



**News n. 101 del 20 novembre 2025**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ritiene legittimo l'atto di regolazione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) che, in relazione alla tariffa del servizio idrico integrato, non preveda la copertura degli oneri discendenti dal meccanismo di riconoscimento del conguaglio tra l'importo assegnato al gestore a consuntivo e quello stimato, che interviene con uno sfasamento temporale di due anni. In particolare, ritiene l'Adunanza plenaria che sia legittimo il metodo tariffario che si limiti a prevedere l'aggiornamento del conguaglio rispetto al tasso di inflazione (che, in quanto tale, tiene conto soltanto del valore nominale dei costi) relativo al periodo di tempo intercorrente fra il momento in cui il costo è sostenuto e quello in cui il medesimo viene rimborsato, ma non riconosca l'onere finanziario derivante dalla prolungata indisponibilità delle somme dovute.

**Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 7 novembre 2025, n. 16 – Pres. Maruotti, Est. Simeoli**

**Servizi pubblici – Servizio idrico - Autorità di regolazione per energia reti e ambiente – Metodo tariffario idrico – Oneri da conguaglio differito – Copertura – Esclusione – Legittimità**

*L'Adunanza plenaria ha enunciato i seguenti principi di diritto:*

- 1) *«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».*
- 2) *«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».* (1)

(1) I. – Con la decisione in rassegna, l'Adunanza plenaria si è pronunciata su due quesiti formulati da due ordinanze di rimessione della seconda sezione del Consiglio di Stato (12 gennaio 2024, n. 391; 4 marzo 2024, n. 2054, oggetto della News UM n. 32 del 5 aprile 2024). L'ordinanza n. 2054 del 2024 ha domandato: «a) *se la deliberazione dell'ARERA (n. 664/2015/R/idr del 28 dicembre 2015) di approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2, possa ritenersi legittima – anche in riferimento ai principi di derivazione euro-unitaria di certezza del diritto, legittimo affidamento, ragionevolezza, proporzionalità, nonché al principio del “full cost recovery” sancito dall'art. 9 della direttiva n. 2000/60/CE – nella parte in cui non riconosce gli oneri finanziari sostenuti dal gestore, a causa del differimento biennale della corresponsione dei conguagli relativi ai costi ammessi e non coperti dalla tariffa dell'anno regolatorio di riferimento; b) se, in particolare, ai fini della valutazione di legittimità della previsione, sia rilevante la circostanza che il differimento biennale, nell'ottenimento dei ricavi oggetto dei conguagli, dipenda da scelte di natura imprenditoriale del gestore ovvero da decisioni discrezionali di politica sociale dell'ente di governo dell'ATO cui questi non si è opposto»; l'ordinanza n. 391 del 2024 ha domandato: «a) *se la deliberazione del 27 dicembre 2019 n. 580/2019/R/idr, con la quale l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ha approvato il metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio (MTI-3), possa ritenersi legittima nella parte in cui non riconosce gli oneri finanziari sostenuti a causa del differimento biennale della corresponsione dei conguagli relativi ai costi ammessi e non coperti dalla tariffa dell'anno regolatorio di riferimento; b) se, in particolare, le disposizioni della deliberazione impugnata (ed eventualmente le norme nazionali su cui quest'ultima dichiara di fondarsi) siano, in parte qua, conformi ai principi di derivazione euro-unitaria di certezza del diritto, legittimo affidamento, ragionevolezza, proporzionalità e del full cost recovery».* L'Adunanza plenaria è intervenuta dapprima con la sentenza non definitiva 29 ottobre 2024, n. 15 (oggetto della News UM n. 111 del 4 dicembre 2024 nonché in *Foro it.*, 2024, III, 601) sul tema dell'ammissibilità dell'intervento adesivo dipendente del cointeressato. Con tale sentenza non definitiva l'Adunanza plenaria, oltre a ritenere tale intervento inammissibile, ha altresì respinto una eccezione di giudicato ed ha disposto una consulenza tecnica d'ufficio, ad integrazione di quella precedentemente disposta dalla sezione seconda. Con la sentenza definitiva in rassegna l'Adunanza plenaria ha enunciato i principi di diritto di cui in massima e, ai sensi dell'art. 99, comma 4, c.p.a., ha definito l'intera controversia, confermando la legittimità dell'atto di regolazione dell'ARERA.*

II. – Questo il percorso della motivazione della sentenza in rassegna:

- a) il servizio idrico integrato rientra tra i «*servizi di interesse economico generale*» (art. 2, comma 1, lettera c, del d.lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022), trattandosi di attività che, in assenza di regole pubblicistiche, sarebbe svolta in modo non uniforme

- ovvero a condizioni di accessibilità inadeguate rispetto a quelle reputate coerenti con gli obiettivi di interesse generale;
- b) il fondamento della regolazione tariffaria nel settore del servizio idrico è costituito, in primo luogo, dal c.d. monopolio naturale, poiché:
- b1) l'acqua 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;
- b2) perciò, la regolazione del corrispettivo non mira soltanto a risolvere i "fallimenti di mercato", tipici dei contesti monopolistici o di quasi-liberalizzazione;
- c) il sistema di valori che presiede la materia dei servizi di interesse economico generale:
- c1) a livello eurounitario, si sostanzia nella 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);
- c2) il medesimo sistema di valori è desumibile anche dall'articolo 41 Cost. (come modificato dalla legge di riforma costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022) ed è alla base del riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (di cui al d.lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022);
- d) i criteri direttivi in materia tariffaria sono i seguenti:
- e) la redditività della gestione, che implica che la regolazione tariffaria preveda che i servizi funzionino in base a condizioni, economiche e finanziarie, che consentano ai gestori di assolvere i propri compiti, offrendo garanzia di continuità e di sviluppo nel tempo:
- e1) ciò si desume, a livello di diritto positivo, sia da disposizioni di carattere generale – riferite cioè a tutti i servizi di interesse economico generale (artt. 12 l. n. 498 del 23 dicembre 1992; 1 e 2, commi 17 e 18, l. n. 481 del 14 novembre 1995; 117 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000; 26 del d.lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022) – sia da 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 d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006);
- e2) 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 (cfr. Corte cost., 26 gennaio 2011, n. 26, in *Foro it.*, 2011, I, 670, con nota di ROMBOLI, in *Giur. cost.*, 2011, 1, 293, con nota di LUCARELLI, in *Giur. it.*, 2012, 279 (m), con nota di SCARLATTI; Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325, in *Foro it.*, 2011, I, 1332, con nota di MENZELLA, in *Urbanistica e appalti* 2011, 48 (m), con nota di MUSOLINO, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 484 (m), con nota di CUOCOLO, in *Corriere giur.*, 2011, 770, con nota di AIELLO, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 258 (m), con nota di CASTOLDI, in *Giur.*

