito di Como, intimato. Su questa base, assumendo l'errata determinazione di queste tariffe per alcune annate, la società reclama dall'Ufficio in questione una serie di conguagli, riconosciutale però solo in parte all'esito del giudizio definito con la sentenza oggetto di revocazione. Si controverte in sintesi estrema dell'effettiva spettanza, e in caso affermativo dell'entità, di questi conguagli, che per inciso,

ove riconosciuti, vengono successivamente traslati sulle bollette dovute dagli utenti e in ultima analisi sono da costoro sopportati.

2. L'estrema complessità della *res controversa* impone una necessaria premessa circa l'evoluzione storica della normativa nazionale in materia (paragrafo 1A), i fatti di causa (paragrafo 1B) ed il presente giudizio di revocazione (paragrafo 1C).

## 1A. EVOLUZIONE STORICA DELLA NORMATIVA NAZIONALE

1. Si svolge, di seguito, una ricostruzione per quanto possibile sintetica delle norme che hanno disciplinato nel nostro ordinamento il Sistema idrico integrato – SII e, di conseguenza, presieduto alla determinazione delle relative tariffe, mentre le norme direttamente rilevanti per questo rinvio pregiudiziale verranno evidenziate oltre, nell'apposito paragrafo.

1.1 Va premesso che, storicamente, in Italia la nozione di SII è introdotta dall'abrogata legge 5 gennaio 1994 n. 36 (nota come “legge Galli”, dal nome del Parlamentare che ne propose il testo), a suo tempo approvata nell'intento di rimediare con un approccio più moderno ad una complessiva gestione inefficiente delle risorse idriche, e si ritrova all'art. 4 comma 1 lettera f) di essa, per cui il servizio idrico integrato “*è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue*”.

1.2 La legge Galli, con il sistema da essa introdotto, doveva assicurare la gestione efficiente del SII attraverso particolari enti organizzativi, previsti dall'art. 8 di essa, denominati “*ambiti territoriali ottimali*” ovvero ATO, da costituire in base a criteri di “*rispetto dell'unità del bacino idrografico*”, di “*superamento della frammentazione delle gestioni*” e di “*conseguimento di adeguate dimensioni gestionali*”; la stessa legge, tuttavia, all'art. 10 stabiliva che le gestioni esistenti, ovvero “*le aziende speciali, gli enti ed i consorzi pubblici esercenti i servizi, anche in economia*”, soggetti che comprendevano e comprendono tuttora numerosi Comuni, continuassero “*a gestire i servizi loro affidati fino alla organizzazione del servizio idrico integrato*” secondo il nuovo assetto.

1.3 La stessa legge Galli, all'art. 13, introduceva infine il concetto di “tariffa” come corrispettivo del SII nel suo complesso, e stabiliva al comma 2 che essa fosse determinata “*tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio*”; in concreto, prevedeva al comma 3 che un'autorità centrale, all'epoca ministeriale, determinasse un “*metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento ... articolata per fasce di utenza e territoriali, anche con riferimento a particolari situazioni idrogeologiche ed in funzione del contenimento del consumo*”; prevedeva poi, ai commi 5 e 6, che la tariffa fosse determinata dagli “enti locali” e applicata dai “soggetti gestori”.

1.4 Come si evidenzia sempre per chiarezza, sotto il profilo dell'organizzazione soggettiva, la legge Galli prevedeva già un sistema triangolare, ovvero un'autorità centrale, all'epoca come si è detto ministeriale, preposta a fissare i criteri di determinazione della tariffa, un gestore d'ambito, allora identificato con l'ente locale, preposto a determinarla in concreto e un gestore del servizio, che come si è visto fornisce il servizio stesso agli utenti finali applicando le tariffe e riscuotendo i competenti corrispettivi.

1.5 Secondo la legge Galli, la tariffa si sarebbe dovuta determinare con il cd “*metodo normalizzato*”, precisato nei dettagli dal successivo D.M. Lavori pubblici 1 agosto 1996. La tariffa determinata ai sensi del metodo normalizzato non rileva in via diretta ai fini di causa; è solo per completezza che si ricorda come essa risultasse in sintesi dalla somma dei costi operativi del gestore, dei costi di ammortamento e della componente per la remunerazione del capitale investito; il risultato veniva moltiplicato per un coefficiente che teneva conto del tasso di inflazione programmato per quell'anno e di un limite di prezzo (cfr. art. 1 dell'allegato tecnico al decreto citato).

1.6 Peraltro, per disposizione dell'art. 2 di questo stesso allegato tecnico, “*Il metodo normalizzato si applica alle gestioni del servizio idrico integrato istituito a norma*

*degli articoli 8 e 9 della legge 5 novembre 1994 n. 36. Il metodo normalizzato non si applica alle gestioni affidate in concessione ed esistenti alla data di entrata in vigore della legge, le quali a norma dell'art. 10, comma 3, della legge citata, continuano fino alla scadenza, seguendo le disposizioni tariffarie contenute nelle rispettive convenzioni o disciplinari di concessione”.*

1.7 Per le gestioni transitorie, ovvero per quelle esistenti, come si è visto mantenute in attività in attesa dell’istituzione degli ATO, dispose invece l’art. 2 comma 3 del d.l. 17 marzo 1995 n.79 convertito nella l. 17 maggio 1995 n.72, nel senso che la tariffa fosse determinata per delibera del CIPE- Comitato interministeriale per la programmazione economica.

1.8 In concreto, quest’organo – si veda a titolo di esempio una delle delibere in questione, quella del 19 dicembre 2002 n.131 – autorizzava una serie di incrementi percentuali sulle varie voci di tariffa, tenendo conto in linea di principio dell’inflazione, ma non, data la mancata attivazione degli enti di ambito a ciò preposti, della situazione reale di ciascun gestore, in particolare degli investimenti da esso effettuati, che invece, ad esempio, sono considerati nel metodo normalizzato a titolo di costi di ammortamento e di remunerazione del capitale.

1.9 Non è controverso in causa che la ricorrente, quale fornitrice del servizio idrico come si è detto ai Comuni di Como, Cernobbio e Brunate sulla base di convenzioni sottoscritte rispettivamente il giorno 2 febbraio 1998 per Como, il 26 febbraio 1998 per Cernobbio e il 30 dicembre 1998 per Brunate, fosse soggetta alla determinazione delle tariffe da parte del CIPE (cfr. ricorso I grado in fascicolo T.a.r. Lombardia Milano n.531/2021, da cui le successive citazioni, se non diversamente indicato, alle pp. 11 e 12).

1.10 Il successivo d. lgs. 3 aprile 2006 n.152, recante il testo unico delle leggi in materia ambientale, abroga la legge Galli e ne trasfonde i contenuti al proprio interno, con alcune precisazioni e modifiche. Infatti, all’art. 141 comma 2, riprende testualmente la nozione di SII, demandandone al successivo art. 148 la gestione ai citati ATO; all’art. 154 comma 1 ribadisce il

concetto di tariffa e il principio per cui essa va determinata assicurando la copertura del costo pieno della gestione stessa; rende poi esplicito per la prima volta il criterio “*chi inquina paga*”, per cui, com’è noto, le attività maggiormente inquinanti devono essere disincentivate in termini economici, il tutto in conformità con la direttiva europea 2000/60/CE del Parlamento del 23 ottobre 2000, nel frattempo sopravvenuta.

1.11 Com’è noto infatti, per quanto qui direttamente rileva l’art. 9 della direttiva 2000/60 CE stabilisce al comma 1 che “*Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l’analisi economica effettuata in base all’allegato III e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga»*”. Il principio di copertura dei costi è quindi così recepito anche nel diritto europeo e in tal modo, come è noto, assume valore sovraordinato negli ordinamenti degli Stati membri.

1.12 Lo stesso d. lgs. 152/2006 prevedeva poi, per sommi capi, che la tariffa fosse determinata sulla base di componenti di costo determinate dall’autorità ministeriale su proposta di un’apposita autorità di vigilanza, prevista dall’art. 159 e mai entrata effettivamente in funzione.

1.13 A questo sistema, il successivo art. 10 comma 11 lettera d) del d.l. 13 maggio 2011 n.70 convertito nella l. 12 luglio 2011 n.106 sostituì l’intervento di un’apposita agenzia, da costituire a tal fine, che avrebbe dovuto definire le componenti di costo rilevanti, approvare il metodo tariffario in generale, nonché le tariffe predisposte dalle singole autorità competenti; tale agenzia però in concreto non venne mai costituita, perché tali competenze, con il successivo art. 21 comma 19 del d.l. 6 dicembre 2011 n.201 convertito nella l. 22 dicembre 2011 n.214, vennero attribuite alla già esistente Autorità per l’energia, che assunse così la denominazione di “*Autorità per l’energia elettrica, il gas e il servizio idrico – AEEGSP*”, estesa appunto al SII e la mantenne sin quando, con la l. 27 dicembre 2017 n.205, venne riorganizzata con l’attuale denominazione di “*Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente- ARERA*”, che peraltro ne mantiene inalterate le competenze rilevanti ai fini di causa.

