



Sei qui: [Home](#) / [Materie](#) / [Acque](#) / [Consiglio di Stato](#)
/ Acque. Servizio idrico integrato e relativa tariffazione

Acque. Servizio idrico integrato e relativa tariffazione

Dettagli

📁 Categoria principale: [Acque](#)

📁 Categoria: [Consiglio di Stato](#)

📅 Pubblicato: 30 Marzo 2026

👁 Visite: 99



Consiglio di Stato Sez. IV n. 2164 del 29 marzo 2026

Acque. Servizio idrico integrato e relativa tariffazione

Il procedimento tariffario è di tipo binario e prevede una proposta dell'autorità d'ambito, seguita dalla approvazione dell'autorità di settore (ARERA): ne consegue che la tariffa predisposta ed applicata dall'ente d'ambito ha solo "efficacia provvisoria" e gli effetti della tariffa soltanto proposta dall'ente d'ambito sono provvisori e in ogni caso non irreversibili

N. 02164/2026REG.PROV.COLL.

N. 03708/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3708 del 2024, proposto da Costruzioni Dondi s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Tommaso Paparo, Fabrizio Pietrosanti, Francesco Paolo Tronca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Paparo in Roma, via Lazio 9;

contro

Società Piave Servizi s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Minnei, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consiglio di Bacino Veneto Orientale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Gattamelata, Enrico Gaz, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) n. 01595/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Società Piave Servizi s.p.a. e di Consiglio di Bacino Veneto Orientale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2025 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

FATTO

Nel Comune di Motta di Livenza il servizio idrico integrato registra una situazione di sovrapposizione di gestioni in quanto, mentre la gestione della fognatura e depurazione spetta a Costruzioni Dondi s.p.a., la gestione dell'acquedotto è affidata a Piave Servizi (ciò in virtù della deliberazione dell'Assemblea del competente Ente di Governo d'Ambito, Consiglio di Bacino - 'Veneto Orientale' n. 2 del 21 febbraio 2007, a seguito della quale, in data 29 maggio 2008, è stata sottoscritta la relativa Convenzione così come confermata con deliberazione dell'Assemblea dell'Ente di governo dell'ambito n. 7, del 28 marzo 2014).

Precisamente, con il contratto del 30 giugno 2003, rep. n. 5289, il Comune di Motta di Livenza ha affidato in concessione alla Costruzioni Dondi s.p.a. "la progettazione esecutiva, la costruzione e la gestione del nuovo impianto di depurazione, delle pertinenze, del collettore di adduzione, dei sollevamenti e degli impianti di grigliatura, compresa la loro manutenzione per la durata della convenzione fissata in anni 25 dalla stipulazione della stessa (cioè fino al

29.06.2028). ... La gestione del servizio di collettamento fognario e depurazione a favore del Comune di Motta di Livenza è stata avviata da parte di Costruzioni Dondi all'inizio del 2006. Successivamente, a partire dal 2011, Piave Servizi s.r.l., subentrata nella gestione del servizio idrico integrato della parte di sua competenza del perimetro dell'ATO Veneto Orientale, ha affidato tramite convenzione a Costruzioni Dondi la ricezione e trattamento presso l'impianto di depurazione di Motta di Livenza dei reflui provenienti dalla fognatura pubblica del Comune di Gorgo al Monticano, compresa la gestione e manutenzione del tratto di fognatura pubblica che dal confine del territorio del Comune di Gorgo al Monticano convoglia le acque reflue della fognatura pubblica di quest'ultimo fino all'esistente fognatura del Comune di Motta di Livenza, afferente al relativo impianto di depurazione".

Successivamente, in occasione dell'affidamento al gestore Piave Servizi del servizio idrico integrato nel territorio dell'A.T.O. "Veneto Orientale" – sub ambito c.d. "sinistra Piave", la concessione stipulata fra il Comune di Motta di Livenza e Costruzioni Dondi s.p.a. (fino al 29 giugno 2028), per il servizio di fognatura e depurazione delle acque di Motta di Livenza, venne salvaguardata, in virtù dell'art. 17 della convenzione stipulata nel 2008 tra l'Autorità d'Ambito territorialmente ed il Gestore del Servizio Idrico Integrato Piave Servizi, secondo cui: "1. Il Gestore ha l'obbligo di coordinare ed organizzare le proprie attività in armonia con le ditte che, in virtù di un contratto specifico di appalto o di concessione, gestiscono porzioni del S.I.I. 2. Il Gestore prende atto che esistono nell'A.T.O. servizi affidati dai Comuni in concessione a terzi e che, pertanto, i suddetti appalti sono mantenuti fino a scadenza ai sensi dell'art. 172, comma 5, del d. lgs. n. 152/2006. In particolare il Gestore prende atto del servizio effettuato nel Comune di Motta di Livenza dalla Costruzioni Dondi s.p.a. di Rovigo, Ditta aggiudicataria a seguito di gara pubblica e concessionaria di lavori pubblici con contratto rep. n. 5289, del 30 giugno 2003 ... per la realizzazione e la gestione del nuovo impianto di depurazione comunale, delle pertinenze della rete fognaria, del collettore di adduzione, dei sollevamenti e degli impianti di grigliatura".

In punto di fatto, va precisato, ancora, che, a partire dal 2011, Piave Servizi, è subentrata nella gestione del servizio idrico integrato della parte di sua competenza del perimetro del Consiglio di Bacino - Veneto Orientale, e ha affidato tramite convenzione – formalizzata in data 2 marzo 2016 - a Costruzioni Dondi s.p.a. il servizio di ricezione e trattamento presso l'impianto di depurazione di Motta di Livenza dei reflui provenienti dalla fognatura pubblica del Comune di Gorgo al Monticano.

Per tale ragione, Costruzione Dondi s.p.a. rende il servizio in favore del Comune di Gorgo non già in virtù di una concessione salvaguardata, bensì di una convenzione con Piave Servizi.

Trova dunque conferma l'assunto di partenza in ordine all'esistenza di una situazione di sovrapposizione delle gestioni nel territorio mottese: si cumulano, infatti, la gestione dell'acquedotto, in capo a Piave Servizi, e la gestione (separata) della fognatura e depurazione in capo a Costruzioni Dondi s.p.a., la quale talvolta riveste la veste di concessionario salvaguardato (per il territorio di Motta di Livenza) e talaltra quella di gestore in convenzione (per il territorio di Gorgo al Monticano).

Tanto premesso, la presente controversia inerisce al tema della determinazione della tariffa della Costruzioni Dondi s.p.a in relazione al servizio idrico integrato espletato.

Va al riguardo evidenziato che il sistema tariffario del servizio idrico integrato è stato più volte modificato e/o aggiornato.

