

Pubblicato il 08/01/2026

N. 00166/2026 REG.PROV.COLL.
N. 03310/2024 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3310 del 2024, proposto dal Comune di Castel del Monte, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giandomenico Falcon, Christian Ferrazzi, Francesca Leurini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato dell'Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Clizia Calamita Di Tria, Maria Cristina Vaccari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, non costituito in giudizio;

nei confronti

Gran Sasso Acqua s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gabriella Bocchi, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Abruzzo, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) n. 34/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Gran Sasso Acqua s.p.a. e dell'Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato dell'Abruzzo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 novembre 2025 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Viste le conclusioni delle parti.

1. Il Comune di Castel del Monte ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il T.a.r. per l'Abruzzo, Sez. I, ha respinto il ricorso proposto dal predetto Comune per l'annullamento dei seguenti atti:

- della delibera dell'Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato del 30 giugno 2022, n. 18, che ha denegato al Comune di Castel del Monte il riconoscimento dei presupposti per la prosecuzione in forma autonoma della gestione del servizio idrico;
- del parere del Ministero dell'Ambiente e del Territorio 18 aprile 2016, prot. n. 7069;
- in quanto occorra, della ulteriore comunicazione di ERSI del 14 settembre 2022, con la quale è stata richiesta la trasmissione dei dati necessari per il trasferimento del servizio idrico integrato al Gestore unico.

Il giudice di primo grado ha condannato il Comune al pagamento delle spese di giudizio, liquidate in € 4.000,00, oltre accessori di legge.

2. Il Comune appellante premette quanto segue.

2.1. Il Comune di Castel del Monte è un piccolo comune montano abruzzese con una popolazione al 2021 di 445 abitanti.

2.2. Nella Regione Abruzzo il procedimento di accentramento del servizio idrico integrato è disciplinato dalla l.r. n. 9/2011, che ha istituito l'Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato (ERSI) quale unico ente di governo d'ambito e ha identificato l'ambito ottimale nell'intero territorio regionale; la gestione concreta del servizio idrico integrato è stata poi affidata per ambiti territoriali inferiori, corrispondenti a quelli dei sei precedenti ATO esistenti nel territorio regionale; per l'ex ATO 1 "Aquilano", nel cui territorio è situato anche il Comune appellante, la gestione è affidata *in house* alla società Gran Sasso Acqua s.p.a., a partecipazione totalmente pubblica.

2.3. In passato, il Comune appellante ha conservato la gestione autonoma del servizio idrico, avvalendosi delle deroghe e delle eccezioni previste dalla normativa statale.

2.4. In data 17 marzo 2022 l'Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato ha avviato il procedimento diretto a verificare il possesso in capo ai Comuni dei requisiti per la deroga alla gestione unitaria del Servizio Idrico Integrato, ai sensi dell'art. 147, comma 2 – *bis*, lett. a) e lett. b), d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

2.5. A conclusione del predetto procedimento, con il provvedimento impugnato, l'Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato ha denegato nei confronti del Comune appellante la sussistenza delle condizioni di cui alla lett. a) dell'art. 147, co. 2-bis, d.lgs. n. 152/2006, per la mancanza del consenso dell'Autorità d'ambito alla gestione autonoma; tale consenso è stato ritenuto necessario anche per i Comuni che già gestivano il servizio idrico prima del 2008, e ciò sulla scorta del parere del Ministero dell'Ambiente prot. n. 7069 del 18 aprile 2016.

L'ERSI ha ritenuto insussistenti anche le condizioni di cui alla lett. b) dell'art. 147, co. 2-bis, d.lgs. n. 152/2006, per l'asserita mancata dimostrazione (da parte del Comune) dell'utilizzo efficiente della risorsa idrica e della tutela del corpo idrico.

2.6. Ritenendo illegittimo il provvedimento di diniego alla prosecuzione della gestione autonoma del servizio, il Comune di Castel del Monte ha impugnato dinanzi al T.a.r. Abruzzo il provvedimento dell'Ente regionale del Servizio idrico integrato, unitamente al parere del Ministero dell'Ambiente (sopra richiamato).

2.7. Come sopra evidenziato, il T.a.r. Abruzzo, con sentenza n. 34/2024, ha respinto il ricorso di primo grado, condannando il Comune al pagamento delle spese di giudizio.