1.14 Con l'art. 10 comma 28 dello stesso d.l. 70/2011, inoltre, venne posto fine al regime transitorio determinazione delle tariffe da parte del CIPE.

1.15 Il sistema così delineato mantiene la già vista struttura triangolare, con un'autorità centrale, appunto l'attuale ARERA, che determina i criteri per fissare le tariffe e approva la concreta determinazione delle stesse fatta dai vari enti di ambito, che la applicano poi ai gestori del servizio.

2. In particolare, nella provincia di Como l'ente d'ambito ai sensi dell'art. 47 comma 1 della l.r. 12 dicembre 2003 n.26 si identifica con la Provincia stessa, che per effetto da ultimo della propria deliberazione 20 dicembre 2011 n.102 esercita le funzioni relative per mezzo di una propria azienda speciale, appunto l'Ufficio d'ambito attuale intimato. Peraltro, ai sensi degli artt. 48 comma 1 e 51 della stessa legge, la determinazione delle tariffe è pur sempre competenza dell'ente d'ambito e pertanto la relativa predisposizione da parte dell'Ufficio è soggetta ad approvazione da parte dell'ente stesso; di qui, le delibere in merito del Consiglio provinciale, qui impugnate assieme agli atti di determinazione dell'Ufficio.

2.1 Sempre nella Provincia di Como la fornitura del servizio all'utenza è poi organizzata così come segue.

2.1.1 Da un lato, la Provincia, con deliberazione del Commissario straordinario 2 agosto 2016 n.6, ha deciso di seguire per tale servizio il modello organizzativo dell'affidamento diretto ad una società ad esclusivo capitale pubblico e con successiva deliberazione del Consiglio 29 settembre 2015 n.36 ha effettivamente disposto questo affidamento al gestore unico Como Acque S.r.l., società in house destinata ad assorbire tutte le residue gestioni della provincia.

2.1.2 Dall'altro, la Conferenza degli enti locali dell'ATO di Como, con delibera 20 febbraio 2007 n.4 ha dato applicazione all'allora vigente art. 113 comma 15 bis del T.U. 18 agosto 2000 n.267, secondo il quale *“Sono ... escluse dalla cessazione le concessioni affidate alla data del 1° ottobre 2003 a società già quotate in borsa e a quelle da esse direttamente partecipate a tale data a condizione che siano*

*concessionarie esclusive del servizio*” ed ha quindi preso atto che le concessioni per cui è causa, affidate all’epoca ad una società quotata in borsa, la ACSM S.p.a., sarebbero proseguite fino a naturale scadenza.

2.1.3 Per chiarezza, si ricorda che la ACSM, con operazioni in questa sede non contestate, ha successivamente cambiato la propria denominazione in ACSM-AGAM ed ha poi conferito il ramo d’azienda contenente le concessioni per cui è causa ad una propria controllata, appunto la società Lereti attuale ricorrente (cfr. ricorso I grado pp. 10-11)

2.2 L’Ufficio d’ambito di Como ha poi avuto cura di concludere con l’allora ACSM-AGAM una convenzione approvata con deliberazione del Consiglio provinciale 17 maggio 2018 n.14 (doc. 11 ricorso I grado) che regola i rapporti della concessionaria con l’Ufficio d’ambito stesso e con il gestore unico.

2.3 Tornando alla problematica della determinazione delle tariffe, l’AEEGSI, nel momento in cui le vennero conferite le relative competenze, agì inizialmente su due fronti, corrispondenti alle due modalità di determinazione della tariffa in quel momento vigenti, per poi ricondurre il sistema ad unità.

2.3.1 In primo luogo, l’Autorità, con deliberazione 28 dicembre 2012 n.585/2012/R/Idr. ha approvato il metodo tariffario transitorio per i gestori diversi da quelli soggetti alla disciplina CIPE, ovvero essenzialmente per quelli che già applicavano il metodo normalizzato, per le annate 2012 e 2013.

2.3.2 Per i gestori “ex CIPE”, l’Autorità, in sintesi a causa di un contenzioso pendente, ebbe a provvedere solo in un secondo momento, approvando il relativo metodo tariffario transitorio dapprima con la deliberazione 28 febbraio 2013 n.88/2013/R/Idr relativa alle sole annate 2012-2013, poi con la deliberazione 6 giugno 2014 n.268/2014/R/Idr relativa alle annate 2010-2011.

2.3.3 Infine, come si è detto, l’Autorità ha ricondotto il sistema ad unità con la parallela deliberazione 27 dicembre 2013 n.643/2013/R/Idr, che introduce il

metodo tariffario idrico unico per tutti i gestori, a valere per le annate 2014-2015.

3. A questo punto, sempre per chiarezza, vanno richiamate alcune nozioni di comune esperienza, nell'ambito dell'economia dei servizi pubblici, sulle concrete modalità con le quali nell'ordinamento nazionale si procede a determinare la tariffa del servizio idrico, ovvero in parole semplici il prezzo che il cittadino, consumatore o utilizzatore industriale, paga per l'acqua che sgorga dal rubinetto.

3.1 Com'è noto, il servizio idrico corrisponde ad un monopolio naturale, ovvero ad un'attività che per le sue caratteristiche intrinseche non si presta ad essere gestita da più operatori in concorrenza fra loro; caratteristica del monopolio è poi la sua relativa inefficienza rispetto ai sistemi concorrenziali, nel senso che l'attività gestita da un privato in monopolio, rispetto ad una situazione di concorrenza, porta sul mercato un quantitativo inferiore di prodotto ad un prezzo superiore; la differenza fra il prezzo di monopolio e quello di concorrenza genera poi la ben nota rendita monopolistica, di cui l'operatore privato si appropria nei confronti della collettività dei propri clienti.

3.2 Per rimediare a tale inefficienza sistemica, il nostro ordinamento segue un sistema ampiamente condiviso da buona parte degli economisti, ovvero configura il servizio idrico come servizio pubblico, gestito dall'autorità amministrativa, che come tale non riscuote profitti, ma si limita a recuperare i costi, eliminando il profitto di monopolio. Il ruolo dell'autorità pubblica in tal senso non è soltanto passivo, nel senso che essa non si limita a prender atto, se pure col solo intento di farli ripagare, dei costi esistenti, ma agisce positivamente, con l'intento di contenere i costi stessi, e i conseguenti prezzi per l'utenza, e di far recuperare produttività al sistema, non trascurando però i necessari investimenti.

3.3 In concreto, ciò avviene garantendo al gestore del servizio un ammontare predeterminato di ricavi, detto vincolo dei ricavi del gestore - VRG, che

comprende, con sufficiente approssimazione, i costi degli investimenti da compiere, i costi della gestione normale, i costi della risorsa, ovvero dell'acqua come tale, i conguagli di cui si dirà e un importo a titolo di anticipazione per gli investimenti futuri.

3.4 Va notato, per completezza, che a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011, il VRG non può più comprendere alcun importo riconosciuto al gestore come profitto sui propri investimenti, come risultato della volontà politica espressa in quella sede di mantenere la natura pubblica del servizio. Incidentalmente, ciò spiega la decisione della Provincia di Como di avvalersi di un gestore unico rappresentato appunto da una società interamente pubblica.

3.5 Sempre con sufficiente approssimazione, dividendo il VRG per il numero dei metri cubi di acqua che si prevede di erogare nel periodo di riferimento, si ottiene la tariffa media, che poi viene adeguata, in aumento o in diminuzione, alla situazione delle varie categorie di utenti, ad esempio facendo pagare alle famiglie l'acqua meno di quanto la paga un operatore economico.

3.6 In base a quanto esposto, la gestione del servizio in esame si caratterizza come un “*business* di contenimento dei costi”. I ricavi del gestore non dipendono dal venduto, ma sono determinati nella misura fissa del VRG, che egli iscrive a bilancio; la differenza, positiva o negativa, fra il VRG e i ricavi effettivi, superiori o inferiori, genera un conguaglio, che viene recuperato negli anni successivi, in sede di determinazione del VRG per ciascuno di essi.