*cost.*, 2010, 4501, con nota di LUCARELLI, SABBIONI, in *Giur. it.* 2011, 1768 (m), con nota di SPUNTARELLI, in *Regioni*, 2011, 1175, con nota di CARANTA);

e3) per il tendenziale equilibrio dei costi dei fattori produttivi e dei ricavi da proventi, la tariffa deve comprendere: *i*) i costi operativi, sostenuti per la gestione corrente delle attività, per mantenere in funzione l'impianto; *ii*) i costi di manutenzione, necessari per mantenere gli *asset* in buono stato di funzionamento fino alla fine della loro vita utile; *iii*) i costi di capitale, comprendenti gli investimenti, gli ammortamenti, nonché il c.d. costo opportunità del capitale (Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2481);

f) la regolazione incentivante, che descrive il compito della regolazione 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;

f1) si fonda sulla privativa che comporta il rischio che il monopolista imponga prezzi superiori a quelli che prevarrebbero in un parallelo e ipotetico mercato concorrenziale, con patologica tendenza a comportamenti opportunistici di sovracapitalizzazione e alla inefficienza produttiva;

f2) perciò, l'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 201 del 2022 prevede l'obiettivo del tendenziale allineamento delle tariffe ai costi efficienti di erogazione (già sancito dalla l. n. 481 del 1995);

f3) 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 l. n. 481 del 1995; art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 201 del 2022; artt. 151 e 154, comma 1, del d.lgs. 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;

g) l'internalizzazione dei costi ambientali e delle risorse, che impone di considerare, sempre sotto il profilo tariffario, anche le esternalità del consumo di acqua o dei suoi usi alternativi, come si desume dall'art. 119 del d.lgs. n. 152 del 2006 (che ha attuato l'art. 9 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000) e, in particolare:

g1) 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;

g2) 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;

g3) quindi, 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;

- h) infine l'equità sociale, sulla cui base 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; 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);
- h1) 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. Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2019, n. 6108);
- i) posti i criteri direttivi, l'Adunanza plenaria analizza la struttura tariffaria prevista da ARERA con la deliberazione impugnata, che può essere sintetizzata come segue:
- i1) i metodi tariffari MT1 e MT2 riproducono un meccanismo di *price cap*, nel quale i ricavi sono pari ai costi riconosciuti dal regolatore, sulle base delle informazioni che i gestori sono tenuti a trasmettere all'Autorità di regolazione;
- i2) assume rilievo, tra le componenti dell'importo complessivo che viene riconosciuto, quella del calcolo dei conguagli (*Rca-tot*), la quale consente il recupero dello scostamento tra l'importo calcolato inizialmente sulla base di stime (nell'anno a-2), e quanto effettivamente dovuto, in ragione di quanto rendicontato a consuntivo, ad ogni gestore (nello stesso anno a-2);
- i3) detto che il 'ritardo temporale' di due anni scaturisce dalla necessità di accedere a tutte le informazioni necessarie, la liquidazione differita, per un biennio rispetto alla loro effettiva manifestazione, determina uno sfasamento temporale tra il momento nel quale il costo viene sostenuto e quello nel quale la tariffa lo recepisce, andando per questa via ad alimentare un conguaglio;
- j) la questione problematica su tale sistema si individua nel fatto che il metodo tariffario prevede l'aggiornamento del conguaglio rispetto al tasso di inflazione (che in quanto tale tiene conto soltanto del valore nominale dei costi) relativo al periodo di tempo intercorrente fra il momento in cui il costo è sostenuto e quello in cui il medesimo viene rimborsato, ma non riconosce l'onere finanziario derivante dalla prolungata indisponibilità delle somme dovute;
- k) anche sulla base della consulenza tecnica d'ufficio espletata, l'Adunanza plenaria ritiene che gli oneri da conguaglio possono assumere due qualificazioni diverse:
- k1) come oneri finanziari, laddove i gestori, in conseguenza del menzionato sfasamento temporale, abbiano sostenuto interessi e altri oneri in relazione all'ottenimento di finanziamenti necessari a coprire, temporaneamente, i costi sostenuti, in attesa del loro differito ristoro tariffario;
- k2) come costi opportunità, laddove i gestori non abbiano sostenuto oneri finanziari per l'ottenimento della provvista utile alla copertura dei costi sostenuti, ma – in attesa del differito ristoro tariffario – abbiano impiegato a tal fine risorse proprie (tale costo è quantificabile come una stima del tasso di rendimento che si sarebbe potuto ottenere da un investimento alternativo delle

risorse impiegate dal gestore per coprire, temporaneamente, i costi riconosciuti dalla tariffa solo in un momento successivo a quello in cui sono stati sostenuti); k3) il costo da differimento del conguaglio – nella duplice configurazione che può astrattamente assumere – non è coperto dal metodo tariffario, poiché: i) gli oneri finanziari sono riconosciuti solo se relativi alle immobilizzazioni, allora anche la componente «beta» deve ritenersi funzionale, unicamente, a determinare gli oneri riconoscibili in relazione alle immobilizzazioni (il che, tuttavia, non rileva per il caso in esame); ii) il metodo tariffario non riconosce l'inclusione dei costi opportunità nella quota (CCNa) a compensazione del capitale circolante netto riferita all'anno, nonostante l'astratta possibilità che ciò avvenisse;