In particolare:

- per gli anni 2012-2013, per le gestioni "Metodo Normalizzato" (quelle conformi alla l. n. 36/1994 e al d. lgs, n. 152/2006 e per la vendita di servizi all'ingrosso) vale il "Metodo Tariffario Transitorio" (MTT), secondo le deliberazioni dell'Autorità n. 585/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012 e n. 459/2013/R/IDR del 17 ottobre 2013;

- per gli anni 2014/2015 opera il "Metodo Tariffario Idrico" (MTI), giusta delibera dell'Autorità n. 643/2013 del 27 dicembre 2013;

- per gli anni 2016-2019 si applica il "Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio – MTI-2" (MTI-2), approvato con delibera n. 664/2015/R/IDR del 28 dicembre 2015 e aggiornata, per il periodo 2018-2019, con delibera n. 918/2017/R/IDR del 27 dicembre 2017;

- per gli anni 2020-2023 si applica il MTI-3 di cui alla delibera 580/2019/R/IDR del 27 dicembre 2019, recante "Approvazione del metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio MTI – 3".

Chiarito il quadro normativo di riferimento e tornando, in punto di fatto, con delibera del 19 maggio 2016 n. 251/2016/R/IDR, l'AEEGSI (oggi ARERA) ha approvato le tariffe per il servizio idrico integrato proposte dal Consiglio di Bacino Veneto Orientale "tranne che per la tariffa proposta per l'ambito di gestione di Piave Servizi s.r.l., con specifico riferimento alla voce di acquisto all'ingrosso dalla società Costruzioni Dondi s.p.a." (nota prot. n. 711 del Consiglio di Bacino del 4 agosto 2016).

Precisamente, l'AEEGSI ha ritenuto che, "con riguardo alla predisposizione tariffaria trasmessa per Piave Servizi S.r.l., [fosse] necessario procedere alla correzione degli elaborati proposti dall'Ente di governo dell'ambito, con riferimento alle voci di costo di acquisto all'ingrosso dalla società Costruzioni Dondi s.p.a., come segue: - applicando provvisoriamente, per la medesima società Costruzioni Dondi s.p.a., un coefficiente ϑ pari a 1, nelle more dell'acquisizione degli ulteriori elementi necessari alla determinazione del relativo moltiplicatore tariffario".

Per effetto di tale delibera, che, come si evince dal virgolettato, ha congelato la posizione di Costruzioni Dondi s.p.a. alla tariffa base, abilitando provvisoriamente solo la corresponsione della stessa (appunto, a coefficiente ϑ pari a 1) e rinviando l'eventuale definizione del moltiplicatore tariffario "all'acquisizione di ulteriori elementi necessari alla determinazione del relativo moltiplicatore tariffario", il Consiglio di Bacino ha evidenziato a Costruzioni Dondi s.p.a., con nota del 4 agosto 2016, la necessità di "1. correggere gli elaborati proposti

dal Consiglio di Bacino con delibera di assemblea 3 del 29 aprile 2016 (nel frattempo applicandosi le misure provvisorie disposte dall'AEEGSI); 2. elaborare e sottoscrivere un accordo fra questo Consiglio di Bacino, Piave Servizi s.r.l. e Costruzioni Dondi s.p.a. ai sensi dell'art. 16 della convenzione tipo approvata dall'AEEGSI".

A tal fine, il Consiglio di Bacino ha invitato "la ditta Costruzioni Dondi s.p.a. a trasmettere ... tutti i dati necessari per la correzione tariffaria richiesta dall'AEEGSI, avvertendo che, nelle more, dovrà essere applicata la tariffa determinata secondo quanto disposto con la citata delibera AEEGSI 251/19.5.2016".

In data 28 dicembre 2017, Costruzioni Dondi s.p.a., ha trasmesso una serie di documenti palesando l'intenzione di "fornire all'ente di governo dell'ATO i dati necessari per la correzione della tariffa dei servizi di fognatura e depurazione resi con le infrastrutture gestite in Motta di Livenza a favore di Piave Servizi s.r.l. per la loro validazione secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi di investimento e di esercizio".

Il Consiglio di Bacino, ritenendo i documenti presentati da Costruzioni Dondi s.p.a. (segnatamente quelli costitutivi del PEF, piano economico finanziario) carenti, ha richiesto, con la nota prot. n. 123 del 1° febbraio 2018 alcune integrazioni; in particolare, il Consiglio di Bacino: a) ha chiesto "di compilare il PEF fino alla data di fine concessione"; b) ha rilevato che "il moltiplicatore tariffario ϑ è superiore al limite massimo annuale, pertanto, come previsto nei commi 4 e 5 dell'art. 3 della deliberazione dell'AEEGSI n. 664 del 2015 risulta necessario che sia accertata la validità di tutti i dati forniti"; c) ha chiesto "di fornire la documentazione a supporto dei dati contabili dalla quale si evincano: tutti i costi utilizzati nella determinazione dei corrispettivi tariffari e tutti i cespiti inseriti per il calcolo della RAB ante 2013"; d) ha osservato che "con la stessa deliberazione 251/2016 l'Autorità, riferendosi alle tariffe 2016-2019, indica l'applicazione di un coefficiente ϑ provvisorio pari a 1; pertanto appare corretto che la nuova tariffa sia applicate dall'anno 2016 in avanti, senza il recupero dei conguagli degli anni precedenti".

La Costruzione Dondi s.p.a. ha impugnato dinanzi al T.a.r. per il Veneto l'atto in esame, lamentando:

1) la «Violazione e falsa applicazione del principio interno ed europeo del full cost recovery in materia di tariffa dei servizi idrici. Violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi in materia di conguagli tariffari stabiliti dalle deliberazioni dell'AEEGSI n. 585/2012, n. 643/2013, n. 664/2015. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione», ponendosi la determinazione del Consiglio di Bacino in contrasto con i principi dell'integrale copertura dei costi e corresponsione della giusta tariffa ex artt. 141 e ss. d.lgs. n. 152/2016, 2 e 3 DPCM 20 luglio 2012 e 9 della direttiva della Commissione Europea 2000/60/CE, con conseguente deficit istruttorio e motivazionale in danno e pregiudizio dei diritti riconosciuti dal legislatore in favore del grossista;

2) la «violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 8 della L. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990. Difetto di istruttoria e di motivazione»,

rilevando come unilateralmente il Consiglio di Bacino abbia arrecato «una diretta ed irreversibile incisione della sfera del destinatario (consistente nella negazione dei conguagli per gli anni antecedenti al 2016), senza aver consentito, tramite idoneo avvio del relativo procedimento, la necessaria partecipazione procedimentale al soggetto inciso» e senza aver adottato il necessario preavviso di rigetto.