3.7 È importante notare, per quanto poi si dirà, che tale conguaglio è fisiologico nel sistema, nel senso che si verifica regolarmente, nell'ipotesi del tutto normale di scostamento fra il VRG e il venduto. Differisce quindi dall'altro conguaglio possibile nel sistema, che si verifica nei casi, in qualche modo patologici, di determinazione presuntiva del moltiplicatore  $\theta$  di cui subito, cui segua una sua rideterminazione secondo dati reali.

3.8 Il meccanismo sin qui descritto, se fosse replicato di anno in anno, corrisponderebbe al mantenimento dello status quo, ovvero alla accettazione

pura e semplice della struttura di costi del gestore. Si è però detto che obiettivo del servizio pubblico è un recupero di efficienza, che si ottiene con un meccanismo di *price cap*, che garantisce un contenimento dei costi, così come segue.

3.9 Posto un dato valore di VRG per l'anno di partenza, l'anno successivo il gestore si troverà, di regola, di fronte a costi aumentati, per effetto se non altro del tasso di inflazione; per mantenere l'equilibrio della propria gestione, pertanto, sarà portato a richiedere un aumento dei propri ricavi, e quindi del VRG per il periodo successivo, nella misura percentuale corrispondente.

3.10 Il sistema, peraltro, non consente tale recupero integrale, nel senso che l'aumento del VRG è riconosciuto in misura non integrale, ma pari ad un moltiplicatore – detto moltiplicatore theta- che tiene conto della necessità di comprimere i costi. Per quanto qui interessa, tale moltiplicatore è il risultato di una formula predeterminata, che tiene conto sia del VRG, sia dei ricavi conseguiti; non assume quindi di regola un valore fissato a tavolino, ma richiede di conoscere la struttura dei costi del singolo gestore. In tal senso, si comprende il meccanismo di approvazione delle tariffe, e di determinazione del theta, previsto dalle delibere qui citate.

3.11 Ove però il moltiplicatore theta non corrisponda a quello che si ricaverebbe facendo riferimento ai dati reali, può generarsi il secondo tipo di conguaglio cui si è accennato, dovuto alla differenza positiva o negativa fra la tariffa determinata con il theta determinato in via presuntiva, applicata in via provvisoria, e la tariffa determinata con i dati reali, applicata in via retroattiva.

3.12 La ricorrente assume, in sintesi estrema, che si sarebbe verificata appunto una situazione di questo tipo: la determinazione delle tariffe in base alle deliberazioni del CIPE non avrebbe consentito di tener conto di alcuni ingenti costi da essa effettivamente sostenuti, ovvero in particolare (v. ricorso per revocazione p. 4 in fine) di un oneroso impianto di captazione e potabilizzazione realizzato in caverna nel Comune di Como.

3.13 Sempre la ricorrente assume che di questi maggiori costi da essa sopportati si sarebbe dovuto tener conto, appunto nelle delibere dell'Ufficio ambito contestate, in sede di determinazione delle tariffe per i periodi successivi, ovvero a titolo di *“partite pregresse”*.

3.14 Il riferimento è all'art. 31 comma 1 della citata deliberazione dell'Autorità 643/2013/R/Idr, rubricato appunto *“Quantificazione e riconoscimento delle partite pregresse”*, secondo il quale *“Gli eventuali congruagli relativi a periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore, e non già considerati ai fini del calcolo di precedenti determinazioni tariffarie, sono quantificati ed approvati, entro il 30 giugno 2014, dagli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti competenti e comunicati all'Autorità”*.

#### 1B. I FATTI DI CAUSA ED IL PROCEDIMENTO GIURISDIZIONALE

4. Tutto ciò premesso, si riepilogano i fatti storici, non controversi come tali, e processuali che hanno portato a questo ricorso per revocazione.

4.1 La vicenda propriamente rilevante s'inizia con l'istanza 25 novembre 2020 e prot. n.4491 del 26 novembre 2020 (doc. 27 ricorso I grado), con la quale la società ha chiesto all'Ufficio d'ambito il riconoscimento degli investimenti di cui si è detto, effettuati nel periodo antecedente al trasferimento all'Autorità, già in quel momento ridenominata ARERA, delle competenze in materia di regolazione tariffaria, ovvero dal 2009 al 2011, a titolo di *“partite pregresse”*, ovvero ai sensi del già citato art. 31 comma 1 della deliberazione ARERA 643/2013/R/Idr. In concreto, come si precisa per chiarezza, ciò si sarebbe tradotto, e in parte così è stato, nel riconoscimento di un congruaglio, da addebitare in bolletta all'utenza finale secondo una tempistica ritenuta ragionevole, disciplinata oltretutto dagli artt. 31 e 32 della stessa deliberazione ARERA 643/2013/R/Idr. Tutto ciò in quanto tutta una serie di interlocuzioni (cfr. ricorso di I grado T.a.r. Lombardia Milano n.531/2021 R.G. pp. 13-20, ove i dettagli, come tali non contestati) fra la società e l'Ufficio, volte a far riconoscere le stesse somme a titolo di componente delle tariffe in corso di approvazione per gli anni successivi al 2012 non avevano avuto esito alcuno.

4.2 Con nota 11 marzo 2021 prot. 1480 (doc. 8 ricorso I grado), l'Ufficio d'ambito ha emesso un preavviso di rigetto dell'istanza suddetta.

4.3 Di conseguenza, con il ricorso principale di I grado T.a.r. Lombardia Milano n.531/2021 R.G., la società ha impugnato gli atti di determinazione della tariffa successivi al 2011 di cui in epigrafe (doc. ti 1-3 ricorso I grado), le corrispondenti delibere di approvazione del Consiglio provinciale (doc. ti 5-7 ricorso I grado) di cui pure in epigrafe e, appunto, il preavviso di rigetto (doc. 8 ricorso I grado cit.).

4.4 Successivamente, l'Ufficio d'ambito ha provveduto sull'istanza 25-26 novembre con la deliberazione 21 dicembre 2021 n.52 (doc. 27 ricorso I grado), e la ha respinta in parte, nei termini ora in sintesi illustrati.

4.4.1 In primo luogo, il provvedimento ritiene che la domanda di riconoscimento delle partite pregresse in questione *“possa essere accolta limitatamente al periodo 2010-2011, per le ragioni sopra illustrate, nella misura determinata nella Relazione del dott. Cerruti, e cioè € 15.323.386”* doc. 27 ricorso I grado p. 10), con affermazione che va spiegata.

4.4.2 Nella motivazione che precede, infatti, il provvedimento (doc. 27 ricorso I grado p.6) dà atto che con una deliberazione 6 giugno 2014 n.268/2014/R/Idr. l'ARERA ha previsto in modo espresso un *“aggiornamento in sede di conguaglio dei corrispettivi relativi agli anni 2010-2011 per le gestioni ex CIPE”* e che *l'art.2 di tale deliberazione prevede ... un meccanismo tariffario analogo a quello applicabile a tutti gli altri Gestori che si traduce in un “valore totale massimo dei conguagli ammissibili per le annualità 2010 e 2011”, e che il Gestore incasserà dagli utenti, ai sensi del successivo art.3, con un meccanismo assimilabile a quello delle partite pregresse*”. Ritiene quindi di riconoscere i conguagli relativi nella misura determinata dalla citata relazione Cerruti, predisposta da un tecnico di propria fiducia citato nelle premesse dell'atto.

4.4.3 Viceversa, il provvedimento (doc. 27 ricorso I grado p.10) ritiene che la domanda di riconoscimento delle partite pregresse in questione *“non possa essere accolta per il periodo 2001-2009 per le ragioni sopra esposte, e cioè in sintesi perché:*

*I. la disciplina CIPE non contemplava congruagli improntati al principio del full cost recovery, e neppure AEEGSI (ARERA) nel disciplinare le gestioni ex CIPE ha richiamato l'istituto delle partite pregresse, a differenza [di quanto disposto per il] periodo 2010-2011. II. quanto alla ipotizzata applicazione delle clausole di riequilibrio previste dalle convenzioni stipulate da Lereti S.p.a. con i Comuni di Como, Brunate e Cernobbio, i suddetti Comuni, titolari delle convenzioni stesse, appositamente convocati in Conferenza dei Servizi, non hanno ritenuto di accogliere l'istanza, e questo Ufficio d'ambito per parte sua non è subentrato ai Comuni nella titolarità delle suddette convenzioni, che ai sensi dell'art. 2 della nuova Convenzione stipulata tra Ufficio di ambito e Lereti S.p.a., continuano a trovare applicazione, talché soltanto i Comuni che ne sono titolari possono farne applicazione".* Anche queste affermazioni vanno spiegate alla luce della motivazione che precede.