3. Tanto premesso, il Comune appellante ha censurato la sentenza impugnata sotto diversi profili.

4. Si è costituito l'Ente regionale per il Servizio Idrico Integrato dell'Abruzzo, contestando le deduzioni di parte appellante e chiedendo conseguentemente la reiezione dell'appello.

5. Si è costituita anche la società Gran Sasso Acqua s.p.a. (cui è attualmente affidata attualmente la gestione del servizio idrico integrato), affermando il principio generale di unicità di gestione nell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO).

Ha evidenziato che il Comune appellante è privo del consenso dell'Autorità d'Ambito, non ottenibile ai sensi dell'art. 17-bis l. 241/1990, per cui il servizio deve transitare sotto il Gestore Unico (GSA), non potendo derogarsi al principio di unicità gestionale.

Ha evidenziato l'impossibilità di ancorare la conservazione della gestione autonoma ai requisiti tecnici di approvvigionamento pregiato, tutela del corpo idrico ed utilizzo efficiente ex art. 147, co. 2-bis, lett. b) TUA, avendo ERSI accertato l'insussistenza di tali requisiti.

6. Con memoria depositata in data 27 ottobre 2025 il Comune appellante ha sostenuto che i documenti da esso depositati in appello sarebbero ammissibili, ai sensi dell'art. 104, co. 2, c.p.a., in quanto finalizzati al completamento del quadro istruttorio.

La documentazione prodotta confermerebbe l'inadeguatezza del servizio idrico integrato nella sua configurazione attuale, mettendo in luce l'assoluta irragionevolezza della decisione di sottrarre la gestione autonoma ai piccoli Comuni.

7. Con memoria depositata in data 27 ottobre 2025, l'Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato ha ribadito il principio di unicità della gestione del Servizio Idrico Integrato a livello di ambito; la deroga prevista dall'art. 147, co. 2-bis, lett. a), d.lgs. n. 152/2006 è, infatti, ammissibile solo con il previo consenso dell'Autorità d'ambito (assente nel caso di specie); mentre la deroga di cui all'art. 147, comma 2 – bis, lett. b), d.lgs. n. 152/2006 presuppone la prova della sussistenza dei requisiti di qualità ed efficienza della gestione autonoma, che nel caso di specie non sarebbe stata fornita in maniera adeguata.

8. Con memoria di replica depositata in data 6 novembre 2025 il Comune appellante ha eccepito l'inammissibilità e l'irrilevanza delle produzioni documentali di ERSI, depositate in giudizio in data 17 ottobre 2025, e di GSA del 5 novembre 2025, stante la violazione dei principi di pertinenza e correlazione tra i documenti e le argomentazioni difensive svolte.

9. All'udienza pubblica del 27 novembre 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

10. Con il primo motivo di gravame, l'amministrazione comunale appellante deduce erroneità della sentenza impugnata per errata interpretazione dell'art. 147, co. 2 - *bis*, lett. a), d.lgs. n. 152/2006; legittima salvaguardia delle gestioni autonome esistenti prima del 2008, senza necessità dell'acquisizione del consenso dell'Autorità d'ambito.

Il Comune sostiene di essere legittimato al mantenimento della gestione autonoma del servizio idrico, ai sensi dell'art. 147, co. 2 - *bis*, lett. a), d.lgs. n. 152/2006; tale disposizione, introdotta nel 2014 (con il d.l. n. 133/2014), consente di derogare al principio di unicità della gestione del servizio idrico integrato al ricorrere (cumulativo) delle seguenti condizioni:

- a) che si tratti Comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti;
- b) che si tratti di Comuni le cui gestioni autonome siano state “*già istituite ai sensi del comma 5 dell’art. 148*”.

Il rinvio operato dal legislatore all’art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 avrebbe avuto la finalità di preservare le forme di gestione del servizio ammesse in passato.

Senonché il rinvio operato dal legislatore si presta ad interpretazioni non univoche, atteso che il comma 5 dell’art. 148 d.lgs. n. 152/2006 ha avuto nel tempo due diverse formulazioni.

In particolare, in base alla formulazione originaria dell’art. 148, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, i Comuni montani con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti potevano evitare di aderire alla gestione unitaria d’ambito del servizio idrico integrato, a condizione che la gestione del servizio idrico fosse “*operata direttamente dall’amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune*”.