l) la verifica della legittimità di tale mancata considerazione (se non ai fini inflattivi) dell'onere derivante dallo sfasamento temporale del conguaglio deve essere compiuta sulla scorta dei seguenti principi sull'intensità del sindacato giurisdizionale;

l1) nella materia tariffaria, la legge rimette al regolatore l'individuazione della concreta misura 'compositiva' tra fini sociali, tutela ambientale e sostenibilità economica delle gestioni, stabilendo che l'Autorità ha il compito di definire «le componenti di costo per la determinazione della tariffa», tenendo conto «sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse» (cfr. art. 10, comma 14, lettera d, del d.l. n. 70 del 13 maggio 2011, convertito dalla legge n. 106 del 12 luglio 2011);

l2) il sindacato di legittimità del giudice amministrativo riguarda tipicamente il raffronto tra una norma primaria attributiva del potere e la regola applicativa elaborata dall'Autorità (e non la riconduzione di un 'fatto' nel perimetro applicativo di una fattispecie normativa, come avviene per la verifica di legittimità di una sanzione amministrativa punitiva: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4990, in *Foro it.* 2019, III, 498, con nota di ARNAUDO, PARDOLESI R., in *Riv. regolazione mercati* 2019, 195 (m), con nota di COLANGELO, in *Guida al dir.* 2019, fasc. 39, 86, con nota di TOMASSETTI, in *Dir. ind.* 2020, 15, con nota di GORZA, in *Sanità pubbl. e privata* 2020, fasc. 2, 65, con nota di CAVALLI, in *Dir. proc. amm.* 2020, 740 (m), con nota di DELSIGNORE);

l3) l'interessato, oltre a far valere il rispetto delle garanzie procedurali, può contestare in ogni punto di fatto e diritto quanto argomentato dall'Autorità (in osservanza dei «principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'articolo 111, primo comma, della Costituzione»: art. 2 del c.p.a.), prospettando quei motivi da cui possano emergere seri profili di irrazionalità e di inattendibilità tecnico-scientifica della scelta regolatoria;

l4) se, all'esito dell'istruttoria, si fronteggiano opinioni divergenti parimenti plausibili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare la decisione;

l5) da ciò non deriva un 'privilegio' di insindacabilità dell'azione amministrativa, ma si deve constatare come la legge, decidendo di non disciplinare direttamente il conflitto di interessi e di apprestare solo i criteri ed i procedimenti per la loro

risoluzione dialettica, abbia demandato all'Amministrazione il potere di decidere motivatamente quale debba prevalere (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, in *Foro it., Rep.*, 2023, voce *Beni culturali, paesaggistici e ambientali*, n.° 145).;

- m) su queste basi, ritiene l'Adunanza plenaria che la scelta regolatoria di considerare, nel riconoscimento dei conguagli, solo l'inflazione e non anche gli oneri finanziari (o i costi opportunità) non si pone in contrasto con le disposizioni che regolano la materia tariffaria, né risulta irragionevole o sproporzionata;
- n) quanto gli oneri finanziari nella determinazione dei conguagli influenzati da variabili endogene, cioè in qualche misura dipendenti dallo sforzo, volitivo e tecnico, profuso dall'operatore economico per aumentare l'efficienza produttiva e la qualità dei propri servizi, l'esclusione è coerente con il criterio direttivo della regolazione incentivante (su cui *retro* lett. f), in quanto:
  - n1) un maggior grado di efficienza e di tempestività del sistema di misurazione dei consumi (consentendo di disporre di dati effettivi e certificati relativi ai volumi di vendita) permetterebbe di verificare, sin dall'inizio, se i ricavi sono corrispondenti ai costi;
  - n2) i costi energetici – correlati ai volumi idrici immessi in rete dopo i necessari sollevamenti (captazione da pozzi e rilanci in rete), a quelli circolanti in rete (volumi consegnati e dispersi) – possono essere ridotti anche tramite l'adozione di un modello organizzativo e gestionale efficiente di modellazione idraulica della rete (cd 'distrettualizzazione', con conseguente gestione delle pressioni in rete e riduzione delle perdite), in grado di efficientare tutto il sistema di distribuzione idrica;
  - n3) in definitiva, le componenti che, nella maggioranza dei casi, rappresentano la percentuale maggiore dei conguagli, ovvero quelle relative ai volumi e all'energia, non sono del tutto «esogene», cioè non derivano da fattori del tutto esterni e non soggetti al controllo delle parti, perciò il riconoscimento di un onere finanziario si risolverebbe in un incentivo a posticipare investimenti infrastrutturali e modelli organizzativi efficienti, trasferendone i costi agli utenti in tempi successivi;
  - n4) resta ferma la possibilità per il regolatore di prevedere anche specifici e autonomi obblighi di qualità tecnica, ad esempio relativi all'anzianità dei contatori e all'attivazione della telelettura dei contatori;
- o) anche con riferimenti ai conguagli influenzati da variabili esogene, dipendenti da condizioni sociali ed ambientali sito-specifiche o dovuti a cause imprevedibili, il criterio direttivo della redditività della gestione e connesso recupero dei costi (su cui *retro* lett. e)), non impone nel riconoscimento dei conguagli anche tali oneri finanziari (o costi opportunità), in quanto:
  - o1) l'art. 9 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 – il cui scopo dichiarato è quello di istituire un quadro per la protezione delle acque che ne impedisca un ulteriore deterioramento e agevoli un utilizzo idrico sostenibile – dispone che la tariffa (da sola o insieme a tasse o

trasferimenti) deve coprire non solo i costi finanziari, ma anche quelli derivanti dal degrado quantitativo e qualitativo della risorsa (considerando 38);

o2) l'equilibrio economico e finanziario della gestione – il quale «sussiste quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire, per un operatore efficiente, i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio» (art. 177, comma 5, del d.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023) – implica una valutazione ampia e sostenibile della remunerazione garantita all'operatore e non il riconoscimento tariffario di ogni singolo costo sostenuto;

o3) una volta attuato l'equilibrio economico-finanziario della gestione, la regolazione tariffaria non implica la sterilizzazione di qualsivoglia rischio in capo al gestore, ovvero non impone sempre e comunque il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei servizi oggetto della concessione;