4.4.4 Sulla prima questione, la presunta lacuna nella disciplina CIPE, il provvedimento richiama appunto (doc. 27 ricorso I grado pp. 6-7) il parere di un esperto legale, secondo il quale questa disciplina non contemplava congruagli per realizzare il principio del *full cost recovery*, né se ne sarebbe occupata l'Autorità nei successivi interventi. Il parere richiamato nel provvedimento infatti osserva che la ricordata delibera ARERA 88/2013, che come si è detto ha approvato il metodo tariffario transitorio per le gestioni ex CIPE, di partite pregresse non parla; valorizza poi la lettera dell'art. 31 comma 1 della citata deliberazione dell'Autorità 643/2013/R/Idr, che nel disciplinare le partite pregresse non le riferisce espressamente alle stesse gestioni ex CIPE e quindi, secondo logica, interpreta questo silenzio come un'esclusione.

4.4.5 Sulla seconda questione, il provvedimento dà atto di uno sviluppo ulteriore. L'Ufficio d'ambito, ancorché per vero l'istanza 25-26 novembre 2020 non lo chieda espressamente, ha ritenuto (doc. 27 ricorso I grado p.7), sulla base di un suggerimento del medesimo esperto legale, che *“un congruaglio possa essere riconosciuto in applicazione delle Convenzioni stipulate con i Comuni di Como, Brunate e Cernobbio, che prevedono alcune misure di riequilibrio”*, Come si deve precisare per chiarezza, peraltro, questo tipo di congruaglio, secondo logica, si

configura come un qualcosa di diverso dai conguagli di cui si è discusso sin qui, dato che (cfr. sul punto, incontestato fra le parti, la memoria dell'Ufficio 18 luglio 2025 p. 20) il relativo importo, ove riconosciuto, sarebbe stato non recuperato in bolletta dagli utenti del servizio, ma versato alla società dai Comuni concedenti e da questi recuperato tramite la “*fiscalità generale*”, in termini peraltro non esattamente precisati.

4.4.6 L'Ufficio ha infatti ritenuto (doc. 27 ricorso I grado p. 8) che la convenzione 17 maggio 2018 di cui si è detto (doc. 11 ricorso I grado, cit.) “*non supera e non assorbe le suddette Convenzioni, che continuano ad essere applicabili ed a regolare i rapporti inter partes, relativi al periodo che qui interessa, e cioè gli anni 2001-2009 e che titolari di tal Convenzioni sono i tre comuni?*”.

4.4.7 Su questa premessa, l'Ufficio di iniziativa ha convocato una conferenza di servizi con i Comuni interessati, ovvero Brunate, Cernobbio e Como, e all'esito ha ritenuto che essi si siano espressi in senso contrario. Ha quindi respinto l'istanza, aggiungendo comunque “*che non si può ignorare che il lungo tempo trascorso prima di richiedere i conguagli (con le modalità delle Partite Pregresse) per il periodo 2001-2009 suscita ragionevoli dubbi che sia intervenuta la prescrizione del relativo diritto, anche nell'ipotesi - che questa Amministrazione non condivide - che sussistessero i presupposti della relativa costituzione. Infatti gli atti interruttivi della prescrizione debbono essere puntuali con riferimento al titolo della domanda, mentre nel caso di specie le richieste avanzate negli anni 2001-2018 non hanno mai avuto ad oggetto specifiche e determinate istanze di riequilibrio aventi come presupposto la mancata copertura tariffaria dei costi sostenuti?*”.

4.5 La società ha impugnato questo provvedimento con i primi motivi aggiunti nel ricorso T.a.r. Lombardia Milano n.531/2021 R.G.

4.6 Ancora successivamente, l'Ufficio d'ambito, con il provvedimento 5 luglio 2022 n.49 (doc. 50 ricorso I grado) ha approvato le modalità di riparto e fatturazione agli utenti delle somme riconosciute a titolo di partite pregresse per gli anni 2010-2011, ovviamente non tenendo conto delle somme che non aveva ritenuto di riconoscere alla società con la delibera 52/2021 sopra citata.

4.7 La società ha impugnato quest'ultimo provvedimento con i secondi motivi aggiunti nel ricorso T.a.r. Lombardia Milano n.531/2021 R.G.

4.8 Con la propria sentenza sez. I 4 luglio 2023 n.1780, il T.a.r. Lombardia Milano ha accolto in parte questo ricorso, con la motivazione che ora si riassume.

4.8.1 In primo luogo, il T.a.r. (p. 9 § 2) ha dichiarato inammissibile per carenza di interesse il ricorso principale nella parte in cui esso è stato rivolto contro il preavviso di diniego, in quanto si tratta di atto endoprocedimentale non autonomamente lesivo.

4.8.2 In secondo luogo, il T.a.r. ha respinto il ricorso principale nella parte in cui esso è stato rivolto contro le delibere di aggiornamento tariffario; sul punto, ha ritenuto che esse legittimamente non trattino la questione dei conguagli *“perché presentano un diverso oggetto, come confermato dal fatto che sulla particolare istanza l'amministrazione ha provveduto con la successiva determinazione 52/2021, contestata dalla ricorrente con apposito ricorso per motivi aggiunti”* (motivazione, p. 10 prime righe).

4.8.3 In terzo luogo, il T.a.r. ha preso in esame il primo ed il secondo ricorso per motivi aggiunti e con operazione secondo logica preliminare (motivazione, pp. 11 e 13, §§ 3.1 e 3.2) qualifica esattamente la domanda della parte, che sarebbe intesa ad ottenere, nell'ordine: a) il riconoscimento dei conguagli mediante l'istituto delle partite pregresse per il periodo 2001-2009, a titolo di *“riconoscimento della copertura integrale dei costi di investimento, sia come ammortamento dei cespiti, sia quale costo finanziario del capitale investito”* (p. 13 § 3.2); b) il riconoscimento *“degli oneri finanziari correlati al differenziale dei costi riconosciuti per gli anni 2010-2011”* (*ibidem*), annate per le quali, come si è detto, i conguagli sono stati riconosciuti come tali; c) il riconoscimento di un *“adeguamento all'inflazione, così come formato da una prima componente che quantifica l'inflazione (da ISTAT) da applicarsi dall'anno di generazione del differenziale all'anno di approvazione, a cui va aggiunta una seconda componente che adegua l'inflazione dall'atto di approvazione*

*al momento dell'effettivo incasso*” (*ibidem*) per tutti i periodi in contestazione, ovvero sia per il periodo 2001-2009, sia per il periodo 2010-2011.

4.8.4 Ciò fatto, il T.a.r. esamina il primo ricorso per motivi aggiunti nella parte in cui esso contesta il provvedimento 52/2021 quanto al mancato riconoscimento dei conguagli per il periodo 2001-2009 e nel far ciò assume, per implicito, ma inequivocabilmente, che l'originaria domanda rivolta dalla parte all'Ufficio chiedesse questo riconoscimento in base a due titoli alternativi fra loro, ovvero o a titolo di partite pregresse, e quindi in base all'art. 31 della più volte citata deliberazione ARERA 643/2013/R/Idr, o in alternativa a titolo di conguaglio da corrispondere da parte dei Comuni concedenti il servizio, per tramite dell'Ufficio d'ambito.

4.8.5 Ciò corrisponde, come si è visto, alle due distinte argomentazioni che il provvedimento 52/2021 impiega per respingere la domanda stessa della parte, che però, come si è già detto, a rigore invocava solo l'istituto delle partite pregresse.

4.8.6 Comunque sia, il T.a.r. respinge anzitutto il primo ricorso per motivi aggiunti nella parte in cui contesta il diniego contenuto nel provvedimento 52/2021 relativo all'asserita non spettanza delle partite pregresse (motivazione, p. 15 § 5). Il T.a.r. ritiene infatti, in sintesi estrema (motivazione, p. 17 terza riga) che l'art. 31 della delibera 643/2013/R/Idr disciplini *“le modalità di recupero dei conguagli eventualmente spettanti nei periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore”* ma non preveda *“in generale la spettanza dei conguagli stessi”*, che quindi sarebbero dovute solo quando previsti autonomamente dalla disciplina tariffaria applicabile.

4.8.7 Sempre secondo il T.a.r. questo non sarebbe il caso della disciplina CIPE, che come tale *“non è tesa all'attuazione del principio del full cost recovery, di matrice euro-unitaria, né, più limitatamente, prevede o consente conguagli che giustifichino il recupero dei costi evidenziati dalla ricorrente”* ma si limita a prevedere *“incrementi tariffari massimi consentiti indipendentemente dalla loro idoneità a garantire l'integrale copertura dei costi”* (motivazione, p. 19 dal quindicesimo rigo).