In base alla successiva formulazione dell’art. 148, comma 5, d.lgs. n. 152/2006 (introdotta dall’art. 2, co. 14, d.lgs. n. 4/2008), i Comuni montani potevano mantenere la gestione autonoma del servizio idrico integrato “*a condizione che gestiscano l’intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d’ambito competente*”.

Dal momento che la gestione autonoma del Comune di Castel del Monte era in atto già nell’anno 2006, il Comune ritiene che la sua posizione si sia consolidata per effetto della disposizione normativa vigente *ratione temporis* (ossia, in base alla versione originaria del comma 5 dell’art. 148) e non sia soggetta alle nuove condizioni introdotte dal legislatore nel 2008 (consenso dell’Autorità d’ambito; gestione dell’intero servizio idrico integrato).

In altri termini, l’amministrazione appellante contesta l’interpretazione della norma fatta propria dal T.a.r. (secondo la quale il richiamo al comma

5 dell'art. 148, operato dalla lett. a, del comma 2-bis, dell'art. 147 deve intendersi *“in relazione all'ultima formulazione del predetto articolo”*), ritenendo che la condizione del *“previo consenso dell'autorità d'ambito”* non possa ritenersi applicabile ai Comuni che già svolgevano il servizio idrico in via autonoma alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006.

A supporto di quanto dedotto, richiama un *obiter dictum* della Corte costituzionale nella sentenza n. 65/2019, laddove è precisato quanto segue: *“la prima formulazione dell'art. 148, comma 5 (peraltro, oggi abrogato), non prevedeva uno specifico atto dell'Ente di governo; pertanto, le gestioni preesistenti rispetto alla modifica normativa non possono essere messe in discussione in ragione della riformulazione del comma 5 avvenuta nel 2008”* (5.4 del considerato in diritto).

10.1. In via subordinata, l'amministrazione comunale appellante deduce erroneità della sentenza impugnata per violazione dell'art. 147, comma 2 – bis, lett. a), d.lgs. n. 152/2006 sotto diverso profilo; sussistenza del consenso *per silentium*.

Evidenza che nel corso del tempo l'Autorità d'ambito ha chiesto più volte al Comune se intendesse gestire il servizio in forma autonoma; ogni volta, il Comune avrebbe formalmente manifestato la propria intenzione di proseguire nella gestione autonoma del servizio.

Per tutto il periodo di vigenza dell'art. 148, co. 5, d.lgs. n. 152/2006 (sia con riguardo alla versione originaria che a quella successiva), l'Autorità d'ambito non si sarebbe mai espressa sulle deliberazioni comunali che manifestavano l'intenzione di proseguire nella gestione autonoma del servizio né avrebbe mai contestato la legittimità della gestione autonoma del servizio da parte del Comune.

La prolungata e ininterrotta inerzia dell'Autorità d'ambito avrebbe ingenerato nel Comune la convinzione della accettazione da parte della medesima Autorità della forma di gestione scelta dal Comune.

Sulla base di queste considerazioni, il Comune appellante ritiene che la sentenza impugnata sia errata anche nell'ipotesi subordinata in cui si ritenga effettivamente necessario il consenso dell'Autorità d'ambito ai fini della prosecuzione in forma autonoma del servizio, essendosi, a suo dire, formato il consenso *per silentium*.

10.2. Al fine di verificare la fondatezza delle doglianze di parte appellante, il Collegio ritiene necessario richiamare preliminarmente il quadro normativo di riferimento, così come ricostruito da questa Sezione nella sentenza 2 febbraio 2024 n. 1115.

Il servizio idrico integrato è un “*servizio pubblico locale di rilevanza economica*” (Corte Costituzionale n. 187 del 2011 e n. 325 del 2010), costituito “*dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie*” (art. 141, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152).

Nell'impianto della legge 8 giugno 1990 n. 142 la titolarità dei servizi pubblici locali (ossia, quelli “*che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*”) è stata individuata in capo ai Comuni e alle Province “*nell'ambito delle rispettive competenze*” (articolo 22, comma 1).