o4) il rischio dei costi «esogeni» non è posto interamente a carico del gestore, poiché essi sono integralmente coperti dalla tariffa, sebbene liquidati con uno sfasamento temporale biennale rispetto al momento in cui sono stati sostenuti;

o5) tale rischio di anticipazione risulta coerente con la traslazione del rischio operativo tipico del modello concessorio, che si applica anche ai servizi di interesse economico generale (art. 176, comma 2, del d.lgs. n. 26 del 31 marzo 2023; art. 15 del decreto legislativo n. 201 del 2022);

o6) la scelta regolatoria è inoltre coerente con gli obiettivi ambientali del risparmio idrico (di cui all'art. 1, commi da 61 a 65 della legge n. 178 del 2020, e all'art. 119, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006), in quanto sarebbe contraddittorio per il sistema normativo da un lato «incentivare gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente», dall'altro rendere oneroso per gli stessi utenti la realizzazione di tale finalità, imponendo loro di farsi carico anche di oneri finanziari sui conguagli in caso di diminuzione dei volumi rispetto alle stime tariffarie;

o7) la scelta regolatoria mitiga poi il rischio di “azzardo morale del monopolista”, poiché la doppia natura degli oneri oggetto del giudizio ('onere finanziario' o 'costo opportunità') è in sostanza rimessa alle scelte aziendali del gestore che, in caso di riconoscimento di oneri finanziari, potrebbe adottare comportamenti opportunistici come quello di ricorrere al mercato del finanziamento, anziché reimpiegare gli utili aziendali per far fronte alla dilazione temporale, ovvero rimandare la riscossione di proventi tariffari da parte degli utenti;

p) la ragionevolezza e la proporzionalità dell'impianto regolatorio sono avvalorate infine dall'esistenza di meccanismi di riequilibrio, di tipo regolatorio e contrattuale, in grado di moderare – a fronte di talune sopravvenienze qualificate, idonee ad alterare le condizioni di equilibrio economico della gestione – l'impatto delle anticipazioni finanziarie imposte dal meccanismo del conguaglio, quali:

p1) per i repentini aumenti dei costi per energia elettrica, l'Autorità ha approntato rimedi che prevedono il riconoscimento integrale dei maggiori costi

sostenuti in sede di conguagli per eventi eccezionali (come gli aumenti di costo imprevedibili dell'energia) e forme di anticipazione dei maggiori costi da sostenere (con anticipazione fino al 25% a carico della tariffa e fino ad un ulteriore 35% a carico del sistema, mediante la Cassa per i servizi energetici e ambientali: cfr. delibere ARERA 580/2019/R/idr; 639/2021/R/idr; 229/2022/R/idr; n. 495/2022/R/idr);

p2) la «*revisione della predisposizione tariffaria, secondo i criteri, le modalità e nei limiti ammessi dalla regolazione dell'AEEGSI, con particolare riferimento a: - trattamento dei costi di morosità; - allocazione temporale dei conguagli; - rideterminazione del deposito cauzionale; - revisione dell'articolazione tariffaria; - rimodulazione del pagamento di canoni e mutui, sentiti i soggetti interessati*» (così l'allegato alla deliberazione 656/2015/R/idr, articolo 10.1, lettera 'a'; la successiva lettera 'e', dello stesso art. 10.1, ammette anche «*eventuali ulteriori misure definite dalle parti*»);

p3) lo stesso regolatore, a partire dal MTI – per attenuare l'impatto sui conguagli – in presenza di nuove tecniche o di variazioni di gestioni, ha previsto la possibilità di anticipare la quantificazione di talune componenti di costo connesse a specifiche circostanze eccezionali, secondo una logica previsionale (comma 25.3 del MTI; tali accorgimenti sono stati estesi e consolidati nei metodi tariffari successivamente varati, come il MTI-2 e il MTI-3);

p4) infine, l'art. 192 del d.lgs. n. 36 del 2023 dispone che, in presenza di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, consente di chiedere la «*revisione del contratto nella misura strettamente necessaria a ricondurlo ai livelli di equilibrio e di traslazione del rischio pattuiti al momento della conclusione del contratto*»;

- q) è dunque legittimo e ragionevole che i conguagli – riconosciuti all'interno del periodo regolatorio di competenza – siano rivalutati al solo tasso di inflazione, poiché gli operatori possono stimare *ex ante* il proprio fabbisogno finanziario, tenendo conto anche della dilazione temporale dei ricavi rispetto ai costi sostenuti, nei termini prefigurati dal metodo tariffario, potendo quindi operare le opportune decisioni al riguardo;
- r) ciò posto, dall'istruttoria è però emersa anche la prassi di conguagli c.d. "discrezionali", derivanti cioè dalla scelta degli Enti di governo degli ambiti territoriali ottimali (EGATO) di contenere le tariffe ad un livello inferiore rispetto a quello consentito dal metodo tariffario, limitando gli incrementi tariffari nel breve termine e spostando in periodi successivi l'inserimento in tariffa dei conguagli, per ragioni connesse alla sostenibilità sociale delle tariffe, che determina che il conguaglio potrebbe manifestarsi sotto il profilo finanziario con una dilazione anche superiore;
- s) tuttavia, come accertato dal consulente tecnico d'ufficio, questa tipologia di conguaglio 'discrezionale' (frutto di una scelta dell'EGATO che decide di non applicare integralmente gli aumenti tariffari teoricamente possibili) non è prevista quale elemento autonomo del metodo tariffario adottato;