Successivamente alla proposizione del ricorso, l'AEEGSI ha approvato, con la deliberazione n. 580/2019/R/IDR del 27 dicembre 2019, il metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio 2020-2023, definendo il procedimento e i termini da rispettare per la predisposizione delle proposte tariffarie.

Conseguentemente, il Consiglio di Bacino, con la deliberazione n. 15, del 26 novembre 2021, ha: predisposto la tariffa per il terzo periodo regolatorio MTI-3 riscontrando che “la documentazione trasmessa da Costruzione Dondi è pervenuta successivamente al termine fissato da ARERA per la determinazione della tariffa 2020-2023 (31 luglio 2020)”; calcolato i conguagli relativi ai primi tre metodi tariffari 2012/2013, 2014/2016 e 2016-2019, precisando di non avere la “facoltà di farli recuperare nel calcolo delle tariffe future in quanto violerebbe il principio di irretroattività delle tariffe vigenti in materia”.

Ne è seguita la richiesta di Costruzione Dondi s.p.a. di vedersi riconoscere i conguagli relativi ai primi tre metodi tariffari.

A tale richiesta hanno replicato sia Piave Servizi che il Consiglio di Bacino.

La prima ha rilevato che, alla luce dell'art. 7.2, lett. b) della deliberazione ARERA n. 580/2019/R/IDR, “nelle more del provvedimento che assumerà l'ARERA sulla proposta tariffaria di cui alla deliberazione in oggetto [ndr, si intende quella del Consiglio di Bacino n. 15/2021], Costruzione Dondi possa addebitare la sola differenza tra la tariffa (capata) approvata dall'EGA ... e la tariffa applicata ad oggi”. Piave Servizi ha precisato inoltre che “così come previsto dalla vigente disciplina in materia tariffaria, l'eventuale scostamento (positivo o negativo) a seguito di un diverso volume di fatturazione a consuntivo per gli anni 2020 e 2021, rispetto a quello alla base della determinazione del Vincolo ai Ricavi del Gestore (VGR) e conseguentemente del θ 2020 e 2021 (ovvero i metri cubi 2018 e 2019), sarà oggetto di conguaglio nel VGR rispettivamente 2022 e 2023 e, specificamente, andrà a valorizzare la componente Rc come previsto dall'art. 27, Allegato A, della citata deliberazione ARERA n. 580/2019/R/IDR, o come successivamente modificato da quest'ultima con l'emanazione dell'aggiornamento del Metodo Tariffario Idrico per il terzo periodo regolatorio (MTI- 3)”; infine, quanto al servizio di fognatura e depurazione servente il territorio di Gorgo al Monticano, Piave Servizi ha puntualizzato che “con riferimento agli scostamenti ex art. 5 della vigente convenzione del 2 marzo 2016 per il convogliamento e trattamento delle acque reflue della fognatura pubblica di Gorgo al Monticano all'impianto di depurazione di via Callunga, in Comune di Motta di Livenza, ... come i relativi valori e conteggi siano ancora, ad oggi, oggetto di contraddittorio e pertanto gli stessi, sino al confronto e concorde individuazione richiesti ancora con nota pec pro. n. 22613 del 30 luglio 2021, per la quale si

coglie l'occasione per sollecitarne il riscontro, non possano essere inseriti nel suddetto conguaglio”.

L'Ente di governo dell'ambito, invece, si è limitata a ribadire che i conguagli riferiti ai primi tre metodi tariffari (2012-2013, 2014-2015, 2016-2019) non potevano essere allo stato recuperati alla luce della delibera dell'Autorità n. 251/2016/R/IDR.

Costruzione Dondi s.p.a ha così proposto i primi motivi aggiunti, con annessa domanda di condanna al risarcimento del danno ingiusto ex art. 30 c.p.a., lamentando:

3) in via derivata, gli stessi vizi fatti valere con il ricorso introduttivo;

4) in via autonoma, il vizio di “eccesso di potere per sviamento. Violazione delle norme nazionali e comunitarie in materia di società pubbliche in house, affidamento diretto e controllo analogo (art. 18 d.lgs. n. 175/2016; art. 5 e 192 d.lgs. n. 50/2016). Abuso del monopolista gestore del servizio idrico integrato con affidamento diretto (art. 2597 e ss. c.c.; art. 3 l. n. 287/1990)”, in quanto Piave Servizi, con la nota n. 36264 del 21 dicembre 2021, avrebbe disatteso le decisioni dell'ente concedente e controllore in house, andando oltre le proprie prerogative e sovvertendo i rapporti tra controllato e controllore, così da far venir meno i requisiti dell'affidamento diretto;

5) sempre in via autonoma, il vizio di “Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria. Violazione di legge e in particolare degli artt. 1, 3 e 6 della L. n. 241/1990 nonché dell'art. 2943 c.c. - Violazione dell'art. 1657 c.c. - Violazione e falsa applicazione del principio interno ed europeo del full cost recovery in materia di tariffa dei servizi idrici. 6) Violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi in materia di conguagli tariffari stabiliti dalle deliberazioni dell'ARERA. - Violazione degli articoli 141 e ss., 154, 155 e art. 156, d.lgs. n. 152/2016, degli art. 2 e art. 3, DPCM 20.7.2012, dell'art. 9 della direttiva della Commissione Europea 2000/60/CE”, in quanto “per effetto delle interferenze di Piave Servizi, a volte dichiara all'ARERA che il gestore salvaguardato avrebbe rinunciato ai diritti (senza tuttavia rinvenirsi tale atto nel procedimento), a volte dichiara che la documentazione è incompleta (senza però elencare cosa manca e cosa ancora occorre produrre) a volte dimentica che pende il giudizio dal 2018 di richiesta e riconoscimento del corrispettivo con interruzione-sospensione della prescrizione”;

7) ancora in via autonoma, il vizio di “Eccesso di potere per contraddittorietà interna e sviamento. Violazione dei principi in materia di tariffa, corrispettività, integrale copertura dei costi di cui agli artt. 154, 155 e 156 TUA”, non potendo il Consiglio di Bacino, una volta riconosciuto l'ammontare del credito, negare il suo soddisfo.

Successivamente, a seguito di accesso agli atti presso l'ARERA, la ricorrente Costruzioni Dondi ha acquisito la pec dell'11 maggio 2016, trasmessa dal Consiglio di Bacino all'ARERA, sulla cui base ha redatto il secondo ricorso per motivi aggiunti ritenendo la stessa un elemento comprovante il fatto che “la regolazione tariffaria Arera sia stata, invero, impropriamente impiegata dal gestore in house per ‘catturare’ il controllore-concedente Aato Veneto Orientale, con conseguente venire meno dei presupposti legittimanti – sia per

la normativa nazionale che UE – l'affidamento diretto, circostanza rilevante peraltro ai fini di cui all'art. 21-bis l.n. 287/1990".