4.8.8 Di seguito, il T.a.r. accoglie invece il primo ricorso per motivi aggiunti nella parte in cui contesta il diniego contenuto nel provvedimento 52/2021 fondato sulla non spettanza dei conguagli sulla base delle convenzioni di servizio.

4.8.9 Sul punto, in primo luogo il T.a.r. (motivazione, § 6.1 alle pp. 20-22) prende in esame le singole convenzioni di servizio, ovvero quelle concluse con i Comuni di Brunate, Cernobbio e Como, e ritiene che in base ai relativi contenuti, che analizza, esse effettivamente prevedano la possibilità di conguagli qualora le tariffe riconosciute non valgano a coprire i costi della concessionaria, e quindi riconoscano il principio del *full cost recovery*.

4.8.10 Di seguito, il T.a.r. (motivazione, § 6.2 pp. 22-25) ritiene che sulla base della normativa sopravvenuta la competenza a riconoscere questi conguagli sia stata trasferita dai singoli Comuni all'Ufficio d'ambito.

4.8.11 Infine, il T.a.r. (motivazione, § 6.3 pp. 25-26) ritiene illegittima la deliberazione 52/2021 nella parte in cui essa “*adombra*” (p. 25 § 6.3 prima riga) la prescrizione del relativo credito, riconoscendo efficacia interruttiva di esso ai formulari predisposti dal CIPE che il gestore ha trasmesso ogni anno ai Comuni ai fini di determinazione della tariffa e dai quali emergerebbe la non completa copertura dei costi: “*Tali atti hanno un effetto interruttivo della prescrizione, atteso che con essi la società evidenzia i costi sostenuti e li sottopone all'amministrazione al fine di una determinazione tariffaria che ne consenta il recupero*” (p. 26 dal terzo rigo).

4.8.12 Successivamente, il T.a.r. prende in esame sempre il primo ricorso per motivi aggiunti ed il secondo ricorso per motivi aggiunti quanto alle residue domande della parte, ovvero quanto al riconoscimento degli oneri finanziari e dell'adeguamento all'inflazione (motivazione, § 7 pp. 27-30) e si pronuncia distintamente sui periodi 2001-2009 e 2010-2011.

4.8.13 Per il periodo 2001-2009, ovviamente sul presupposto che i conguagli per tale periodo vadano riconosciuti in base alle convenzioni di concessione del servizio, afferma che sui conguagli stessi vanno riconosciuti gli “*interessi*

*passivi sui mutui (cui la ricorrente limita la pretesa restitutoria)” e che quindi “l’amministrazione dovrà tenerne conto, nei limiti dell’effettiva documentazione ad opera della ricorrente dell’esistenza di tali costi e del loro ammontare, in sede di rivalutazione della domanda presentata dalla ricorrente stessa per il periodo 2001- 2009, trattandosi di voci di costi incidenti sull’equilibrio economico e finanziario del gestore” (motivazione, p. 28 dall’ottavo rigo dal basso).*

4.8.14 Per il periodo 2010-2011, per il quale il conguaglio è stato invece già riconosciuto a titolo di partite pregresse, il T.a.r. ritiene che sul relativo importo vadano riconosciute tre voci ulteriori, ovvero: a) il deflatore, ovvero il coefficiente per il quale va moltiplicato il capitale dovuto per tener conto dell’inflazione verificatasi dal momento in cui esso è dovuto al momento in cui viene incassato; b) gli oneri finanziari, intesi come costi effettivamente dimostrati del capitale investito; c) gli interessi moratori, non invece la rivalutazione monetaria, trattandosi di debito di valuta, per il quale non è dimostrato un maggior danno derivante dall’impossibilità di impiegare la somma (motivazione, pp. 28 e 30-31).

4.8.15 In conclusione, il T.a.r. (motivazione, § 8 pp. 30-31) riepiloga l’effetto conformativo della sentenza: *“l’amministrazione resistente, in sede di riesame dell’istanza presentata da Lereti spa in data 25 novembre 2020, dovrà verificare, con riferimento al periodo 2001-2009, tutte le partite evidenziate dalla ricorrente, accertando se ed entro quali limiti esse abbiano trovato copertura negli aggiornamenti tariffari?”* fermo che *“sia per il periodo 2001-2009, sia per il periodo 2010-2011, dovrà rispettare i parametri suindicati in ordine ai costi da riconoscere, sulla base della dimostrazione di essi che sarà fornita dalla parte ricorrente”*.

4.9 Contro questa sentenza, sono stati presentati a questo Consiglio i ricorsi in appello n.1155/2024 R.G. dell’Ufficio d’ambito e n.1247/2024 della società.

4.10 Con la sentenza sez. IV 18 dicembre 2024 n.10181 della cui revocazione si tratta, questo Consiglio ha riunito i ricorsi suddetti, ha accolto l’appello n.1155/2024 e respinto l’appello n.1247/2024, con la motivazione che a sua volta ora si riassume.

4.10.1 In primo luogo, la Sezione (motivazione, § 2 del “diritto” pp. 9-11) ha accolto l’appello dell’Ufficio d’ambito nella parte in cui esso contesta la propria competenza a provvedere sull’istanza di riconoscimento dei congruagli sulla base delle convenzioni con i Comuni, ritenendo che ad essi spettino sia la titolarità del debito, sia la competenza a provvedere, ferma però la facoltà per essi di provvedere per tramite dell’Ufficio d’ambito, al quale obbligatoriamente partecipano.

4.10.2 La Sezione (motivazione, § 3 del “diritto” pp. 11-13) ha poi accolto l’appello dell’Ufficio d’ambito nella parte in cui esso contesta l’efficacia interruttiva della prescrizione riconosciuta alla trasmissione dei formulari CIPE, dato che dall’esame dei relativi documenti “non solo non emerge alcuna richiesta o intimazione fatta per iscritto, ma risulta nemmeno una semplice dichiarazione idonea a manifestare, anche per implicito, l’intenzione di esercitare il proprio diritto di credito”, trattandosi di “*meri documenti contabili*” (motivazione, § 3.3. pp. 12-13).

4.10.3 Sul punto specifico, la Sezione ha invece respinto (motivazione, § 10 p.15) il motivo di appello della società inteso a far riconoscere quest’efficacia interruttiva anche alla pubblicazione dei propri bilanci.

4.10.4 Infine quanto all’appello dell’Ufficio d’ambito la Sezione (§§ 4 e 5 pp. 13 e 14) ha respinto i residui motivi, intesi a contestare il riconoscimento del deflatore e degli oneri finanziari, ritenendo in sintesi che la concreta determinazione di queste voci appartenga alla fase esecutiva della sentenza e quindi sia, se mai, materia dell’ottemperanza. Specularmente (motivazione, § 11 p. 16) ha dichiarato inammissibile il motivo di appello dedotto dalla società sul punto.

4.10.5 Quanto ai residui motivi dell’appello della società, la Sezione ha poi respinto (motivazione, § 8 p. 14) il motivo volto a contestare la reiezione del ricorso principale di I grado in quanto rivolto contro i provvedimenti di determinazione delle tariffe ed ha ritenuto, così come già il Giudice di I grado, che “*la questione dell’aggiornamento delle tariffe è stata trattata separatamente da quella*

*del riconoscimento delle partite pregresse, come confermato dal fatto che sull'istanza della ricorrente l'amministrazione ha provveduto con separato provvedimento"* (§ 8.1 p. 14).

4.10.6 La Sezione ha infine respinto (motivazione, § 9 p. 15) il motivo volto ad ottenere il riconoscimento dei conguagli per il periodo 2001-2009 a titolo di partite pregresse, anche qui condividendo la motivazione del Giudice di I grado.

## 1C . IL PRESENTE GIUDIZIO DI REVOCAZIONE

5. Contro la sentenza sez. IV 18 dicembre 2024 n.10181 sopra riassunta, la società ha proposto il ricorso per revocazione per cui ora è processo, con il quale ha dedotto cinque motivi attinenti la fase rescindente e tre attinenti la fase rescissoria, dei quali rileva quanto segue.