- s1) anzi, l'Autorità – al fine di armonizzare una serie di esigenze di segno contrario, quali la tutela dell'utenza rispetto a pressioni tariffarie eccessive, il contenimento del rinvio dei conguagli e la necessità di garantire i fondi necessari per la realizzazione degli investimenti necessari all'erogazione del servizio – richiede che vi sia uno specifico accordo tra il gestore e l'EGATO, affinché quest'ultimo possa proporre un rinvio dei conguagli successivamente al periodo regolatorio in corso;
- t) perciò, a fronte di un assetto regolatorio che prevede (in applicazione peraltro dei principi generali in materia di contratto) l'accettazione, da parte del gestore, del rinvio dei conguagli al periodo regolatorio successivo, risulta infondata, anche in questo caso, è legittima la mancata copertura dei conseguenti «oneri finanziari»;
- u) inoltre, evidenzia la plenaria che gli interessi sui conguagli non sono dovuti neppure sulla base della disciplina sulle obbligazioni e sui contratti, poiché i conguagli non sono un credito certo ed esigibile da parte del gestore prima della sua determinazione costitutiva da parte dell'Autorità (cfr. Cass. civ., sez. un., 11 ottobre 2022, n. 29593, in *Giust. civ., Mass.*, 2022), non spettando perciò gli interessi di cui all'art. 1282 c.c. (cfr. Cons. Stato, sez. II, 28 novembre 2023, n. 101);
- v) infine, l'Adunanza plenaria verifica la sussistenza dei presupposti per disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'unione europea, richiesto dalla parte privata appellata, al fine di verificare la compatibilità con il diritto dell'Unione europea (in particolare, con l'art. 9 della Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000) di una interpretazione del diritto nazionale per la quale vi sarebbero costi finanziari del gestore del servizio idrico non coperti sul piano tariffario anche dove non vi sia alcuna evidenza oggettiva di connessione tra il costo non coperto (ovvero il fatto generativo del conguaglio) e una possibilità potere di intervento o incidenza da parte del gestore;
- w) sul piano generale dei presupposti per disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE, rileva la plenaria che:
- w1) il rinvio pregiudiziale è un meccanismo di «coordinamento», attraverso il quale la Corte di giustizia dell'UE supporta i giudici nazionali a cui è affidato, in massima parte, l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico europeo (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 27 febbraio 2018, causa C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, par. 32, in *Foro it.* 2018, IV, 189);
- w2) tale meccanismo «è estraneo ad ogni iniziativa delle parti», le quali «non possono privare i giudici nazionali della loro indipendenza [...] obbligandoli a presentare una domanda di pronunzia pregiudiziale» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. IV, 3 giugno 2021, causa C-910/19, Bankia SA, punto 22, in *Giur. comm.*, 2022, II, 811; 18 luglio 2013, causa C-136/12, Consiglio nazionale dei geologi, punto 28, in *Foro it.* 2014, IV, 154, con nota di DE HIPPOLYTIS, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 3-4, 811, con nota di GALETTA);

w3) l'«applicazione» del diritto dell'Unione spetta ai giudici nazionali, mentre il rinvio alla Corte di giustizia dell'UE è richiesto solo ove sorgano dubbi sulla sua «interpretazione» (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 5 dicembre 2017, causa C-42/17, punto 23, in Foro it. 2018, IV, 18, con nota di PERRINO; sez. II, 9 settembre 2015, causa C-160/14, João Filipe Ferreira da Silva e Brito, punto 37, in Diritto delle relazioni industriali, 2016, 3, 888, con nota di CAVALLINI, in Riv. it. dir. lav., 2016, II, 232, con nota di LOZITO): il giudice, anche di ultima istanza, non è tenuto automaticamente ad effettuare un rinvio alla Corte di giustizia dell'UE ogni volta che si trovi ad applicare il diritto dell'Unione;

w4) l'obbligo di rinvio non sussiste se: *i*) la questione di interpretazione di norme comunitarie non è pertinente al giudizio (vale a dire nel caso in cui la soluzione non possa in alcun modo influire sull'esito della lite); *ii*) la questione è identica ad altra già decisa dalla Corte o comunque il precedente risolve il punto di diritto controverso; *iii*) la corretta applicazione del diritto comunitario può imporsi con tale evidenza da non lasciar adito a nessun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione (Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. V, 4 ottobre 2018, causa C-416/17, Commissione/ Francia, punto 110; sez. I, 15 settembre 2005, causa C-495/03, {Intermodal Transports BV}, punto 33, in Diritto e giustizia, 2005, 41, 93 (s.m.); grande sezione, 6 ottobre 1982, causa C-283/81, Cilfit, in Rass. avv. Stato, 1983, I, 47);

w5) la configurabilità dell'ipotesi dell'«atto chiaro» (*sub. w4, iii*) deve essere valutata in funzione delle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all'Unione (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 6 ottobre 2021, causa C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, in Guida al diritto, 2021, 40, oggetto della News UM n. 83 del 23 novembre 2021);

w5.1) la condizione secondo cui il giudice nazionale deve aver maturato il convincimento che la stessa soluzione si imporrebbe, con la stessa evidenza, anche ai giudici supremi di altri Stati membri, non impone al giudice di uno Stato membro di «*dimostrare in maniera circostanziata che gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte adotterebbero la medesima interpretazione*» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. VI, 15 dicembre 2022, causa C-144/22, Eredi Raimondo Bufarini S.r.l., in IUS Amministrativo, 2023, con nota di BLANDA, in Guida al diritto, 2023, 3, nonché oggetto della News UM n. 19 del 6 febbraio 2023; sez. VI, 15 dicembre 2022, causa C-597/21, Centro Petroli Roma S.r.l., oggetto della News UM n. 24 del 14 febbraio 2023), costringendolo ad effettuare ricerche in lingue straniere e su sistemi giuridici che non conosce;

w5.2) è solo necessario che il giudice tenga conto di eventuali precedenti di Corti supreme nazionali o di eventuali evidenti difformità interpretative, di cui sia a venuto conoscenza, come fatto notorio o in quanto allegato dalle parti in causa. In questi casi, infatti, sussisterebbe un dubbio ragionevole sull'interpretazione della norma europea. Analoghe considerazioni valgono anche per il caso di

difformità (conosciute dal giudice per fatto notorio, o in quanto allegate dalle parti) fra le diverse versioni linguistiche della norma europea da applicare; w5.3) ed è perciò che le regole sull'«atto chiaro» risultano coerenti con i principi costituzionali (art. 111, comma 2, Cost.) ed europei (art. 47, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) sulla ragionevole durata del processo e sulla indipendenza della magistratura (art. 101, comma 2, Cost.; art. 47, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; art. 6, comma 1, Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali);