Conseguentemente Piave Servizi ha presentato, per la quota di SII che eroga (non per quella curata da Dondi Costruzioni s.p.a.), l'aggiornamento tariffario MTI-3 ai fini della predisposizione tariffaria dell'Ente di governo dell'ambito.

Con deliberazione n. 7/2022, gravata con i terzi motivi aggiunti, l'Assemblea d'Ambito dell'Ente di governo dell'ambito "Veneto Orientale" ha fatto proprio tale aggiornamento tariffario.

L'aggiornamento tariffario MT I -3 per il biennio 2022-2023 presentato da Piave Servizi è poi stato approvato da ARERA con la deliberazione n. 458/2022/R/IDR (non gravata).

Si ribadisce, per ragioni di chiarezza espositiva, che le delibere appena menzionate non riguardano la tariffa di Costruzioni Dondi s.p.a. ma quella di Piave Servizi.

La Costruzioni Dondi s.p.a., ritenendo le determinazioni implicite del Consiglio di Bacino e di Piave Servizi ricavate dai dati trasmessi dal Consiglio di Bacino ad ARERA ai fini dell'approvazione tariffaria per il terzo periodo regolatorio e dell'aggiornamento tariffario 2020-2023 per la gestione di Piave Servizi (approvazione, come si è detto, avvenuta con la delibera ARERA n. 458/2022/R/IDR, non gravata), le ha impugnate con il terzo ricorso per motivi aggiunti dolendosi:

8) della illegittima relazione fra il Consiglio di Bacino e Piave Servizi (già costituente l'autonomo motivo di ricorso dei secondi motivi aggiunti);

9) nonché la mancata interlocuzione con Piave Servizi nell'iter diretto alla predisposizione/aggiornamento e poi all'approvazione della tariffa di Piave Servizi.

Medio tempore, il Consiglio di Bacino, con richiesta del 30 maggio 2022, ha sollecitato la ricorrente a comunicare una serie di dati mancanti segnalando "che tale documentazione costituisce elemento necessario alla validazione dei dati rendicontati e dunque all'aggiornamento tariffario".

L'ARERA in data 20 ottobre 2022 ha inviato al Consiglio di Bacino una diffida ad adempiere, riscontrata da quest'ultimo con una nota del 21 novembre 2022, nella quale si precisa che: "In relazione alla Vostra diffida assunta con atto prot. n. 52037 del 20 ottobre 2022, lo scrivente Consiglio segnala di aver provveduto con varie note a reiterare richieste collaborative alla interessata società Costruzioni Dondi S.p.a. di tempestiva e congrua produzione documentale di quanto di sua spettanza. In particolare, nella nota n. 997 del 27 ottobre 2022 veniva espressamente richiamato il mancato riscontro della precedente nota n. 595 prot. del 30 maggio 2022 con cui – da un lato – si rimarcava come la documentazione richiesta costituisse elemento necessario alla validazione dei dati rendicontati e – da altro lato – come vi fosse urgenza di disporre delle risultanze non appena completate. A seguito di detta nota sollecitatoria del 27 ottobre 2022., il gestore Costruzioni Dondi s.p.a. ha

formalizzato in data 4 novembre 2022 un inoltro della documentazione pertinente la determinazione della tariffa. Alla luce di un primo esame di quanto inviato, questo Consiglio di Bacino ha richiesto alcune necessarie integrazioni (anche ri-sottolineando l'essenzialità delle stesse) con nota prot. n. 1037 dell'11 novembre 2022, come del resto Vi è noto trattandosi di corrispondenza estesa per conoscenza anche alla Vostra Autorità. In data 16/11/2022 il gestore ha eseguito un secondo invio parziale di quanto richiesto per cui – allo stato – la relativa procedura permane ancora in uno stadio di necessario approfondimento istruttorio in vista del nostro seguito di competenza. Di conseguenza, questo Consiglio di Bacino si sta prontamente attivando per l'elaborazione della tariffa contando di approdare alla successiva fase deliberative di approvazione entro la prima decade del prossimo mese di dicembre 2022, il tutto se -e a condizione che- l'interessata società Costruzioni Dondi s.p.a. provveda con ogni consentita urgenza al definitivo e completo riscontro in ordine a tutti i dati necessari e ripetutamente richiesti”.

Nel frattempo, la Costruzione Dondi s.p.a. ha sollecitato il Consorzio, con istanza datata 8 novembre 2022, ad attivare i poteri di autotutela richiamando, a sostegno della propria pretesa, un precedente della Corte di Cassazione (espresso nell'ordinanza n. 29593/2022).

Infine, l'Ente di governo dell'ambito, ritenendo che la società Costruzioni Dondi s.p.a. abbia presentato la documentazione completa ai fini dell'aggiornamento tariffario biennale relativo al periodo 2022/2023, l'ha approvato con la delibera n. 19/2023, rettificando, tuttavia, alcuni dati proposti da Costruzioni Dondi s.p.a.; in particolare, dopo aver rilevato come non fosse corretto “l'importo di conguaglio afferente all'applicazione dei theta 2020 e 2021, per come disposto dall'art. 7.1 della Delibera 580/2019/R/idr”, “ha provveduto al ricalcolo degli importi e provveduto a non considerare le differenze nel conteggio corrispettivi da vendita servizi ingrosso, per gli importi sopra richiamati, che dovranno essere fatturati da Dondi Costruzione a Piave Servizi”.

Sulla base della delibera n. 19/2023 dell'Ente di governo dell'ambito, l'ARERA ha determinato la tariffa relativa a Costruzioni Dondi s.p.a. relativamente al periodo 2022/2023 con provvedimento impugnato dalla ricorrente innanzi al TAR Lombardia, sede di Milano.

La presupposta delibera n. 19/2023, invece, è stata impugnata con il quarto ricorso per motivi aggiunti a mezzo del quale la ricorrente ha lamentato:

10) la mancata risposta da parte dell'Ente di governo dell'ambito all'istanza di autotutela formulata in data 8 novembre 2022;

11) il mancato recepimento da parte dell'Ente di governo dell'ambito dell'orientamento espresso dalla Cassazione nel precedente richiamato con l'istanza finalizzata all'attivazione dei poteri di cui agli artt. 21, quinquies e 21 nonies, l. 241/1990.

Il T.ar. per il Veneto con la decisione 13 novembre 2023, n. 1595 ha respinto il ricorso.

La Costruzioni Dondi s.p.a. per i motivi riportati nella parte in diritto.