La legge 5 gennaio 1994 n. 36 (c.d. “*legge Galli*”) ha disciplinato il servizio idrico integrato (SII), prospettando, per la prima volta, all'art. 8, comma 2, il passaggio da un sistema frazionato ad un sistema accentrato, affidato ad operatori specializzati sul mercato (con creazione, da parte delle Regioni, degli Ambiti territoriali ottimali).

Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267), all'art. 113, ha disciplinato la gestione delle reti e l'erogazione dei “*servizi pubblici locali di rilevanza economica*”,

individuando quanto alla erogazione del servizio diverse modalità gestionali (che nel tempo si sono ridotte alle seguenti: a mezzo di società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; a mezzo di società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; a mezzo di società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano).

Successivamente il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (*“Norme in materia ambientale”*), agli artt. 147 e ss. ha disciplinato il servizio idrico integrato.

A seguito di alcune sentenze della Corte Costituzionale (n. 20/2012 e n. 199/2014), il legislatore nazionale è intervenuto nuovamente *in subiecta materia* e ha modificato l'art. 147 del d.lgs. n. 152/2006, con il d.l. 12 settembre 2014 n. 133 (convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014 n. 164) e con il d.l. 6 novembre 2021 n. 152 (convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021 n. 233).

Nel testo vigente al momento della adozione del provvedimento impugnato, l'art. 147 d.lgs. n. 152/2006 disponeva quanto segue:

“1. I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di

gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1.

1-bis. Qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito individuati ai sensi del comma 1 entro il termine fissato dalle regioni e dalle province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente. Si applica quanto previsto dagli ultimi due periodi dell'articolo 172, comma 4.

2. Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;

b) unicità della gestione;

c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

2-bis. Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve:

a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148;

b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti.

2-ter. Entro il 1° luglio 2022, le gestioni del servizio idrico in forma autonoma per le quali l'ente di governo dell'ambito non si sia ancora espresso sulla ricorrenza dei requisiti per la salvaguardia di cui al comma 2-bis, lettera b), confluiscono nella gestione unica individuata dal medesimo ente. Entro il 30 settembre 2022, l'ente di governo dell'ambito provvede ad affidare al gestore unico tutte le gestioni non fatte salve ai sensi del citato comma 2-bis.

3. Le regioni, sentite le province, stabiliscono norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni”.

L'art. 149 – bis del d.lgs. n. 152/2006 (inserito dall'art. 7, comma 1, lett. d, d.l. 12 settembre 2014 n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014, n. 164), rubricato “Affidamento del servizio”, al comma 1, dispone quanto segue:

“1. L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento

del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale”.

10.3. Tanto premesso, il motivo si rivela infondato.

La tesi della parte appellante, secondo la quale il rinvio effettuato dall’art. 147, comma 2 – *bis* del d.lgs. n. 152/2006, all’art. 148, comma 5, del medesimo decreto (abrogato a far data dal 31 dicembre 2012) debba essere inteso con riguardo alla formulazione originaria di quest’ultimo non è condivisa dal Collegio.

Nella formulazione originaria dell’art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, l’adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato era facoltativa per i Comuni montani con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti *“a condizione che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dall'amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune”*.

Nel testo dell’art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, come sostituito dal d.lgs. n. 4/2008, veniva invece disposto *“5. Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente”*.

Il richiamo effettuato dal legislatore del 2014 all’art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 nell’ambito dell’art. 147, comma 2- *bis* del d.lgs. n. 152/2006 deve ritenersi effettuato non alla formulazione originaria dell’art. 148, ma alla sua formulazione modificata per effetto del d.lgs. n. 4/2008.

Nel periodo successivo alla novella del 2008, ai fini della deroga all'obbligo di adesione alla gestione unitaria del servizio idrico integrato, per i Comuni montani con popolazione fino a 1.000 abitanti era infatti richiesto il possesso di entrambi i requisiti: gestione diretta dell'intero servizio idrico integrato; consenso dell'Autorità d'ambito competente (cfr. Cassazione civile, Sezioni unite, 12 giugno 2020 n. 11359).

In altre parole, il fatto che i Comuni montani con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti abbiano avuto la possibilità di continuare a gestire il servizio idrico in forma autonoma, per effetto del disposto dell'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, non significa che intervenuta la modifica del predetto comma (per effetto del d.lgs. n. 4/2008), potessero continuare a gestire il servizio in questione prescindendo dal consenso dell'Autorità d'ambito (altrimenti, la modifica normativa introdotta nel 2008 non avrebbe avuto alcuna possibilità di applicazione pratica).