x) su tali basi, nel caso concreto la plenaria esclude la sussistenza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE, in quanto non può sussistere alcun ragionevole dubbio sul fatto che il diritto dell'Unione non imponga di riconoscere, in materia tariffaria, oneri finanziari sui conguagli ulteriori rispetto al tasso di inflazione, qualora sia comunque garantito l'equilibrio economico-finanziario della gestione, poiché:

x1) la normativa europea in materia di acque non contiene indicazioni rigide sull'organizzazione del servizio idrico, in quanto la Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, non persegue un'armonizzazione totale delle normative degli Stati membri in materia di acque (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. VI, 7 dicembre 2016, causa C-686/15, Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.; sez. II, 11 settembre 2014, causa C-525/12, Commissione europea c. Repubblica federale di Germania, punto 50; sez. III, 30 novembre 2006, causa C-32/05, Commissione delle Comunità europee c. Granducato di Lussemburgo, punto 41);

x2) secondo la Corte di giustizia, gli Stati membri – qualora rispettino l'obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse – possono scegliere tra i diversi modi di tariffazione quelli che più si confanno alla loro situazione specifica nell'ambito del potere discrezionale ad essi lasciato dalla direttiva 2000/60, che non impone alcuna precisa modalità di tariffazione (Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. VI, 7 dicembre 2016, causa C-686/15, Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., punto 23);

x3) la direttiva 2014/23/UE, all'art. 2, paragrafo 1, a sua volta, ribadisce che le Autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici;

x4) non sono state allegate dalle parti, né sono altrimenti conosciute dalla plenaria, difformità interpretative da parte di altre Corti europee ovvero discrepanze fra le diverse versioni linguistiche della normativa europea.

### III – Per ulteriori approfondimenti:

y) sull'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea da parte del giudice nazionale, in particolare per la fattispecie dell'«atto chiaro», si vedano Cons. Stato, sez. IV, ord. 29 maggio 2024, n. 4823 (oggetto della News

UM n. 58 del 12 giugno 2024) e ord. 21 marzo 2024, n. 2789 (in *Foro it.*, 2024, III, 325 nonché oggetto della [News UM n. 36 del 17 aprile 2024](#), alla quale si rinvia per ulteriori riferimenti giurisprudenziali e dottrinari), che hanno affrontato la questione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale in rapporto con l'art. 2, comma 3-bis della l. n. 117 del 1988, come modificata dalla l. n. 18 del 2015 sulla responsabilità civile dei magistrati, evidenziando, in sintesi, che:

y1) non appare probabile una soluzione diretta da parte della Corte di giustizia UE, alla luce della sua consolidata giurisprudenza, poiché la normativa italiana sulla responsabilità del giudice non solo rientra nell'autonomia procedurale degli ordinamenti nazionali ma si configura anche come una normativa diversa rispetto a quella direttamente applicabile per la decisione del singolo affare sottoposto alla Corte di giustizia UE;

y2) la Corte di giustizia UE ha ribadito che le figure dell'*acte clair* e dell'*acte éclairé* sono parte integrante e funzionale del dialogo tra giudici, in quanto definiscono l'effettività dell'obbligo di rinvio e lo rendono sostenibile anche nel suo funzionamento pratico e, pur confermando i *dicta* ormai consolidati dal 1992 su *acte clair*, *acte éclairé* e rilevanza della questione indicata dalle parti come pregiudiziale, ha approfondito utilmente alcune questioni processuali (come, ad esempio, la reiterazione del rinvio pregiudiziale nello stesso giudizio o la rilevanza delle questioni pregiudiziali);

y3) in coerenza con il valore del "dialogo tra giudici", ha ribadito che tale dialogo è – appunto – solo "tra giudici" e non coinvolge le parti, che non possono privare i giudici nazionali della loro indipendenza nell'esercizio del potere di motivare se rimettere o meno ai sensi del 267 TFUE, che non costituisce quindi un rimedio giuridico esperibile dalle parti;

y4) perciò, l'obbligo *ex art. 267 TFUE* consiste nell'esaminare la questione "in maniera indipendente e con tutta la dovuta attenzione" e di inserire una "motivazione" che "deve far emergere" le ragioni del mancato rinvio (*acte clair*, *acte éclairé* o rilevanza della questione indicata dalle parti come "pregiudiziale"), pena la violazione del principio di indipendenza del giudice;

y5) dunque, non un "obbligo di rinvio automatico" *tout court*, ma un "obbligo di pronunciare sulla richiesta di rinvio e di motivare" sulle circostanze che lo escludono, secondo la consolidata giurisprudenza europea su *acte clair*, *acte éclairé* e rilevanza della questione indicata dalle parti come pregiudiziale;

y6) con le citate ordinanze, in conclusione, il Consiglio di Stato, propone una ricostruzione – che rimette comunque alla valutazione della Corte di giustizia UE – per cui solo la sussistenza o meno dell'assolvimento dell'obbligo di motivazione dovrà essere considerata, ad esempio, nella individuazione di eventuali responsabilità del giudice per (mancata motivazione della) mancata rimessione alla Corte di giustizia UE, ovvero per revocazione per mancata (considerazione, o motivazione sulla istanza di) rimessione alla Corte di giustizia UE;

y7) è interessante notare come, nei due diversi giudizi derivanti dalle citate ordinanze di rinvio pregiudiziale alla [Corte di giustizia UE, l'avvocato generale,](#)