Si sono costituiti nel giudizio di secondo grado la Società Piave Servizi s.p.a. e di Consiglio di Bacino Veneto Orientale, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

All'udienza pubblica del 4 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, il Collegio rileva che, secondo la logica della ragione più liquida (cfr. Ad. plen. n. 5 del 2015), può prescindere dalle questioni di rito sollevate dalle parti resistenti e dalle eccezioni non esaminate in primo grado e riproposte nel presente giudizio ex art. 101, comma 2, c.p.a., essendo l'appello infondato nel merito.

Con un primo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha dichiarato inammissibile il ricorso principale e i successivi quattro motivi aggiunti.

In relazione al ricorso principale e al primo atto di motivi aggiunti, assume l'appellante di non aver impugnato, come ritenuto dal giudice di primo grado, la determinazione del Consiglio di Bacino 123/2018 nella parte in cui richiede alcune integrazioni dei dati necessari alla correzione della tariffa richiesti dalla delibera dell'AEEGSI 251/2016, bensì nella diversa parte in cui l'Ente di Governo dell'Ambito dispone unilateralmente, e per la prima volta, "che la nuova tariffa sia applicata dall'anno 2016 in avanti, senza il recupero dei conguagli degli anni precedenti", prescrizione, questa, idonea a ledere, direttamente e immediatamente, gli interessi del Gestore grossista, ancorché contenuta in atto interno al procedimento finalizzato all'aggiornamento della tariffa il cui provvedimento conclusivo è di competenza dell'ARERA.

Secondo l'appellante, la presente controversia non sarebbe, dunque, relativa "ai poteri esercitati dall'Autorità" (ARERA), bensì ad autonomi poteri esercitati dall'Ente di Governo dell'Ambito (AATO), sia di organizzazione del servizio nel territorio e sia di aggiornamento della tariffa, a nulla rilevando che, laddove Costruzioni Dondi ha inteso ricorrere avverso una delibera dell'Autorità, ha adito il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, sede di Milano.

Gli atti dell'Ente di Governo dell'Ambito impugnati, ancorché all'epoca emanati in corso del procedimento di aggiornamento della tariffa del servizio, avrebbero, nella prospettiva della parte appellante, attitudine immediatamente lesiva degli interessi di questo Gestore grossista e sono di per sé impugnabili.

Ciò in quanto la proposta tariffaria dell'Ente di Governo dell'Ambito, immediatamente applicabile, non recherebbe nella sua presentazione all'approvazione dell'ARERA le voci di conguaglio in favore di Costruzioni Dondi omettendo, peraltro, di provvedere ai connessi profili organizzativi.

Di qui l'immediata lesività del detto atto propulsivo, illegittimo per violazione del principio del full recovery cost e dei connessi profili di organizzazione del servizio nel territorio (così

come dedotto nei quattro motivi aggiunti, rispetto ai quali vi sarebbe dunque un' omessa pronuncia).

In tal senso la parte appellante argomenta dal fatto che vi sarebbe una relazione di necessaria presupposizione logico-giuridica tra i profili organizzativi formali e gli elementi tariffari di tipo economico.

Del resto, argomenta l'appellante a sostegno degli assunti formulati, se davvero la presente vicenda fosse relativa all'esercizio o al mancato esercizio dei poteri dell'ARERA, il TAR Veneto avrebbe dovuto dichiarare la propria incompetenza e non l'inammissibilità del ricorso (in pendenza peraltro del ricorso innanzi al TAR Milano).

Il motivo è infondato.

La questione all'esame del Collegio attiene alla determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in favore della Costruzioni Dondi s.p.a.

In via preliminare, occorre ricordare che l'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, ha di recente chiarito, con la decisione 7 novembre 2025, n. 16, che: "il servizio idrico integrato rientra tra i «servizi di interesse economico generale» (art. 2, comma 1, lettera c, del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201), trattandosi di attività che, in assenza di regole pubblicistiche, sarebbe svolta in modo non uniforme ovvero a condizioni di accessibilità inadeguate rispetto a quelle repute coerenti con gli obiettivi di interesse generale.

Gli obiettivi perseguiti dalla regolazione tariffaria (che sottrae il corrispettivo del gestore alle libere negoziazioni di mercato) variano a seconda dei settori di mercato.

Nel settore del servizio idrico – il cui esercizio, al pari degli altri servizi 'a rete', richiede infrastrutture non duplicabili, gestite in forza di specifici titoli concessori e 'diritti di esclusiva' – il fondamento della regolazione tariffaria è costituito, in primo luogo, dal c.d. monopolio naturale.

In questa tipologia di mercato soltanto l'impresa che soddisfa l'intera domanda del mercato può operare a costi unitari ragionevoli, valorizzando le economie di scala.

La regolazione del corrispettivo, tuttavia, non mira soltanto a risolvere i 'fallimenti di mercato', tipici dei contesti monopolistici o di quasi-liberalizzazione.

L'acqua, infatti, non è un prodotto commerciale al pari di altri, bensì un bene fondamentale e scarso, che va protetto con regole che ne preservino la qualità e ne garantiscano un utilizzo sostenibile, equilibrato ed equo.

Appartiene ai valori comuni dell'Unione europea, in materia di servizi di interesse economico generale, ricercare la sintesi tra i fini di sostenibilità economica (art. 14 del TFUE), concorrenza (art. 106, paragrafo 2, del TFUE), accessibilità (protocollo n. 26 del TUEF), coesione sociale e territoriale (art. 36 della Carta diritti fondamentali dell'Unione europea) e tutela dell'ambiente (artt. 11 del TUE e 191 del TFUE). Analogo sistema di valori è desumibile

dall'articolo 41 della Costituzione (come modificato dalla legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1) ed è alla base del riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201).

3.- Dalla disciplina di fonte primaria emergono, in materia tariffaria, i seguenti criteri direttivi: redditività della gestione, regolazione incentivante, internalizzazione dei costi ambientali e delle risorse, equità sociale.

3.1.- La regolazione tariffaria deve, in primo luogo, prevedere che i servizi funzionino in base a condizioni, economiche e finanziarie, che consentano ai gestori di assolvere i propri compiti.

Qualora, infatti, non venga remunerato adeguatamente, il servizio non sarebbe in grado di offrire garanzia di continuità e di sviluppo nel tempo. Anche quando l'interesse pubblico richiede che il servizio sia erogato gratuitamente o sottocosto, il principio di economicità è rispettato, perché l'Amministrazione prevede la compensazione trasparente degli oneri di servizio pubblico.