5.1 Rileva anzitutto il primo motivo di fase rescindente, alle pp. 8-12 dell'atto, con il quale la società ha dedotto violazione degli artt. 106 c.p.a. e 395 comma 1 n.4 c.p.c. per errore di fatto revocatorio in relazione all'art. **267** del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea- **TFUE**. Ha dedotto infatti che nel corso del giudizio di appello, a p. 43 della memoria 19 luglio 2024, aveva chiesto a quel Giudice il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea della questione di cui meglio oltre, della compatibilità delle norme nazionali qui rilevanti con l'art. 9 della Direttiva 2000/60/CE. La ricorrente ha infatti dedotto che sul punto il Giudice non si sarebbe pronunciato e che ciò integrerebbe gli estremi dell'errore revocatorio,

5.2 Con i motivi di fase rescissoria, la società ha poi riproposto il ricorso principale di I grado nella parte in cui esso è rivolto contro le deliberazioni di approvazione delle tariffe che negano l'adeguamento delle stesse a titolo di conguagli per il periodo dal 2001 al 2009 e il primo ricorso per motivi aggiunti di I grado nella parte in cui esso è rivolto contro la deliberazione 52/2021 che nega il pagamento delle partite pregresse per il periodo dal 2001 al 2009. ritenendo in sintesi che il mancato riconoscimento sarebbe contrario al diritto europeo e in particolare al principio del full cost recovery. In termini logicamente subordinati, ha poi riproposto l'argomentazione per cui questi

conguagli si sarebbero dovuti riconoscere comunque sulla base delle convenzioni originariamente sottoscritte con i Comuni.

6. Le amministrazioni intimare hanno resistito e chiesto la reiezione del ricorso, difendendo la motivazione della sentenza impugnata

7. Alla pubblica udienza del giorno 11 dicembre 2025, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

8. All'esito, questo Giudice ha pronunciato la sentenza non definitiva sez. IV 11 gennaio 2026 n.125, con la quale ha accolto il ricorso per revocazione quanto alla fase rescindente, dato che per giurisprudenza nazionale costante l'omissione, da parte del Consiglio di Stato di provvedere sulla richiesta di una parte di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia è equiparabile a un'omessa pronuncia su una domanda o su un'eccezione di una parte e pertanto integra un errore di fatto revocatorio; ha quindi annullato la sentenza impugnata, che verrà sostituita dalla decisione definitiva sulla revocazione.

9. Di conseguenza, al fine di adottare la predetta decisione definitiva, questo Giudice ha ritenuto, per le ragioni che seguono, di accogliere la richiesta del ricorrente, nel senso di sollevare la questione pregiudiziale di compatibilità con le norme del diritto europeo delle norme nazionali fin qui descritte e che verranno oltre meglio precisate, nei termini di seguito spiegati.

9.1 In primo luogo e in termini generali, ai sensi dell'art. **267** comma 3 **TFUE**, questo Giudice è “*giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno*”, e quindi è in linea di principio obbligato a sollevare la questione stessa nel momento in cui essa venga proposta.

9.2 In secondo luogo, la Corte costituzionale nazionale, in particolare con le sentenze 21 febbraio 2019 n.20 e 21 marzo 2019 n.63, ha stabilito che nei casi di cd doppia pregiudizialità, ovvero in cui siano prospettate contemporaneamente nello stesso procedimento le questioni di legittimità costituzionale e di conformità con il diritto dell'Unione delle medesime

norme, spetta al Giudice *a quo* di decidere quale delle due questioni sollevare per prima.

9.3 Nel caso di specie, questo Giudice ritiene appunto di sollevare anzitutto la questione di compatibilità con il diritto dell'Unione, anzitutto perché la questione, ovvero in sintesi il principio del *full cost recovery*, è specificamente disciplinata dalle norme europee e in secondo luogo perché, come si vedrà, alcune delle norme in discussione sono di rango non legislativo, e quindi non ricadrebbero comunque sotto la giurisdizione della Corte costituzionale nazionale.

## 2. NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

1. La fondamentale norma rilevante nel caso di specie è il citato art. 9 della Direttiva 2000/60/CE, secondo il quale “1. *Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga». Gli Stati membri provvedono entro il 2010: - a che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscano in tal modo agli obiettivi ambientali della presente direttiva, - a un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura, sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'allegato III e tenendo conto del principio «chi inquina paga». Al riguardo, gli Stati membri possono tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione. 2. Nei piani di gestione dei bacini idrografici, gli Stati membri riferiscono circa i passi previsti per attuare il paragrafo 1 che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi ambientali della presente direttiva, nonché circa il contributo dei vari settori di impiego dell'acqua al recupero dei costi dei servizi idrici. 3. Il presente articolo non osta al finanziamento di particolari misure di prevenzione o di risanamento volte al conseguimento degli obiettivi della presente direttiva. 4. Gli Stati membri non violano la presente direttiva qualora decidano, secondo prassi consolidate, di non applicare le disposizioni di cui al paragrafo 1, secondo periodo, e le*

*pertinenti disposizioni del paragrafo 2 per una determinata attività di impiego delle acque, ove ciò non comprometta i fini ed il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva. Gli Stati membri riferiscono sui motivi della applicazione incompleta del paragrafo 1, secondo periodo, nei piani di gestione dei bacini idrografici.”* La norma si riporta per intero per chiarezza, precisandosi ad ogni buon conto che nel caso di specie non ha avuto luogo alcuna “*applicazione incompleta*” del principio di cui al comma 1 come prevista al comma 4.

2. Più in particolare, direttamente rilevante nel caso di specie è il comma 1 dell’articolo riportato, che prevede appunto il principio “*del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l’analisi economica effettuata in base all’allegato III*”, denominato per brevità *full cost recovery*. Il citato allegato III della direttiva, rubricato “*Analisi economica*”, prevede poi che “*L’analisi economica riporta informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di: a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, di cui all’articolo 9, tenuto conto delle previsioni a lungo termine riguardo all’offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione e, se necessario: - stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici, - stime dell’investimento corrispondente, con le relative previsioni; b) formarsi un’opinione circa la combinazione delle misure più redditizie, relativamente agli utilizzi idrici, da includere nel programma di misure di cui all’articolo 11 in base ad una stima dei potenziali costi di dette misure*”. Si rende così esplicito che il principio richiede di basarsi su costi reali, e non soltanto presuntivi o meramente figurativi.

3. Il principio del *full cost recovery* discende poi dal “*considerando*” n.38 della direttiva stessa, secondo il quale “*Può risultare opportuno che gli Stati membri ricorrano a strumenti economici nell’ambito di un programma di misure. Il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e delle risorse, in relazione ai danni o alle ripercussioni negative per l’ambiente acquatico, dovrebbe essere preso in considerazione, in particolare, in base al principio «chi inquina paga». A tal fine, sarà*

*necessaria un'analisi economica dei servizi idrici, basata sulle previsioni a lungo termine della domanda e dell'offerta nel distretto idrografico”.*

4. Ad avviso del Collegio, per le ragioni di cui si dirà, è rilevante anche la prima parte del “*considerando*” n.53 della stessa direttiva, secondo il quale “*È necessario garantire la piena attuazione e applicazione della legislazione vigente in materia ambientale ai fini della protezione delle acque.*”

5. In materia va poi ricordata per il suo valore quantomeno interpretativo, anche se di per sé non rientra fra gli atti tipici delle istituzioni dell’Unione previsti dall’art. 288 **TFUE** (ex art. 249 **TCE**), la comunicazione della Commissione COM (2000)477 del 26 luglio 2000, secondo la quale (cfr. ad esempio p. 17 in fine) “*I prezzi dei servizi idrici devono essere fissati a livelli che garantiscano il recupero dei costi in tutti i settori*”.

6. Sulla direttiva 2000/60/CE in generale, codesta Corte si è pronunciata anzitutto con le sentenze sez. III 30 settembre 2006 C- 32/05 (cfr. il § 41) e sez. II 11 settembre 2014 C-525/12 (cfr. il § 50), nel senso che essa non persegue l’obiettivo di una totale armonizzazione della normativa degli Stati membri e lascia loro nell’applicazione una certa discrezionalità, fermo che lo Stato deve comunque garantire un uso efficiente della risorsa (cfr. sentenza 11 settembre 2014 C-525/12 al § 44).

7. Codesta Corte ha ancora puntualizzato (cfr. sentenza 11 settembre 2014 C-525/12 §§ 55 e 57) che “*le misure relative al recupero dei costi dei servizi idrici costituiscono uno degli strumenti, a disposizione degli Stati membri, di gestione qualitativa delle acque destinata a un utilizzo razionale delle risorse*” e che gli Stati membri medesimi sono “*autorizzati, a determinate condizioni, a non applicare il recupero dei costi per una determinata attività di impiego delle acque, ove ciò non comprometta i fini e il raggiungimento degli obiettivi di tale direttiva*”.

8. Sul punto più specifico della tariffazione all’utente, codesta Corte si è infine pronunciata con la sentenza sez. VI 7 dicembre 2016 C-685/15, nel senso che “*laddove essi rispettino l’obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse, ... gli Stati membri possono scegliere tra diversi*

*modi di tariffazione quelli che più si confanno alla loro situazione specifica nell'ambito del potere discrezionale ad essi lasciato dalla direttiva 2000/60, dato che quest'ultima non impone loro alcuna precisa modalità di tariffazione"* (§23) e su questa premessa ha concluso per la conformità al diritto europeo di una tariffa in cui *"la parte fissa del prezzo dei servizi idrici sia intesa, in particolare, a coprire i costi afferenti alla manutenzione delle opere municipali di approvvigionamento idrico, nonché all'analisi e al mantenimento della salubrità dell'acqua potabile"* (§ 26).

9. Non constano, tuttavia, pronunce di codesta Corte sul punto specifico per cui è causa.

### 3. NORMATIVA NAZIONALE VIGENTE

1. Si espongono di seguito le norme nazionali direttamente rilevanti per il caso di specie.

2. Il principio del *full cost recovery* è stato introdotto nell'ordinamento italiano con l'art. 13, comma 2, della legge 5 gennaio 1994 n. 36 (nota come "legge Galli", dal nome del Parlamentare che ne propose il testo), secondo il quale la tariffa, quale corrispettivo del servizio idrico, *"è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio"*.

3. Il *"metodo normalizzato"* in base al quale, secondo il comma 3 dello stesso articolo, si sarebbe dovuta determinare la tariffa, appunto nel rispetto del principio del *full cost recovery*, non ha avuto da subito applicazione per tutti i gestori. Infatti, ai sensi dell'art. 2 dell'allegato tecnico al D.M. 1 agosto 1996, di attuazione della legge Galli, *"Il metodo normalizzato non si applica alle gestioni affidate in concessione ed esistenti alla data di entrata in vigore della legge"*, quale quella per cui è causa.

4. Per queste gestioni ha disposto l'art. 2 comma 3 del d.l. 75/1995, nel senso che *"In caso di mancata elaborazione entro il 31 luglio 1995 del metodo normalizzato di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36"*, evenienza che si è

pacificamente verificata *“e fino all'elaborazione dello stesso i criteri, i parametri ed i limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio idrico ai sensi degli articoli 13, 14 e 15 della citata legge n. 36 del 1994, sono fissati dal CIPE, con particolare riferimento alle quote di tariffe riferite al servizio di fognatura e di depurazione; per l'anno 1995 la deliberazione del CIPE è adottata entro il 30 settembre 1995. In conformità ai predetti parametri, criteri e limiti gli enti gestori del servizio, con apposita deliberazione, da adottare entro il 30 ottobre di ciascun anno per l'anno successivo, possono elevare le tariffe per le acque provenienti da insediamenti civili e produttivi per adeguarle ai maggiori costi di esercizio e di investimento, al fine di migliorare il controllo e la depurazione degli scarichi e la tutela dei corpi idrici ricettori, tenendo conto, per le utenze industriali, della qualità e della quantità delle acque reflue scaricate. I comuni non ancora dotati di impianti di depurazione o dotati di impianti insufficienti predispongono i progetti esecutivi degli impianti, come previsti dai piani regionali, e attivano almeno la fase di pretrattamento entro il 31 dicembre 1996”*.

5. Per queste gestioni sottratte al metodo normalizzato, le deliberazioni del CIPE non tenevano conto del principio del *full cost recovery*. A titolo di esempio, si cita una di queste deliberazioni, 19 dicembre 2022 n.131, che al punto 1.3 parla semplicemente di *“Percorso di avvicinamento alla copertura dei costi”* e al successivo punto 1.6, concernente gli *“investimenti”*, consente incrementi della tariffa ad essi correlati in misura forfetaria e non direttamente commisurata ai costi sopportati.

6. L'attuazione della direttiva 2000/60/CE in Italia ha luogo anzitutto con il d. lgs. 152/2006, che all'art. 119, comma 1, ribadisce il principio del *full cost recovery*: *“Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui al Capo I del titolo II della parte terza del presente decreto, le Autorità competenti tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio “chi inquina paga”*.”

7. Il successivo art. 154 dello stesso d. lgs. 152/2006 prevede di conseguenza che *“La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata*

*tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere ... e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo".*

8. È di seguito intervenuto l'art. 10 comma 1 del d.l. 70/2011, secondo il quale *"Al fine di garantire l'osservanza dei principi contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse degli utenti, alla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe, nonché alla promozione dell'efficienza, dell'economicità e della trasparenza nella gestione dei servizi idrici, è istituita, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, di seguito denominata "Agenzia", che ai sensi della successiva lettera d) del comma stesso, avrebbe in particolare dovuto predisporre "il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché" siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi ed il principio "chi inquina paga".*

9. Queste funzioni sono state poi, invece, attribuite all'attuale ARERA - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente con l'art. 21 comma 19 del d.l. 201/2011, secondo il quale *"Con riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. Le funzioni da trasferire sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela*

*del territorio e del mare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto”.*

10. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in questione è il d.P.C.M. 20 luglio 2012, che all’art. 2 lettera e) include fra le finalità e i principi della regolazione del settore idrico la *“attuazione dei principi comunitari "recupero integrale dei costi", compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, e "chi inquina paga", ai sensi degli articoli 119 e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e dell'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE”* e al successivo art. 3 lettera d) demanda all’Autorità di settore di predisporre *“il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ... sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori.”.*

11. L’ARERA ha iniziato l’esercizio delle proprie funzioni con le delibere 28 dicembre 2012 n.585/2012/R/Idr., relativa al metodo tariffario transitorio per i gestori soggetti al metodo normalizzato, e 28 febbraio 2013 n.88/2013/R/Idr nonché 6 giugno 2014 n.268/2014/R/Idr relative al metodo tariffario transitorio per i gestori “ex CIPE”; ha infine adottato la deliberazione 27 dicembre 2013 n.643/2013/R/Idr, che introduce il metodo tariffario idrico unico per tutti i gestori.

12. Di questa deliberazione 643/2013/R/Idr, rileva l’art. 31, che si ritrascrive per chiarezza ed è rubricato appunto *“Quantificazione e riconoscimento delle partite pregresse”*, secondo il quale *“Gli eventuali congruagli relativi a periodi precedenti al trasferimento all’Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore, e non già considerati ai fini del calcolo di precedenti determinazioni tariffarie, sono quantificati ed approvati, entro il 30 giugno 2014, dagli Enti d’Ambito o dagli altri soggetti competenti e comunicati all’Autorità”.*

13. La giurisprudenza nazionale, per tutte la sentenza Cass. civ. SS.UU. 26 agosto 2025 n.23858, qualifica questa norma come regolamentare, e come tale insuscettibile di efficacia retroattiva in base all’ordinamento nazionale. Di conseguenza, ritiene che essa possa avere come unico effetto quello di disciplinare, a titolo appunto di *“partite pregresse”*, il riconoscimento di

conguagli già previsti come tali da precedenti norme di rango legislativo, come sarebbero, secondo la sentenza in parola, quelle relative ai gestori già operanti con il metodo normalizzato.

14. Non constano invece pronunce relative alla possibilità di riconoscere conguagli a favore dei gestori “ex CIPE” (quale quello per cui è causa), né a titolo di partite pregresse, ai sensi quindi del citato art. 31, né come conguagli da inserire nell’ordinaria determinazione delle tariffe per gli anni a venire, possibilità entrambe che le norme esaminate non prevedono in modo esplicito, ma nemmeno escludono.

#### 4. ILLUSTRAZIONE DEI MOTIVI DEL RINVIO PREGIUDIZIALE

1. Sono stati formulati dubbi sulla compatibilità della sopra citata normativa nazionale con il diritto dell’Unione, che questo Giudice ritiene astrattamente condivisibili. Anzitutto, questo Giudice ritiene che il possibile contrasto non sia tale da potere essere superato con la disapplicazione diretta della norma nazionale in favore della norma europea, e richieda quindi la pronuncia di codesta Corte.

2. È evidente, sulla base di quanto sin qui esposto, che non consentire alle gestioni “ex CIPE” come quella per cui è causa quanto si è viceversa consentito alle gestioni soggette al metodo tariffario normalizzato, ovvero la copertura dei costi dei precedenti esercizi, nella specie dal 2001 al 2009, vuoi a titolo di partite pregresse, e quindi in base all’art. 31 della più volte citata deliberazione ARERA 643/2013/R/Idr, come avvenuto per le gestioni soggette al metodo normalizzato, vuoi a titolo di conguaglio sulle tariffe fissate in via ordinaria per l’avvenire, verrebbe a creare fra le due tipologie di gestione una disparità di trattamento difficilmente giustificabile, per almeno due ragioni.