mentre nella causa C-386/24, instaurata sul rinvio di cui all'ordinanza n. 4823 del 2024, nelle sue conclusioni del 9 ottobre 2025, ha: i) quanto all'obbligo di motivazione, evidenziato che *«dovrebbe di norma essere sufficiente che il giudice nazionale in questione: indichi espressamente l'eccezione invocata (tra quelle codificate nella giurisprudenza CILFIT e spieghi brevemente le ragioni per le quali tale eccezione è stata considerata applicabile. Tuttavia, ciò non esclude che, in taluni casi particolari, possa risultare necessaria una motivazione più dettagliata o, al contrario, che le ragioni del rifiuto del rinvio pregiudiziale siano così evidenti che una motivazione esplicita al riguardo possa non essere necessaria»*; ii) quanto al rapporto con la responsabilità civile del giudice, pur evidenziando che il procedimento non costituisca il foro appropriato per valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione di un regime di responsabilità dei giudici italiani, concluso che *«i sistemi nazionali di responsabilità civile e disciplinare dei giudici per errori giudiziari, comprese le violazioni del requisito dell'indipendenza della magistratura derivante dal diritto dell'Unione, come il mancato rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE, siano compatibili con il diritto dell'Unione qualora siano limitati a situazioni del tutto eccezionali, ovvero situazioni in cui un errore giudiziario è manifesto, rilevante e inescusabile, in quanto deriva dalla decisione deliberata di un giudice di disapplicare la legge o da una grave negligenza da parte sua»*; nella causa C-224/24 instaurata sul rinvio di cui all'ordinanza n. 2789 del 2024, nelle sue conclusioni presentate il 23 ottobre 2025, non ha ritenuto di esprimere alcuna posizione al riguardo, neppure mediante richiamo alle conclusioni già presentate il 9 ottobre 2025;

z) sul sindacato del giudice amministrativo in relazione agli atti di regolazione delle Autorità amministrative indipendenti:

z1) in prospettiva eurounitaria, Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. IV, 1 agosto 2025, causa C-514/23, Tiberis Holding Srl (oggetto della News UM n. 76 dell'8 settembre 2025), la quale ha escluso che il giudice nazionale possa verificare la compatibilità con il diritto eurounitario di un sistema di tariffe incentivanti per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, laddove tale meccanismo costituisca, come nel caso di specie, un regime di aiuti di Stato, su cui si sia già pronunciata la Commissione europea, poiché i giudici nazionali provvedono alla salvaguardia, fino alla decisione definitiva della Commissione, dei diritti dei singoli di fronte ad un'eventuale violazione, da parte delle autorità statali, del divieto previsto dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE ma, una volta adottata la decisione finale, i giudici nazionali non sono competenti a pronunciarsi sulla compatibilità con il mercato interno di misure di aiuto di Stato o di un programma di aiuti di Stato, poiché tale valutazione rientra nella competenza esclusiva della Commissione;

z2) in prospettiva comparata, Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, sentenza 28 giugno 2024; Loper Bright Enterprises c. Raimondo; Pres. Roberts (oggetto della News UM n. 76 del 1 agosto 2024), che ha operato un *overruling* rispetto ai principi dalla stessa stabiliti nel noto caso *Chevron* (Corte Suprema USA, *Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council Inc.*, 467, U. S., 837, 1984) superando la dottrina della "deferenza" e ridisegnando in senso ampliativo

i connotati del sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa delle Autorità indipendenti (le cd. *Agencies*). In particolare, facendo leva sul testo dell'*Administrative Procedure Act*, ha chiarito che detto sindacato deve essere pieno quanto alle questioni di diritto che sorgono rispetto all'applicazione di una normativa dal significato ambiguo e deve svolgersi in maniera indipendente senza che il giudice sia vincolato dall'esegesi delle disposizioni seguita (ovvero proposta) dalle medesime Autorità;

z3) in prospettiva nazionale:

z3.1) sul potere di regolazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, Cons. Stato, sez. VI, 12 agosto 2025, n. 7032, inedita, che afferma come il sindacato del g.a. sull'attività «di ART, alla quale, come alle altre Autorità indipendenti, è attribuito l'esercizio di una attività di regolazione e di un ampio potere connotato il più delle volte da un elevato tasso di discrezionalità tecnica» sia limitato a «vagliare la correttezza dei criteri giuridici, la logicità e la coerenza del ragionamento, e l'adeguatezza della motivazione con cui l'amministrazione ha supportato le proprie valutazioni tecniche, anche con riguardo al parametro della ragionevolezza»;

z3.2) sul potere di regolazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 9 maggio 2024, n. 4196 (oggetto della News UM n. 67 dell'8 luglio 2024, a cui si rinvia per ulteriori riferimenti);

z3.3) in generale, sul criterio dell'opinabilità e dell'attendibilità tecnico scientifica nel sindacato sulla discrezionalità tecnica, Cons. Stato sez. VI 9 maggio 2023, n. 4686 (in *Foro it.*, 2023, III, 265 cui *adde* sez. III, 20 novembre 2023, n. 9897 in *Foro it.*, 2023, III, 541), per la quali, da un lato, «le valutazioni dei fatti complessi richiedenti particolari competenze (c.d. «discrezionalità tecnica») – a differenza delle scelte politico-amministrative (c.d. «discrezionalità amministrativa»), rispetto alle quali il sindacato giurisdizionale è incentrato sulla 'ragionevole' ponderazione di interessi non previamente selezionati e graduati dalle norme – vanno vagliate dal giudice con riguardo alla loro specifica 'attendibilità' tecnico-scientifica», dall'altro il privato può far valere sia il rispetto delle garanzie formali e procedurali "strumentali" e gli indici di eccesso di potere, sia contestare anche il nucleo intimo dell'apprezzamento complesso, ma «quando si fronteggiano opinioni divergenti, tutte parimenti argomentabili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisione collettive, rispetto alla posizione 'individuale' dell'interessato»;

aa) sui limiti ai poteri regolatori di ARERA e delle autorità indipendenti in generale, Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2024, n. 2255 (in *Foro it.*, 2024, III, 466, con nota di BRUTI LIBERATI), con particolare riferimento al principio di legalità sostanziale, ove osserva, da un lato, che la legge deve definire «in modo chiaro: la causa dell'intervento pubblico; il tipo di conformazione del mercato (statuendo ciò che 'non può' essere messo in concorrenza e ciò che 'non si vuole' sia in concorrenza); la misura compositiva dei bisogni (economici e sociali) contrapposti; il grado di incisione delle sfere giuridiche regolate»; dall'altro, che «il deficit di legalità sostanziale non può essere «compensato» da una declinazione 'procedurale' del principio di legalità (per la quale,