Il legislatore, sia con disposizioni di carattere generale – riferite cioè a tutti i servizi di interesse economico generale (artt. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498; 1 e 2, commi 17 e 18, della legge 14 novembre 1995, n. 481; 117 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; art. 26 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201) – sia con disposizioni specifiche del settore idrico, ha disposto che la tariffa deve assicurare la «copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga"» (art. 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

Per la giurisprudenza costituzionale, il riconoscimento della rilevanza economica di un servizio pubblico si delinea tramite l'adozione di un modello organizzativo efficiente, in grado di remunerare, in un determinato periodo di tempo, i costi mediante i ricavi (sentenze n. 26 del 2011 e n. 325 del 2010).

Affinché la tariffa sia tendenzialmente idonea ad equilibrare i costi dei fattori produttivi e i ricavi da proventi, in essa vanno computati:

- i costi operativi, sostenuti per la gestione corrente delle attività, per mantenere in funzione l'impianto;

- i costi di manutenzione, necessari per mantenere gli asset in buono stato di funzionamento fino alla fine della loro vita utile;

- i costi di capitale, comprendenti gli investimenti, gli ammortamenti, nonché il c.d. costo opportunità del capitale (ossia una stima del costo che una impresa sostiene per raccogliere le risorse finanziarie occorrenti per l'attività, sotto forma di capitale di rischio presso gli investitori o sotto forma di capitale di credito: cfr. Consiglio di Stato n. 2481 del 2017, secondo cui i costi di capitale «devono ritenersi immanenti» alla natura di servizio di rilevanza economica propria del servizio idrico integrato).

3.2.– Non è tuttavia sufficiente che il regolatore calcoli l'ammontare dei ricavi che sono richiesti per coprire i costi previsti dell'impresa.

La privativa comporta infatti il rischio che il monopolista imponga prezzi superiori a quelli che prevarrebbero in un parallelo e ipotetico mercato concorrenziale.

Le attività remunerate tramite il riconoscimento ('a piè di lista') dei costi storici hanno dimostrato – sulla base degli studi di settore – la patologica tendenza a comportamenti opportunistici di sovracapitalizzazione e alla inefficienza produttiva.

L'ordinamento, per tale motivo, assegna alla regolazione il compito di mitigare il rischio di 'abuso di potere economico', attraverso una metodologia tariffaria che (sopperendo alla mancanza di pressione concorrenziale) stimoli l'efficientamento produttivo e la minimizzazione dei costi.

L'obiettivo del tendenziale allineamento delle tariffe ai costi efficienti di erogazione (sancito dalla legge 14 novembre 1995, n. 481) è stato ribadito dall'art. 26, comma 1, del citato decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

Il principale dispositivo tariffario – volto a spingere le imprese ad essere più efficienti e ad evitare sprechi – è quello del «price cap» (cfr. art. 2, commi 18 e 19, della legge 14 novembre 1995, n. 481; art. 22, comma 4, del decreto legislativo n. 201 del 2022; artt. 151 e 154, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006), il quale consiste nell'individuare, per un certo periodo, il prezzo massimo dei costi riconosciuti in misura inferiore a quello praticato in un (ipotetico) monopolio non regolato, modificandolo periodicamente tramite un fattore correttivo che stima l'incremento di produttività.

3.3.– Oltre ai costi finanziari, l'art. 119 del d.lgs. n. 152 del 2006 (che ha attuato l'art. 9 della Direttiva 60/2000/CE) impone di considerare, sempre sotto il profilo tariffario, anche le esternalità del consumo di acqua o dei suoi usi alternativi.

I costi ambientali rappresentano i costi dei danni che gli usi dell'acqua impongono all'ambiente, agli ecosistemi e a coloro che utilizzano l'ambiente.

I costi delle risorse riflettono invece il valore di scarsità della risorsa e si riferiscono al costo della privazione del prossimo possibile utilizzatore, conseguente all'esaurimento della risorsa al di là del suo tasso naturale di ricarica o di recupero.

I costi ambientali e delle risorse sono quindi legati alle «esternalità» generate dall'uso delle risorse, ovvero alle perdite di benessere che non sono inglobate nel prezzo di scambio.

Su queste basi, le entrate derivanti dalle tariffe ambientali e da altri strumenti economici devono essere in grado di finanziare interamente, oltre ai costi di fornitura dei servizi idrici, anche i costi (aggiuntivi) per rimediare, mitigare o prevenire le pressioni quantitative (scarsità) o qualitative (inquinamento) sulle risorse idriche e sull'idromorfologia dei corsi idrici.

3.4.– Il regolatore deve inoltre tenere conto delle «ripercussioni sociali», oltre che ambientali ed economiche, del recupero dei suddetti costi (art. 119, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006; vedi anche l'art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 201 del 2022, sulla possibilità per gli enti affidanti di prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale).

3.5.– Non è necessario che tutti tali costi del servizio idrico siano recuperati attraverso la tariffa, poiché il recupero può avvenire anche attraverso una modulazione di tariffe, tasse e trasferimenti (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 6108 del 2019).” E che “il principio normativo del recupero integrale dei costi impone che il metodo tariffario: a) garantisca la correlazione tra costi efficienti e ricavi finalizzata al raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione; b) escluda, tendenzialmente, il recupero dei costi derivanti da scelte non efficienti, in particolare quelli finanziari; c) tenga conto dei costi ambientali e della risorsa, nonché delle ripercussioni sociali derivanti dal recupero.” . Ciò in quanto “L'equilibrio economico e finanziario della gestione, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, implica una valutazione ampia e sostenibile della remunerazione garantita all'operatore e non il riconoscimento tariffario di ogni singolo costo sostenuto. Una volta assicurato il suddetto equilibrio, la regolazione tariffaria non comporta la sterilizzazione di qualsivoglia rischio in capo al gestore, ovvero non garantisce sempre e comunque il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei servizi oggetto della concessione”.

Tanto premesso, reputa il Collegio che la pronuncia del giudice di primo grado resista alle censure formulate con il motivo di appello in esame, avendo l'odierna parte appellante, originaria ricorrente, impugnato, con il ricorso di primo grado principale e con i successivi quattro motivi aggiunti, atti meramente endoprocedimentali, come peraltro si afferma alla pagina 20 dell'atto di appello, ove si sostiene che sono stati impugnati atti dell'Ente di Governo dell'Ambito interni al procedimento di formazione dell'aggiornamento tariffario.

Tanto premesso, la sentenza di primo grado ha fatto corretta applicazione del principio diritto, più volte affermato da questo Consiglio di Stato, secondo il quale, “non è immediatamente impugnabile, avendo natura endoprocedimentale, la delibera con la quale la Conferenza dei Sindaci dell'Ato (Ambito territoriale ottimale) ha approvato la tariffa che il gestore della rete idrica andrà ad applicare al servizio idrico integrato; tale deliberazione, infatti, si inserisce in una sequenza procedimentale che deve essere conclusa con il provvedimento definito rappresentato dalla approvazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi dell'articolo 154, comma 4 del d.lg. 3 aprile 2006 n. 152”.