Ne consegue che ai fini della verifica dei requisiti di cui all'art. 147, comma 2- bis, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006 deve farsi riferimento alla formula dell'art. 148, comma 5, del predetto decreto, come novellata dal d.lgs. n. 4/2008.

10.4. Non appare dirimente il riferimento effettuato dalla amministrazione appellante alla sentenza della Corte Costituzionale n. 65/2019 nella parte in cui affronta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge regionale della Sardegna n. 25/2017.

La Corte costituzionale, nell'escludere la fondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma regionale censurata, dopo aver dato atto che *"la prima formulazione dell'art. 148, comma 5 (peraltro, oggi abrogato), non prevedeva uno specifico atto dell'Ente di governo; pertanto, le gestioni preesistenti rispetto alla modifica normativa non possono essere messe in discussione in ragione della riformulazione del comma 5 avvenuta nel 2008"* conclude nel senso di ritenere: *"In altre parole, la censura dedotta nel ricorso può essere riferita solo all'ultima formulazione*

dell'art. 148, comma 5, ma la norma impugnata espressamente delimita il proprio ambito di applicazione alle gestioni iniziate «prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e [che] sia[no] in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge». Pertanto, ratione temporis alle gestioni avviate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 non si può estendere un requisito (il consenso dell'Autorità d'ambito competente) introdotto solo nel 2008".

La Corte costituzionale non legittima (come sostiene la parte appellante) la prosecuzione delle gestioni autonome prescindendo dalle modifiche normative *medio tempore* intervenute in materia di servizio idrico integrato, ma ritiene che il requisito del consenso dell'Autorità d'ambito non possa essere esteso retroattivamente alle gestioni autonome pregresse (nell'escludere la legittimità costituzionale della norma regionale, sostiene infatti che essa debba essere valutata in relazione *“all'ultima formulazione dell'art. 148, comma 5”* e non in relazione alla sua formulazione originaria).

10.5. Non ignora il Collegio la sentenza 17 novembre 2025 n. 8971, nella quale questa Sezione (in diversa composizione collegiale) ha ritenuto che *“...l'introduzione della modifica normativa che ha previsto il consenso dell'Autorità d'ambito, ha indicato un “cambio di sistema” che avrebbe necessariamente richiesto, per estenderlo alle situazioni pregresse, l'adozione di una norma che imponesse agli enti una revisione delle determinazioni validamente assunte entro un termine di legge.*

La carenza di detta volontà legislativa impone quindi, pur sempre a fronte della necessità di mantenere una scelta privilegiata nell'interpretazione a favore dell'unicità di gestione (cfr. Consiglio di Stato n.114/2024 sopra richiamata), di tener fermo il dato formale di scelta del mantenimento della gestione separata emergente dalle delibere del 2006, peraltro non contrastate dall'Autorità d'ambito, se non con gli atti qui impugnati...”.

Il Collegio ritiene tuttavia di dover prestare adesione al proprio precedente orientamento, che reputa maggiormente conforme alla lettera e alla *ratio* delle norme sopra richiamate.

In primo luogo, infatti, questa Sezione ha già avuto modo di precisare che dalle norme sopra richiamate emerge “... *un principio di ordine generale, anche testualmente espresso (cfr. art. 149-bis, primo comma, d.lgs. n. 152/2006), di unicità della gestione in base al quale può affermarsi che la gestione unica ed accentrata costituisce la regola (arg., oltre che dal richiamato art. 149-bis, anche dall’art. 147, comma 1, d.lgs. n. 152/2006), mentre quella polverizzata e autonoma costituisce l’eccezione (arg. da 147, comma 2-bis, d.lgs. n. 152/2006). Circostanza quest’ultima confermata anche dall’art. 5 d.lgs. 201/2022*” (Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2024 n. 1115).