invece, Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2016, n. 2182, in *Foro it., Rep.*, 2016, voce *Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici in genere*, n° 340), e neppure aggirato con la teoria dei c.d. poteri impliciti»;

bb) in merito alla specifica questione dell'onere da conguaglio nel sistema tariffario del servizio idrico integrato, risolta dall'Adunanza plenaria:

bb1) una prima tesi (condivisa da Cons. Stato, sez. VI, n. 732 del 25 gennaio 2021; n. 4914 del 30 gennaio 2021; sez. II, n. 4142 del 24 maggio 2022), ha ritenuto che lo sfasamento temporale tra i ricavi "immediati" (pagamenti degli utenti nell'esercizio) e quelli "ritardati" (cioè all'esito dei conguagli) determini per il gestore l'insorgenza di un c.d. onere finanziario, correlato alla mancata disponibilità di somme, il cui titolo pur maturato durante l'anno in cui è effettuata la somministrazione del servizio, vengono incamerate due anni dopo, determinando così un costo di produzione, che andrebbe riconosciuto al gestore stesso; non osterebbe al riconoscimento di un simile fattore di costo, la previsione del coefficiente "beta", che misura invece la generale "rischiosità" del servizio idrico integrato, in quanto il gestore chiederebbe il riconoscimento dell'onere finanziario specifico e correlato ai conguagli, nell'ambito della valutazione dell'equilibrio economico-finanziario del servizio, ai fini della determinazione della tariffa;

bb2) secondo invece una contrapposta tesi (Cons. Stato, sez. II, n. 736 del 23 gennaio 2023; nn. 10726-10727-10728-10729 del 7 dicembre 2022; n. 10843 del 12 dicembre 2022; n. 5428 e n. 5431 del 30 giugno 2022; T.a.r. per la Lombardia n. 109-110-111- 112 del 9 gennaio 2023 e n. 499 del 27 febbraio 2023) la mancata considerazione degli oneri finanziari, connessi ai conguagli nella tariffa, non sarebbe illegittima, in quanto non è irragionevole la scelta dell'Autorità di subordinare la determinazione dei conguagli all'acquisizione di dati di consumo effettivi e certificati sui volumi di vendita; il gestore sarebbe compensato mediante la previsione del valore tariffario "beta", che considera il rischio di mercato (omnicomprensivo); inoltre, il sistema incentiva gli operatori, che utilizzano sistemi di lettura automatici dei contatori e di fatturazione, per cui riconoscere simili (presunti) oneri finanziari sui conguagli (costi operativi) significherebbe, sotto il profilo della redditività, attribuire a questa componente lo stesso trattamento degli investimenti (costi di capitale), che perseguono la finalità del miglioramento della qualità del servizio pubblico;

cc) in generale, sulla regolazione tariffaria nei servizi pubblici e, in particolare, nel servizio idrico integrato, nella giurisprudenza recente:

cc1) Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6466, inedita, sulla *ratio* della regolamentazione della tariffa attraverso un vincolo ai ricavi, che l'ordinamento pone per le fattispecie di monopolio naturale, quali il servizio idrico, il servizio di distribuzione del gas naturale e il servizio rifiuti: «Come è noto, il servizio rifiuti corrisponde ad un monopolio naturale, ovvero ad un'attività che per le sue caratteristiche intrinseche non si presta ad essere gestita da più operatori in concorrenza fra loro; caratteristica del monopolio è poi la sua relativa inefficienza rispetto ai sistemi concorrenziali, nel senso che l'attività gestita da un privato in monopolio, rispetto ad una

situazione di concorrenza, porta sul mercato un quantitativo inferiore di prodotto ad un prezzo superiore; la differenza fra il prezzo di monopolio e quello di concorrenza genera poi la ben nota rendita monopolistica, di cui l'operatore privato si appropria nei confronti della collettività dei propri clienti. Per rimediare a tale inefficienza di sistema, il nostro ordinamento segue un metodo ben noto alla scienza economica, ovvero configura il servizio rifiuti, al pari degli altri cui si è accennato, come servizio pubblico, gestito da un'autorità amministrativa, che come tale non riscuote profitti, ma si limita a far recuperare i costi, eliminando il profitto di monopolio. Il ruolo dell'autorità pubblica in tal senso non è poi soltanto passivo, nel senso che essa non si limita a prender atto, se pure col solo intento di farli ripagare, dei costi esistenti, ma agisce positivamente, con l'intento di contenere i costi stessi, e i conseguenti prezzi per l'utenza, e di far recuperare produttività al sistema, non trascurando però i necessari investimenti».

cc2) Corte cost., 24 aprile 2025, n. 59 (oggetto della News UM n. 39 del 9 maggio 2025), che ha ritenuto legittima la legge regionale siciliana che affida la determinazione dei modelli tariffari del servizio idrico integrato alla Giunta regionale sottraendola alle Assemblee Territoriali Idriche, poiché non lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente *ex art. 117, comma 2, lett. e) e s)*, Cost., nonché la sentenza non definitiva di rimessione T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 11 marzo 2024, n. 954 (oggetto della News UM n. 47 del 13 maggio 2024);

cc3) in dottrina, TRAVI, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Riv. regolazione mercati*, 2014, 1, 126; BASSI, *Prezzi e tariffe nei servizi pubblici locali*, Santarcangelo di Romagna, 2016; FITTANTE, *I meccanismi tariffari nel settore idrico*, in *Amministrazione in cammino*, 2017; MOCAVINI, *Gli aspetti concessori del servizio idrico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 4, 1089; CAUDURO, *Il ruolo pubblico nella determinazione della tariffa del servizio idrico integrato*, in *Politica del diritto*, 2020, 2, 229; PARISIO, *Codice dell'Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, in *Rivista quadrim. dir. ambiente*, 2022, 1, 156; DI STEFANO, *La regolazione del servizio idrico: l'ARERA, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e il Quadro Strategico 2022-2025*, in *Amministrazione in cammino*, 2022.