Ciò in quanto “Il quadro normativo che regola l'approvazione delle tariffe del servizio idrico attribuisce un ruolo determinante all'Arera. Si è già visto che l'art. 21, commi 13 e 19, del d.l. n. 201 del 2011, ha trasferito a detta Autorità “le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici”.

Tali funzioni “vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all’Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481” mentre l’individuazione delle specifiche funzioni è demandata a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato con d.p.c.m. 20 luglio 2012.

Fra i poteri riconosciuti dalla legge n. 481 del 1995 all’Arera vi è il potere di stabilire e aggiornare la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell’interesse generale in modo da assicurare la qualità, l’efficienza del servizio e l’adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse e di verificare la conformità ai criteri così predeterminati delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate di cui all’art. 2, comma 12, lett. e), che individua poi le modalità di esercizio del potere tariffario stabilendo che l’Arera si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro novanta giorni dal ricevimento della proposta e che, qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente.

L’art. 154 comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che “il soggetto competente, al fine della redazione del piano economico-finanziario di cui all’articolo 149, comma 1, lettera d), predispone la tariffa di base, nell’osservanza del metodo tariffario di cui all’articolo 10, comma 14, lettera d), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e la trasmette per l’approvazione all’Autorità per l’energia elettrica e il gas”.

L’art. 3, comma 1, del d.p.c.m. 20 luglio 2012, specificando le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all’Autorità, precisa che quest’ultima:

- “definisce le componenti di costo - inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per i vari settori di impiego” (lettera c);

- “predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono [...], sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori” (lettera d);

- “approva le tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono [...], proposte dal soggetto competente sulla base del piano di ambito di cui all’art. 149 del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 152, impartendo, a pena d’inefficacia prescrizioni [...].” (lettera f).

La legislazione primaria, quindi, intesta il potere di approvazione delle tariffe idriche all’Autorità indipendente.

L'Arera poi, con i poteri regolatori che le sono attribuiti, ha definito il procedimento di approvazione delle tariffe, e di aggiornamento delle medesime (quest'ultimo interessato dalla presente controversia), enucleando le funzioni svolte dai soggetti coinvolti nel medesimo, che si possono riassumere nel senso che l'Ente d'ambito le predispone e l'Arera le approva.

In base alla regolazione approvata dall'Arera l'Ente d'ambito ha il compito di predisporre e trasmettere all'Autorità la proposta tariffaria (art. 7 della deliberazione 664/2015/R/idr, con riferimento all'approvazione della tariffa) e l'Arera ha il compito di approvarle (così come prevede la fonte normativa primaria).

Ai sensi dell'art. 13 della deliberazione 918/2017/R/idr l'Ente d'ambito trasmette il relativo piano di aggiornamento (ai fini dell'approvazione dell'aggiornamento).

Ove l'Ente d'ambito non provveda nei termini indicati dall'Arera si forma il silenzio assenso sulla proposta dell'Ente d'ambito ("intendendosi accolta dall'Ente di governo" per effetto di quanto già previsto dall'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, così l'art. 7 della deliberazione 664/2015/R/idr e l'art. 13 della deliberazione 918/2017/R/idr per l'aggiornamento tariffario) previa istanza del gestore e diffida dell'Arera ad adempiere entro i successivi 30 giorni.

La proposta tariffaria predisposta dall'ente d'ambito (sia essa espressamente adottata o si sia formato il silenzio-assenso) è trasmessa all'Autorità ai fini della sua valutazione ed approvazione entro i successivi 90 giorni (art. 7.4 della deliberazione n. 664/2015/R/idr e art. 13.3 della deliberazione n. 918/2017/R/idr per l'aggiornamento tariffario).

Come si è illustrato sopra la regolazione non prevede invece la formazione del silenzio-assenso con riferimento all'approvazione della tariffa da parte dell'Arera.

Nel suddetto quadro normativo l'Ente d'ambito assume una posizione peculiare.

In particolare, ad esso sono attribuiti una serie di compiti.

La legislazione primaria gli intesta il potere di predisporre e aggiornare il piano d'ambito, costituito dalla ricognizione delle infrastrutture, dal programma degli interventi, dal modello gestionale e organizzativo e dal piano economico finanziario (art. 149 del d. lgs. n. 152 del 2006).

Gli atti di regolazione attribuiscono all'Ente d'ambito, in conformità al ruolo riconosciutogli dalla legge:

- il potere di predisporre la proposta tariffaria sulla base dello schema regolatorio composto dal programma degli interventi (che specifica le criticità riscontrate sul relativo territorio, i conseguenti obiettivi di miglioramento e la puntuale indicazione degli interventi per il periodo 2016-2019, perseguendo i livelli minimi di servizio e la complessiva domanda dell'utenza), dal piano economico finanziario (PEF), che contiene l'andamento dei costi di gestione e di investimento, nonché la previsione annuale dei proventi da tariffa con

esplicitati i connessi valori del moltiplicatore tariffario e del vincolo ai ricavi del gestore) e dalla convenzione di gestione (art. 6.2 della deliberazione 664/2015/R/idr, con riferimento all'approvazione della tariffa per quanto riguarda il periodo regolatorio di interesse nella presente controversia);

- il potere, ai fini dell'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2018 e 2019, di integrare il piano degli investimenti (art. 11 deliberazione 918/2017/R/idr), elaborare il PEF (art. 12 deliberazione 918/2017/R/idr) e presentare, ai sensi dell'art. 13.2, lett. c della deliberazione 918/2017/R/idr, l'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie e dei dati;

- il potere di validare le informazioni fornite dai gestori e le integrano o le modificano secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio (art. 7.1 della deliberazione n. 664/2015/R/idr e art. 13.1 della deliberazione n. 918/2017/R/idr per l'aggiornamento tariffario);

- il potere di presentare all'Autorità motivata istanza di revisione infra periodo della predisposizione tariffaria al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario della gestione (art. 8.5 della deliberazione 664/2015/R/idr e art. 13.7 della deliberazione n. 918/2017/R/idr);

- il potere di valutare e approvare l'istanza per il superamento del limite annuale al moltiplicatore tariffario previsto dalla deliberazione 664/2015/R/IDR (art. 3 deliberazione 664/2015/R/idr e art. 14.2 della deliberazione n. 918/2017/R/idr).