3. In primo luogo, la Sezione condivide quanto già affermato da questo Consiglio nella sentenza sez. VI 25 maggio 2017 n.2481 (p. 17 dall’ottavo rigo), ovvero che *“l’uniforme metodologia tariffaria adottata dalla legislazione statale garantisce, in primo luogo, un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in*

*concorrenza tra loro, evitando che si producano arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale”.*

4. In secondo luogo, come correttamente osservato dalla difesa della ricorrente, la disparità di trattamento fra le due categorie di gestori verrebbe a dipendere da circostanze estrinseche e sostanzialmente casuali, ovvero dal fatto che nella zona servita dal gestore considerato l'amministrazione avesse o no già predisposto il sistema previsto in origine dalla legge Galli per tener conto dei costi concretamente affrontati dal gestore stesso.

5. La Sezione ritiene invece che nei termini esposti, sulla base della direttiva 2000/60/CE, la possibilità di recupero dei costi effettivamente sostenuti debba ragionevolmente essere riconosciuta anche alle gestioni “ex CIPE” come quella per cui è causa; come già accennato, non ritiene però che il contrasto fra la norma europea e quella nazionale sia tale da potere essere superato con la disapplicazione diretta di quest'ultima, per due ragioni.

6. Anzitutto, la stessa direttiva 2000/60/CE, così come interpretata dalla giurisprudenza di codesta Corte, non impone una totale armonizzazione delle discipline nazionali, ma lascia un margine di discrezionalità al singolo Stato membro.

7. In secondo luogo, va considerata l'argomentazione contenuta nella citata sentenza Cass. SS.UU. 23858/2025 e ripresa in questo giudizio anche dalla difesa delle amministrazioni, secondo la quale alla fattispecie per cui è causa la direttiva 2000/60/CE non sarebbe applicabile, perché non di immediata attuazione, dato che doveva essere attuata entro il 2010. In tesi, non potrebbe quindi essere applicata a fatti anteriori a questo termine o alla relativa attuazione effettuata dallo Stato italiano.

8. La Sezione ritiene nondimeno che quest'ultima tesi, pur se suggestiva, possa essere confutata (o, comunque, contrastata) sulla base di due argomenti.

8.1 In primo luogo, va evidenziato che il principio del *full cost recovery* era presente nell'ordinamento italiano già dall'entrata in vigore della legge Galli, e quindi da prima che la direttiva 2000/60/CE fosse adottata. Ciò posto, è noto

che l'art. 4 comma 3 del Trattato dell'Unione Europea impone agli Stati membri un obbligo di cooperazione per l'adempimento dei compiti dell'Unione, obbligo che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è presente anche nel periodo utile per attuare una direttiva, nel senso che lo Stato membro il quale ancora non l'abbia attuata deve comunque astenersi da condotte con essa contrastanti. Sembra quindi contraria a quest'obbligo di cooperazione una condotta che, in tesi, disconosce un principio che da un lato deve essere attuato in base ad una direttiva, dall'altro era già in qualche modo presente nell'ordinamento nazionale.

8.2 In secondo luogo, va notato che ai sensi dell'art. 9, comma 1, della direttiva gli Stati devono prevedere un “*adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici*”, ciò che potrebbe essere interpretato come riferito anche al periodo intermedio fra l'adozione della direttiva e la sua successiva attuazione in ciascun Stato membro, dato che il concetto unionale di “*recupero*” presuppone necessariamente un evento verificatosi nel passato.

9. La questione è poi rilevante ai fini della decisione del giudizio *a quo*. È infatti evidente che se la norma nazionale dovesse essere giudicata non conforme alla direttiva europea, il ricorrente avrebbe ragione. Soluzione opposta invece si imporrebbe, con altrettanta evidenza, se il contrasto con la direttiva fosse escluso.

## 5. PUNTO DI VISTA DEL GIUDICE DEL RINVIO

1. Il punto di vista di questo Giudice del rinvio è quello esposto al paragrafo che precede, nel motivare il rinvio pregiudiziale. Si può soltanto aggiungere che la giurisprudenza di questo Consiglio, pur non avendo mai affrontato il punto specifico, ha affermato, da ultimo con la sentenza dell'Adunanza plenaria 7 novembre 2025 n.16, che il metodo tariffario deve garantire “*la correlazione tra costi efficienti e ricavi finalizzata al raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione*” pur implicando una “*valutazione ampia e sostenibile della remunerazione garantita all'operatore e non il riconoscimento tariffario di ogni singolo costo sostenuto*”, escludendo in particolare che si possano riconoscere

“costi derivanti da scelte non efficienti, in particolare quelli finanziari”. Ciò posto, sembra al Collegio che i costi per i quali è causa, derivanti, come non contestato, da investimenti volti a migliorare la qualità del servizio, rientrino astrattamente fra quelli che dovrebbero essere riconosciuti come efficienti.

## 6. FORMULAZIONE DEL QUESITO E RINVIO ALLA CORTE

1. In conclusione, il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale solleva questione di pregiudizialità invitando la Corte di Giustizia dell’Unione europea, ai sensi dell’art. **267 TFUE**, a pronunciarsi sul seguente quesito:

- *"se l'art. 9 della Direttiva 2000/60/CE debba essere interpretato nel senso che la tariffazione dei servizi idrici debba consentire a tutti i gestori del servizio idrico di fruire del recupero sia dei costi finanziari della fornitura del servizio idrico - comprensivi non solo degli oneri legati alla fornitura e alla gestione dei servizi, ma anche di tutti i costi operativi, della manutenzione e dei costi del capitale, ossia quota capitale e quota interessi nonché eventuale rendimento del capitale netto - sia dei relativi costi ambientali e delle risorse e che, pertanto, sia ostativo ad un quadro normativo e regolatorio nazionale che non garantisca a tutti i gestori il recupero integrale dei costi del servizio, operando distinzioni tra i diversi gestori per ragioni non addebitabili soggettivamente ai gestori né dipendenti oggettivamente dalla peculiare natura delle gestioni stesse, ma conseguenti a circostanze estrinseche"*.

2. Ai sensi delle “Raccomandazioni all’attenzione dei Giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale” 2012/C 338/01 in G.U.C.E. 6 novembre 2012, vanno trasmessi in copia alla cancelleria della Corte mediante plico raccomandato i seguenti atti: 1) gli atti di determinazione della tariffa e le relative delibere di approvazione (doc. ti 1-3 ricorso I grado T.a.r. Lombardia Milano n. 531/2021 R.G.) e le corrispondenti delibere di approvazione del Consiglio provinciale (doc. ti 5-7 ricorso I grado); 2) il preavviso di rigetto (doc. 8 ricorso I grado cit.); 3) la deliberazione 21 dicembre 2021 n.52 dell’Ufficio d’ambito (doc. 27 ricorso I grado); 4) il ricorso di I grado T.a.r. Lombardia Milano n. 531/2021 R.G. e i relativi motivi aggiunti; 5) la sentenza di I grado T.a.r. Lombardia Milano sez. I 4 luglio 2023 n.1780; 5) la sentenza di appello C.d.S. sez. IV 18 dicembre 2024 n.10181; 6) il ricorso per

revocazione; 7) la sentenza non definitiva sul giudizio di revocazione C.d.S. sez. IV 7 gennaio 2026 n.125; 8) la copia delle seguenti norme nazionali: 8.1) art. 13 l. 5 gennaio 1994 n.36; 8.2) allegato tecnico al D.M. LL. PP. 1 agosto 1996; 8.3) deliberazione CIPE 19 dicembre 2002 n.131; 8.4) artt. 141-158 bis d. lgs. 3 aprile 2006 n.152; 8.5) art. 21 comma 19 d.l. 6 dicembre 2011 n.201; 8.6) d.P.C.M. 20 luglio 2012; 8.7) art. 47 l.r. Lombardia 12 dicembre 2003 n.26; 8.8) deliberazioni ARERA 28 dicembre 2012 n.585/2012/R/Idr., 28 febbraio 2013 n.88/2013/R/Idr, 6 giugno 2014 n.268/2014/R/Idr e 27 dicembre 2013 n.643/2013/R/Idr.

3. Questo giudizio viene sospeso nelle more della definizione dell'incidente euro unitario, e ogni ulteriore decisione, anche in ordine alle spese, è riservata alla pronuncia definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) non definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.4491/2025), così provvede:

- 1) dispone a cura della Segreteria, la trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. **267 TFUE**, nei sensi e con le modalità di cui in motivazione, e con copia degli atti ivi indicati;
- 2) dispone la sospensione di questo giudizio;
- 3) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Francesco Gambato Spisani**

**IL PRESIDENTE**  
**Luca Lamberti**

**IL SEGRETARIO**