In secondo luogo, il Collegio, anche in relazione alle considerazioni sopra svolte, ritiene di condividere il percorso argomentativo svolto dalla Suprema Corte nella sentenza 12 giugno 2020 n. 11359, nella quale è stato precisato quanto segue:

“La novella, recata dal D.L. 12 settembre 2014, n. 133, come convertito dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, all’art. 147, comma 2, II periodo, lettera a), del D.Lgs. n. 152 del 2006, ha disposto che "sono fatte salve le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti istituite ai sensi del comma 5 dell’art. 148".

Sono così state fatte salve - si legge nella sentenza impugnata - le precedenti gestioni in economia per i soli comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, ma a condizione dell’esistenza e dell’istituzione di esse, alla data di entrata in vigore del nuovo art. 147, secondo i canoni del successivo art. 148, comma 5.

E a far data dalla sua sostituzione ai sensi del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, art. 2, comma 14, i "canoni" dettati al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 148,

comma 5, risiedevano - ferma restando la "partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1" - nella facoltatività dell'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, "a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato e previo consenso dell'Autorità d'ambito competente".

...

In difetto di entrambi i presupposti previsti da quest'ultima norma, i Comuni ricorrenti non avrebbero giammai potuto pretendere ed ottenere, neppure in via transitoria, il mantenimento di tal gestione, nè tampoco impedire il trasferimento di questa e di tutti i servizi all'ente gestore, ricadendo anche essi (i Comuni) e pienamente negli obblighi di cui all'art. 147, comma 1, IV periodo. Non è chi non veda l'inutilità dell'istanza attorea circa tal mantenimento in attesa d'un "chiarimento" del quadro normativo, stante il chiaro ed inequivoco tenore, a loro sfavorevole, del nuovo sistema organizzativo del servizio idrico integrato introdotto dal D.L. n. 133 del 2014, e fissato nell'intero art. 147" del D.Lgs. n. 152 del 2006 (su servizio idrico integrato e gestione in economia da parte dei Comuni nella Regione Friuli Venezia Giulia, Cass., sez. un., n. 14990 del 2014)".

10.6. Né, infine, può ritenersi che per il Comune appellante la deroga alla adesione accentrata del servizio idrico integrato si sia perfezionata *per silentium*; essendo obbligatoria l'adesione alla gestione accentrata del servizio idrico integrato, la possibilità di continuare a gestire in forma autonoma il predetto servizio deve ritenersi ammissibile solo nelle ipotesi di deroga tassativamente previste dal legislatore, senza che possa assumere rilevanza in termini di silenzio significativo (sotto forma di silenzio assenso) l'eventuale inerzia della amministrazione sulle istanze presentate dal Comune, in quanto, per espresso dettato normativo, l'istituto del

silenzio assenso non opera in materia di ambiente e di salute pubblica (art. 20, comma 4, l. n. 241/1990 e s.m.i.).

11. Con un altro ordine di censure, l'amministrazione comunale appellante deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato anche nella parte in cui ha ritenuto insussistenti i presupposti di cui alla lett. b) dell'art. 147, comma 2 – bis del d.lgs. n. 152/2006.

A tale riguardo l'Autorità d'ambito nel provvedimento impugnato ha rilevato le seguenti carenze:

- a) la mancanza di autorizzazioni allo scarico e al prelievo dell'acqua;
- b) l'assenza del rispetto dei criteri di regolazione del servizio idrico integrato stabiliti da ARERA;
- c) la mancata installazione dei contatori per le utenze;
- d) la non valutabilità dell'acqua prelevata e delle perdite.

Il Comune sostiene di aver richiesto tempestivamente il rinnovo dell'autorizzazione e che, comunque, l'autorizzazione è sopraggiunta infine.

Parimenti, evidenzia l'assenza di procedure di infrazione comunitaria per omessa conformità alla Direttiva 91/271/CEE, nonché di segnalazioni sull'inosservanza degli obiettivi della Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/CE: condizioni previste altresì da ARERA nella delibera disciplinante i requisiti di qualità tecnica del SII 917/2017/R/IDR.

Il Comune avrebbe dimostrato il possesso dei requisiti di tutela del corpo idrico indicati nel parere ministeriale (corrispondenti ai “requisiti” ARERA di cui agli artt. 21 e 22 RQTI), con riferimento sia alla qualità dell'acqua erogata, sia alla gestione dei reflui.

Quanto all'utilizzo efficiente della risorsa idrica, il Comune si sarebbe adeguato ai requisiti di cui sopra e la sua adesione allo schema di convergenza di ARERA doveva essere considerata di per sé come indice di efficienza della gestione.

La sentenza sarebbe erronea nella parte in cui viene contestata al Comune la parziale installazione dei contatori e la natura ancora forfettaria della tariffa, rilevato che l'obiettivo della completa comunicazione dei dati e l'ingresso nel sistema tariffario di ARERA era previsto unicamente al termine del periodo della convergenza stessa.

Il Comune avrebbe dimostrato il pieno raggiungimento dell'obiettivo, avendo installato i contatori entro la scadenza prevista.

Sulle perdite idriche superiori al 20%, tale limite sarebbe incongruo ed inutilizzabile, privo di riscontri nella vigente regolazione di ARERA e, comunque, inferiore alla metà della media nazionale, pari al 42,2% nel 2020.

Infine, il presunto requisito della necessità di eccellenza della gestione sarebbe privo di fondamento normativo.

11.1. Le censure sono infondate.

11.2. In primo luogo, questa Sezione ha avuto modo di precisare che “... *nell'interpretazione della locuzione “gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti” (e in particolare del sintagma “gestione esistente”) debba prediligersi quell'esegesi che sia corrispondente alla “tendenza-principio” manifestata nell'ordinamento ad una gestione accentrata e, pertanto, che sia conforme al rapporto regola-eccezione innanzi tratteggiato.*

Per “gestioni esistenti” dovranno pertanto intendersi soltanto quelle modalità di conduzione del servizio idrico che possano ricondursi ad una legittima assunzione ed erogazione del servizio, consacrata in atti regolatori e provvedimenti amministrativi, mentre non potranno assumere rilievo le gestioni nelle quali la conduzione del servizio risulta avvenire semplicemente in via “di fatto” (Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2024 n. 1115).

11.3. In secondo luogo, occorre ribadire che l'art. 147, comma 2 – *bis*, d.lgs. n. 152/2006 ai fini della autorizzazione in forma autonoma delle

“gestioni esistenti” richiede che i Comuni presentino *“contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico...”*.

Le caratteristiche legittimanti la prosecuzione in forma autonoma del servizio debbono sussistere *“contestualmente”*.

11.4. Orbene, con riguardo alla sussistenza dei requisiti di efficienza (che potrebbero giustificare il permanere della gestione autonoma, ai sensi dell’art. 147, comma 2 – bis lett. b, del d.lgs. n. 152/2006), i molteplici rilievi sostanziali evidenziati dall’Autorità d’ambito non sono superati dalle deduzioni di carattere formale allegate dalla parte appellante (adesione da parte del Comune allo schema di convergenza di cui all’art. 9 della delibera ARERA 580/2019/R/IDR).

Risulta sostanzialmente non contestato il dato relativo alle perdite idriche e alla non valutabilità dell’acqua prelevata; ne consegue che la gestione della risorsa da parte del Comune non può considerarsi efficiente, non essendo dirimente il fatto che la problematica delle perdite idriche costituisca fenomeno diffuso sul territorio nazionale; le deroghe alla gestione unitaria hanno carattere tassativo e non possono essere estese oltre il perimetro individuato dal legislatore, in considerazione del fatto che anche la gestione unitaria presenta delle inefficienze.

Risulta altresì sostanzialmente non contestato che, al momento della adozione del provvedimento impugnato, i contatori non erano stati installati in una quota significativa di utenti, il che determina inevitabilmente l’applicazione di tariffe forfettarie, non proporzionate agli effettivi consumi.

Sulla base dei molteplici elementi di criticità evidenziati dalla amministrazione, non può essere attribuita rilevanza dirimente alla mera mancanza di procedure di infrazione della normativa eurounitaria.

11.5. Per le considerazioni che precedono, pertanto, a prescindere dalla sua ammissibilità, si rivela priva di rilevanza giuridica dirimente la produzione documentale effettuata dal Comune appellante in grado di appello.

12. In conclusione il ricorso in appello si rivela infondato e va respinto.

13. La complessità delle questioni giuridiche dedotte in giudizio giustifica nondimeno la compensazione delle spese del grado di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Paolo Marotta

IL PRESIDENTE

Luigi Carbone

IL SEGRETARIO