Nondimeno l'ordinamento attribuisce all'Arera il ruolo di protagonista nell'ambito del procedimento tariffario e, nel caso specifico, di approvazione dell'aggiornamento tariffario, intestandole le seguenti prerogative:

- il potere di chiedere integrazioni istruttorie ("salva la necessità di richiedere ulteriori integrazioni" di cui all'art. 13.3 della deliberazione n. 918/2017/R/idr) attraverso un'attività delineata dalla giurisprudenza come non obbligatoria e avente come destinatari diretti i gestori del servizio (Cons. St., sez. VI, 27 novembre 2017, n. 5529);

- il potere di svolgere istruttorie specifiche al ricorrere di alcune condizioni, ad esempio al fine di approvare il superamento del limite annuale al moltiplicatore tariffario (art. 14.3 della deliberazione n. 918/2017/R/idr); a tal fine l'Arera conduce una (doverosa e) aggravata istruttoria, volta a verificare la validità dei dati forniti, nonché l'efficienza del servizio di misura;

- il potere di ricevere, da parte degli enti d'ambito, le comunicazioni circa il mancato adempimento dei gestori agli obblighi di comunicazione dei dati che gravano sui medesimi (art. 14.2 della deliberazione n. 917/2017/R/idr), così da poter esercitare i poteri (anche inibitori e sanzionatori) alla medesima intestati;

- il potere di determinare la tariffa d'ufficio nei casi in cui: "a) il gestore non fornisca in tutto o in parte i dati richiesti ai sensi del presente provvedimento, nel formato indicato dall'Autorità; b) il gestore non fornisca, in tutto o in parte, le fonti contabili obbligatorie che certificano gli elementi di costo e investimento indicati; c) il gestore non fornisca la modulistica di cui al comma 2.4 o la fornisca non corredata dalla sottoscrizione del legale rappresentante; d) risulti che il gestore ha indicato elementi di costo o di investimento superiori a quelli indicati nelle fonti contabili obbligatorie" (art. 7.8 della deliberazione 664/2015/R/idr); e) manchino strutturalmente i prerequisiti definiti dalla deliberazione 917/2017/R/idr ai fini dell'accesso ai meccanismi incentivanti ivi previsti e intesi come il conseguimento di determinate condizioni minime richieste dalla normativa vigente, quali la qualità dell'acqua distribuita agli utenti e la gestione appropriata dell'impatto ambientale generato dal consumo (art. 9.6 della deliberazione n. 918/2017/R/idr),

- i poteri inibitori e sanzionatori in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio alle richieste di informazioni ai sensi dell'art. 2, comma 20, lett.e c) e d) della legge n. 481 del 1995;

In termini più generali l'Arera svolge una funzione anche nei confronti dell'Ente d'ambito, verificando "la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito territoriale ottimale e i gestori del servizio idrico integrato" (art. 10, comma 14, lett. f) del d.l. 13 maggio 2011 n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e art. 3 del d.p.c.m. 20 luglio 2012). (CGARS 22 aprile 2021, n. 354).

Da tali coordinate giurisprudenziali, in sintesi, si ricava che:

i) il procedimento tariffario è di tipo binario e prevede una proposta dell'autorità d'ambito, seguita dalla approvazione dell'autorità di settore (ARERA);

ii) la tariffa predisposta ed applicata dall'ente d'ambito ha solo "efficacia provvisoria";

iii) gli effetti della tariffa soltanto proposta dall'ente d'ambito sono provvisori e in ogni caso non irreversibili;

iv) la competenza finale spetta, dunque, ad ARERA, che svolge nella procedura in esame un ruolo "nevralgico", anche in ragione del carattere fortemente specialistico della materia in esame, caratterizzata da aspetti tecnici di notevole complessità.

Il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi, in relazione al caso in esame, da tale consolidato orientamento interpretativo, sulla base dei seguenti argomenti.

In primo luogo, dall'adesione all'orientamento patrocinato dalla parte appellante discenderebbe l'elusione del carattere decadenziale dei termini di impugnazione o l'inammissibile inversione dell'onere procedimentale per cui chi ha interesse all'approvazione e all'aggiornamento della tariffa, anziché attivarsi, potrebbe attendere che sia, invece, il

soggetto decisore a colmarne ritardi, negligenze e omissioni pretendendo retroattivamente da questi quello che per tempo si è disinteressato di ottenere.

In secondo luogo, accedendo alla prospettazione della parte appellante, essendo il ricorso di primo grado e i successivi i motivi aggiunti (nella parte relativa ai conguagli 2012/2019) diretti non nei confronti del provvedimento presupposto dell'Autorità, bensì dei soli atti dell'EGA e di Piave Servizi, ne conseguirebbe la elusione della regola sulla competenza funzionale inderogabile nella materia in esame del Tar per la Lombardia, sede di Milano, ex art. 14, comma 2, c.p.a..

Peraltro nell'ambito di un giudizio nel quale l'Autorità indipendente non è stata nemmeno chiamata in causa.

Tale conclusione è avvalorata dal fatto che la stessa società appellante ha, al contempo, articolato innanzi al TAR della Lombardia, sede di Milano, un ricorso contro le ultime determinazioni tariffarie "per gli anni 2022 e 2023" (cfr. nostro doc. 31) approvate da ARERA.

Ne discende che in quella sede la parte appellante potrà, eventualmente, dolersi anche del fatto che, a suo avviso, il procedimento di aggiornamento della tariffa sarebbe stato privato dei valori di conguaglio relativi alla quota di tariffa del servizio di fognatura e depurazione da devolvere in favore del Gestore grossista, con evidente lesione dell'interesse di quest'ultimo a vederli considerati e inseriti in tariffa, quale unico strumento atto a farglieli conseguire.

La natura dei vizi in questa sede sollevati si inserisce, infatti, nell'oggetto specifico della attività valutativa riservata ad ARERA.

Ne deriva che frapporre un giudizio amministrativo tra profili organizzativi formali di competenza dell'ente d'ambito e l'approvazione della tariffa da parte dell'autorità di settore potrebbe seriamente compromettere il ruolo e le funzioni svolte da ARERA, con conseguente serio rischio di incorrere nella violazione dell'art. 34, comma 2, c.p.a., in relazione ossia a "poteri amministrativi non ancora esercitati.

La conferma della sentenza di inammissibilità impugnata esime il Collegio dall'esaminare nel merito i motivi formulati in primo grado con il ricorso principale e con i successivi quattro atti per motivi aggiunti.

Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello deve, nel suo complesso, essere respinto.

Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite che liquida in complessivi € 6000,00 (seimila), oltre accessori di legge, in favore, pro quota, del Società Piave Servizi s.p.a. e del Consiglio di Bacino Veneto Orientale;

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere